

REPÚBLICA DE CHILE
DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
PUBLICACIÓN OFICIAL
LEGISLATURA 329ª, ORDINARIA
Sesión 8ª, en jueves 23 de junio de 1994
Ordinaria
(De 11 a 14:36)
PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES GABRIEL VALDÉS ,
PRESIDENTE, Y RICARDO NÚÑEZ, VICEPRESIDENTE
SECRETARIO, EL TITULAR, SEÑOR
RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRÍA

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

- Alessandri Besa, Arturo
- Bitar Chacra, Sergio
- Calderón Aránguiz, Rolando
- Cantuarias Larrondo, Eugenio
- Carrera Villavicencio, María Elena
- Cooper Valencia, Alberto
- Díaz Sánchez, Nicolás
- Díez Urzúa, Sergio
- Errázuriz Talavera, Francisco Javier
- Feliú Segovia, Olga
- Fernández Fernández, Sergio
- Frei Bolívar, Arturo
- Frei Ruiz-Tagle, Carmen
- Hamilton Depassier, Juan
- Horvath Kiss, Antonio
- Huerta Celis, Vicente Enrique
- Lagos Cosgrove, Julio
- Larraín Fernández, Hernán
- Larre Asenjo, Enrique
- Lavandero Illanes, Jorge
- Letelier Bobadilla, Carlos
- Martin Díaz, Ricardo
- Matta Aragay, Manuel Antonio
- Mc-Intyre Mendoza, Ronald
- Muñoz Barra, Roberto
- Núñez Muñoz, Ricardo
- Páez Verdugo, Sergio

-Pérez Walker, Ignacio
-Piñera Echenique, Sebastián
-Prat Alemparte, Francisco
-Ríos Santander, Mario
-Romero Pizarro, Sergio
-Ruiz De Giorgio, José
-Siebert Held, Bruno
-Sinclair Oyaneder, Santiago
-Sule Candia, Anselmo
-Thayer Arteaga, William
-Urenda Zegers, Beltrán
-Valdés Subercaseaux, Gabriel
-Zaldívar Larraín, Adolfo
-Zaldívar Larraín, Andrés

Actuó de Secretario el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, el señor José Luis Lagos López.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

--Se abrió la sesión a las 11, en presencia de 41 señores Senadores.

El señor VALDÉS (Presidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. TRAMITACIÓN DE ACTAS

El señor VALDÉS (Presidente).- Se dan por aprobadas las actas de las sesiones 6a y 8a, ordinarias, en sus partes secretas, en 12 y 19 de abril, respectivamente, y 15a, ordinaria, en 18 de mayo del presente año, que no han sido observadas.

Las actas de las sesiones 1ª de la Legislatura Ordinaria, en 31 de mayo, y 4a, ordinaria, en su parte secreta, en 9 de junio del año en curso, se encuentran en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

IV. CUENTA

El señor VALDÉS (Presidente).- Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor LAGOS (Prosecretario).- Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Mensajes

Dos de Su Excelencia el Presidente de la República:

Con el primero retira la urgencia con carácter de "simple" que hizo presente respecto del proyecto de ley que modifica el decreto ley N° 3.063, de 1974, y

la ley N° 17.325, sobre impuesto territorial, a la vez que, en cuanto al mismo, califica la urgencia en el carácter de "suma".

-Queda retirada la urgencia, se tiene presente la nueva calificación y se manda agregar el documento a sus antecedentes.

Con el segundo retira la urgencia que hizo presente respecto del proyecto de ley que establece normas sobre reajustabilidad de los subsidios por incapacidad laboral y modifica otras disposiciones sobre seguridad social.

-Queda retirada la urgencia y se manda agregar el documento a sus antecedentes.

Oficios

De la Honorable Cámara de Diputados, con el que comunica que ha otorgado su aprobación al proyecto de ley que establece normas sobre concesión para la exploración y explotación de energía geotérmica. (Calificado de "simple urgencia").

-Pasa a la Comisión de Minería y a la de Hacienda, en su caso.

Del señor Ministro del Interior, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Frei, referido a la posibilidad de otorgar recursos para ejecutar el proyecto "Reposición Alcantarillado Población Los Héroes de Chile 3", comuna de Hualqui, Octava Región.

Del señor Ministro de Defensa Nacional, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, sobre la caída desde el buque mercante "Kamina", frente a la costa de Valparaíso, de 54 toneladas de cianuro sódico, y, particularmente, sobre si se adoptaron las normas de seguridad para el transporte de dicho material.

Del señor Ministro de Salud, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Ruiz-Eskide, relativo a las proposiciones efectuadas por la Asociación Chilena de Facultades de Medicina, con relación a los problemas que presenta el sector salud y, particularmente, acerca de la creación de un Fondo Nacional para el Desarrollo de Profesionales de la Salud.

Del señor Ministro de Agricultura, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Larre, relativo al proceso de otorgamiento de títulos de dominio y a la entrega material de las hijuelas que menciona, ubicadas en el Fundo Maihue, comuna de Futrono, que conforme a la antigua ley sobre indígenas, ley N° 17.729, fueron transferidas a INDAP para que este organismo las asignara a sus ocupantes.

De la señora Ministra de Bienes Nacionales, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Núñez, referido al dominio de los terrenos ubicados en Caleta de Puerto Viejo, comuna de Caldera, Tercera Región.

Del señor Alcalde de la comuna de Temuco, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Lavandero, respecto a la construcción de las defensas ribereñas del río Cautín, como, asimismo, acerca del monto de los recursos que para su ejecución aportará la Municipalidad.

-Quedan a disposición de los señores Senadores.

Informes

De la Comisión de Economía, recaído en el proyecto, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 18.778, que establece un subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas. (Calificado de "simple urgencia").

De la Comisión de Hacienda, recaído en el proyecto, en segundo trámite constitucional, que modifica el decreto ley N° 3.500, en materia de Administración de Fondos de Pensiones; el decreto ley N° 1.328, sobre Administración de Fondos Mutuos; la ley N° 18.045, de Mercado de Valores; el decreto con fuerza de ley N° 251, de 1931, de Hacienda, sobre Compañías de Seguros, y la ley N° 18.815, que regula los Fondos de Inversión. (Calificado de "simple urgencia").

Uno de la Comisión de Trabajo y Previsión Social y otro de la de Hacienda, recaídos en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece normas sobre reajustabilidad de los subsidios por incapacidad laboral y modifica otras disposiciones sobre seguridad social.

-Quedan para tabla.

El señor VALDÉS (Presidente).- Terminada la Cuenta.

El señor SIEBERT.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor SIEBERT.- Pido a la Mesa que solicite el asentimiento de la Sala para que el proyecto referente a los estudios técnicos requeridos para el otorgamiento de los permisos de edificación y urbanización contemplados en la Ordenanza General de Construcción y Urbanismo, iniciado en moción del Senador señor Frei, que está radicado en las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Vivienda y Urbanismo, unidas, vuelva a esta última Comisión, a fin de que compatibilice su texto con el de un proyecto de la Cámara de Diputados que modifica diversos artículos del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, porque ambas iniciativas tratan prácticamente la misma materia.

El señor DÍAZ.- El Partido Demócrata Cristiano adhiere a esa petición, señor Presidente.

-Se accede a lo solicitado.

V. ORDEN DEL DÍA

Boletín N°1141-13

PLANTAS DE PERSONAL DE SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL

El señor VALDÉS (Presidente).- Corresponde tratar, en el primer lugar del Orden del Día, el proyecto, en segundo trámite constitucional, que sustituye las plantas de personal de la Superintendencia de Seguridad Social, iniciado en mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, con urgencia calificada de "simple", y que cuenta con informes de la Comisión de Trabajo y Previsión Social y de la de Hacienda.

-Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 6ª, en 12 de abril de 1994.

Informes de Comisión:

Trabajo, sesión 7ª, en 21 de junio de 1994.

Hacienda, sesión 7ª, en 21 de junio de 1994.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- La Comisión de Trabajo y Previsión Social aprobó en general la iniciativa, por la unanimidad de sus miembros, Senadores señores Calderón (Presidente), Prat, José Ruiz, Thayer y Urenda. Posteriormente, en la discusión particular le introdujo algunas enmiendas, y propone aprobar el nuevo texto con las modificaciones señaladas en su informe.

Por su parte, la Comisión de Hacienda también trató el proyecto, y sugiere acogerlo en los mismos términos en que lo hizo la Comisión de Trabajo y Previsión Social, dejando constancia de que se encuentra debidamente financiado. Sin embargo, propone intercalar un artículo 6º, nuevo, de quórum calificado, que requiere para su aprobación el voto afirmativo de 24 señores Senadores, o sea, el de la mayoría absoluta de los Senadores en ejercicio, en conformidad al inciso tercero del artículo 63 de la Constitución Política de la República. Dicho artículo 6º, nuevo, dice lo siguiente: "Las cotizaciones para salud que corresponde efectuar a raíz del aumento de remuneraciones derivado de la aplicación de esta ley, correspondientes al período comprendido entre el 1º de mayo de 1994 y la fecha de publicación de este cuerpo legal, respecto de los trabajadores que durante dicho lapso hubieran tenido contrato con alguna Institución de Salud Previsional a que se refiere el Título II de la ley N° 18.933, incrementarán la cuenta de capitalización individual del afiliado en la respectiva Administradora de Fondos de Pensiones.

"Respecto de los aludidos trabajadores que revistan la calidad de imponentes del Instituto de Normalización Previsional, las cotizaciones a que se refiere el inciso anterior se destinarán al Fondo de Pensiones correspondiente a ese Instituto.

"Los aumentos de remuneraciones derivados de la aplicación de esta ley correspondientes al período comprendido entre el 1º de mayo de 1994 y la fecha de su publicación, no darán derecho a la entidad empleadora para solicitar las devoluciones a que se refiere el artículo 12 de la ley N° 18.196, equivalentes al subsidio por incapacidad laboral del decreto con fuerza de ley N° 44, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en relación a los aumentos de remuneraciones correspondientes a los períodos en que, durante el lapso indicado, los funcionarios hubieran hecho uso de licencia médica."

Al incluir la Comisión de Hacienda un artículo 6º, nuevo, el artículo 6º propuesto por la Comisión de Trabajo y Previsión Social pasaría a ser artículo 7º.

El señor VALDÉS (Presidente).- En discusión general el proyecto.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Pido la palabra, señor Presidente.

El señor CALDERÓN.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Andrés Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Señor Presidente, esta iniciativa se refiere a la reestructuración de la Superintendencia de Seguridad Social, y tiene por objeto elevar en ocho cargos su planta de personal, de 113 a 121 funcionarios. Para tal efecto, introduce una serie de modificaciones en los grados de las plantas de Directivos, de Profesionales, de Fiscalizadores, de Administrativos y de Auxiliares.

El proyecto de ley en estudio, según nos informó el Ejecutivo, pretende establecer cierta equivalencia con otras modificaciones realizadas anteriormente en materia remuneracional respecto de servicios fiscalizadores similares. El incremento de las remuneraciones alcanzaría aproximadamente a un 10 por ciento. El costo de la iniciativa representaría anualmente unos 73 millones de pesos. Su financiamiento -como se ha señalado- sería con cargo al presupuesto vigente de la Superintendencia de Seguridad Social, y, en lo que éste no pudiera cubrir, con cargo al Tesoro Público de la Nación.

La Comisión de Hacienda estimó necesario -como también se ha señalado en forma reiterada al discutirse otros proyectos en la Sala del Senado- que por tratarse de un aumento de remuneraciones con efecto retroactivo, ya sea por el encasillamiento o por circunstancias de esta preceptiva, el porcentaje de dicho incremento correspondiente a cotización para salud no fuera destinado a los fondos de las Instituciones de Salud Previsional - durante ese período no habrá habido prestación adicional-, sino que, tal como ya lo hemos acordado respecto de iniciativas legales similares, esa cotización se enterará en la cuenta de capitalización individual del trabajador. También se ha considerado una reglamentación destinada a evitar el problema de la posible devolución a que se refiere el artículo 12 de la ley N° 18.196 (Ley

de ISAPRES). Pensamos que se salva así una objeción que normalmente han tenido las iniciativas de reajustes. Así también lo entendió el Gobierno al presentar la indicación respectiva a la Comisión de Hacienda, para subsanar el problema y evitar, seguramente, un nuevo trámite en el Senado.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, Honorable señor Calderón.

El señor CALDERÓN.- Señor Presidente, tengo el honor de informar, en nombre de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Corporación, el proyecto de ley con el que se persigue el propósito de fijar una nueva planta para la Superintendencia de Seguridad Social. El Secretario de nuestra Comisión ha preparado un excelente informe, en el que los señores Senadores han podido encontrar todos los antecedentes necesarios para su debate. Por ello, me limitaré a hacer una breve síntesis de los aspectos que me parecen de mayor relevancia.

El proyecto busca armonizar la estructura de la planta de esta Superintendencia y de las remuneraciones de sus funcionarios con la de las plantas y remuneraciones de otros Servicios fiscalizadores del Estado. Además, tiende a que esta entidad consolide, e incluso eleve, el alto grado de profesionalización y excelencia con que realiza sus funciones, ya que, dadas sus facultades, debe alcanzar un gran nivel de especialización profesional.

Como Sus Señorías saben, la Superintendencia de Seguridad Social es la autoridad técnica que se encarga de controlar a instituciones de seguridad social tales como las mutualidades, el Instituto de Normalización Previsional y los servicios de bienestar del sector público. Y ese control debe darse en distintas áreas o aspectos: jurídico, de salud, financiero, contable, actuarial y administrativo.

Otra visión de la importancia de las funciones que realiza este Servicio se obtiene al revisar los siguientes datos del mensaje: la Superintendencia atiende indirectamente, al fiscalizar las entidades mencionadas, a 904 mil jubilados de los regímenes de previsión, 290 mil personas que reciben pensiones asistenciales, aproximadamente 2 millones 220 mil trabajadores afiliados a las mutualidades, cerca de 300 mil afiliados a las ex cajas de previsión administradas por el Instituto de Normalización Previsional y un millón 900 mil trabajadores afiliados a las cajas de compensación. En total, son nada menos que 5 millones 614 mil los beneficiarios que atiende indirectamente la Superintendencia.

Para que pueda cumplir en mejores condiciones esta labor, el proyecto eleva el número de funcionarios de planta de 113 a 121, y reduce el número de los que se hallan a contrata, para no afectar la dotación máxima de 138, que fijó la Ley de Presupuestos.

Por otra parte, se readecuan las distintas plantas, modificándose grados en la estructura correspondiente y permitiéndose una pequeña mejoría en las remuneraciones que recibirán desde los jefes de Departamento, actualmente con grado 4º, hasta los integrantes de la planta de Auxiliares, con los grados 19 al 22. Las limitaciones del Presupuesto y la política no expansiva del gasto público impiden, por ahora, satisfacer plenamente las aspiraciones de los funcionarios de la Superintendencia, pero éstos percibirán una mejoría de 12,36 por ciento en sus rentas brutas.

En el proyecto se fijan los requisitos de ingreso y promoción para las distintas plantas y sus respectivos grados. También, se señalan normas especiales para el encasillamiento de los jefes de Departamento y Subdepartamento y en la planta de Profesionales. Finalmente, se establecen determinadas aclaraciones con respecto a la situación del personal de la Superintendencia, con el objeto de impedir efectos indeseados por la sustitución de esta planta, tales como eliminación de personal, reducción de remuneraciones o pérdida de los beneficios por concepto de desahucio, jubilación y otros de carácter previsional.

En sus normas transitorias, se da un plazo de 60 días al Superintendente para realizar el encasillamiento, y se le otorgan facultades para ello, en el bien entendido de que se respetará la estabilidad laboral de personas que cuentan con experiencia en el Servicio y que, a pesar de no contar con el título requerido, poseen, fruto de su desempeño, los conocimientos necesarios para cumplir estas funciones.

Finalmente, quiero destacar que la Comisión de Trabajo aprobó por unanimidad la idea de legislar, al igual que cada uno de los artículos propuestos. En ese espíritu, solicito a la Sala que acoja la iniciativa.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, es indudable que en la Superintendencia de Seguridad Social las remuneraciones son muy bajas, no sólo en relación a la remuneración general de la economía, sino, también, a la del sector público. Sin embargo, quiero llamar la atención del Senado respecto de algunos puntos del proyecto, que se han transformado ya en un hábito de técnica legislativa para el Ejecutivo.

Antes que nada, cabe recordar que la Superintendencia tiene por principal labor la de fiscalizar al instituto nacional de previsión -naturalmente, no es el único organismo fiscalizado; hay otros-, el cual, por su propia naturaleza, tiende a extinguirse. En el año 2005 no debiera haber ningún trabajador afiliado a dicho instituto, puesto que estará en plena vigencia el sistema alternativo de las administradoras de fondos de pensiones. De hecho, las estimaciones muestran que mucho antes de esa fecha, alrededor del año 2000, sus afiliados no llegarán a la mitad de los actuales.

Por tanto, cuando se proyecta una institución como ésta, la Superintendencia de Seguridad Social, es importante preguntarse hacia dónde va.

En segundo lugar, en la fundamentación del proyecto se sostiene que esta entidad habría atendido indirectamente a 904 mil pensionados de cajas del antiguo sistema, 290 mil pensionados asistenciales, 2 millones 200 mil trabajadores afiliados a mutualidades, 300 mil imponentes activos y un millón 900 mil afiliados a otras cajas de seguridad social, en virtud de lo cual se pretende justificar el aumento de planta. Siguiendo el mismo criterio, podría pretenderse que la Superintendencia de Bancos atiende indirectamente a millones de personas -todos los que tienen cuentas corrientes, libretas de ahorro o tarjetas de crédito-, para justificar el aumentarle la planta. En mi opinión, esta manera de fundamentar la iniciativa es más aparente que real y no explica debidamente por qué la medida resulta necesaria. Lo señalo porque cada vez que debatimos un proyecto de esta naturaleza vemos un pequeño aumento de planta, pero, en verdad, si uno suma todos los incrementos, advierte que el tamaño del sector público experimenta un crecimiento muy notable. Durante los últimos cinco años, la tasa de crecimiento del empleo público ha sido mayor que la de crecimiento del empleo de la economía.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- ¿Me permite una breve interrupción, señor Senador?

El señor PIÑERA.- Con la venia de la Mesa, con mucho gusto.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Andrés Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Simplemente, deseo aclarar que en este caso no hay aumento de personal. Lo que sucede -y lo sabe el Senador señor Piñera, porque se indicó en la Comisión- es que se aumenta la planta en ocho cargos a fin de llenarlos con personas que actualmente están a contrata.

Eso es todo.

El señor VALDÉS (Presidente).- Puede continuar el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, justamente pretendía llegar al punto que acaba de mencionar el Honorable señor Andrés Zaldívar. Porque, ¿cuál es la idea respecto de la Administración Pública? La de que hay una planta permanente, sujeta al Estatuto Administrativo -y que, en consecuencia, goza de inamovilidad-, y, por otro lado, una facultad de los organismos públicos en orden a disponer de personal a contrata para resolver situaciones particulares y a contar con flexibilidad para enfrentar períodos de mayor trabajo o tareas extraordinarias. Pero si aceptamos que, por el solo hecho de estar a contrata, se justifica que este personal ingrese a la planta, el próximo argumento será que, como no todo puede ser rígido, se requiere

nuevo personal a contrata. Y la técnica es simple: entra a contrata y luego pasa a la planta.

Lo cierto es que la planta se está incrementando en este Servicio y que tanto la planta como la dotación de la Administración Pública han venido creciendo mucho más rápidamente que el empleo total de la economía. En mi opinión, el Senado debiera analizar esta tendencia, ver si es deseable, conveniente, y determinar si quiere avanzar en esa dirección, pero no cabe seguir, de acuerdo con la técnica del "salame", estudiando estos incrementos proyecto a proyecto, lo cual nos impide tener un cuadro final de lo que está ocurriendo con el empleo público.

Por otra parte, cabe recordar que existe una ley orgánica constitucional - la N° 18.575- que regula la carrera funcionaria. A mi juicio, el proyecto no está en armonía con ella, puesto que determina requisitos especiales o, mejor dicho, elimina requisitos contemplados en la ley, a fin de que se proceda a configurar la nueva planta y tengan lugar los encasillamientos. En particular, se estaría violando el artículo 47 de dicha normativa, la cual apuntó a establecer, precisamente, reglas generales, concursos públicos, para que hubiera igualdad de oportunidades. Las iniciativas legales que hemos venido estudiando, en cambio, sistemáticamente han decretado condiciones especiales. Si todas las leyes de encasillamiento consideran condiciones especiales, me pregunto para qué disponemos de una ley orgánica constitucional dirigida a regular la materia de manera general. Señalo esto porque tendremos oportunidad de analizarlo con mayor detenimiento durante la tramitación de la iniciativa.

Ahora, estamos ante un proyecto de ley de reajuste, en el fondo, que significa un incremento aproximado de 10,7 por ciento de las rentas del personal de la Superintendencia. Considero que ello se justifica plenamente, porque este servicio se encuentra muy perjudicado en relación a otros organismos del sector público. Sin embargo, tengo entendido que se trata del vigesimotercer o vigesimocuarto reajuste disfrazado que analizamos en el Congreso.

¿Qué ocurre? En el pasado, existió una Escala Única que se fue comprimiendo de tal forma que la diferencia entre el rango más alto y el más bajo se redujo al punto de no permitir la carrera funcionaria. De manera que se ingresaba a la Administración Pública y rápidamente se alcanzaba el "techo", luego de lo cual concluían las oportunidades de seguir ascendiendo, en términos de remuneraciones y otros beneficios. Entiendo que la primera Escala Única se remonta a los tiempos en que el Senador señor Andrés Zaldívar era Ministro de Hacienda, de modo que Su Señoría podrá corroborar lo que he dicho.

En algún momento de los años 70, se estableció una nueva Escala Única, que en la actualidad va desde el grado 1 -incluso, hay grados anteriores- hasta el 31. Se perseguía el propósito de configurar una carrera funcionaria, donde las personas pudieran entrar en un grado y luego ir progresando.

Sin embargo, con las iniciativas que hemos aprobado, se ha ido poniendo fin al tercio inferior de la Escala, ya que cada vez que se reencasilla a un personal, como no queremos reajustarla, lo que hacemos es conceder a los funcionarios un reajuste disfrazado, a través de su desplazamiento desde los grados más bajos a los más altos. Eso determina que hoy, según entiendo, los diez grados inferiores se encuentran prácticamente sin aplicación. Si la memoria no me falla, los auxiliares de la Superintendencia -esto es, el personal con las remuneraciones más bajas- están asimilados al grado 21. Entonces, si uno de los sectores más postergados de la Administración Pública -es el caso de esta Superintendencia; por eso estamos estudiando una ley especial- tiene a los auxiliares en el grado 21, tiendo a suponer que el resto de la Escala Única, entre los grados 21 al 31, está quedando vacío.

Lo que estamos haciendo es reajustar las remuneraciones sin tener una visión general de la Administración Pública, y, de una manera u otra, estamos alterando la Escala Única, al reducirla a 21 grados.

Más aun, señor Presidente, también existe un problema con los primeros grados, porque el grado B, que corresponde a los ministros, jefes de servicios, etcétera, es extraordinariamente bajo. ¿Qué ocurre, entonces? Que, como un ministro no puede vivir con esa renta, debe ser remunerado de otra manera, de una manera no transparente, pública o conocida: con dietas de directorio u otras. A raíz de ello se producen confusiones. No se sabe si los ministros están en un directorio para cumplir un papel de director o para complementar una renta muy baja implícita en la Escala Única.

El señor ZALDÍVAR (don Adolfo).- ¿Me permite una interrupción, señor Senador? En mi opinión, el sistema es transparente, porque los directorios se conocen y sus remuneraciones son públicas. Otra cosa es que no sea adecuado, en lo cual coincido con el planteamiento de Su Señoría.

El señor PIÑERA.- He dicho que no es transparente desde el punto de vista de que, si nos ponemos la mano en el corazón -aclaro que no me estoy refiriendo a la situación particular del ex Ministro de Hacienda, para evitar susceptibilidades-, debemos reconocer que algunos secretarios de Estado, que tienen rentas muy bajas por lo comprimido de la Escala Única, son nombrados en algún directorio como una manera de complementar sus ingresos. Entonces, no queda perfectamente claro si realmente el ministro del caso es director y debe ejercer su cargo en plenitud o si es ésa una responsabilidad adyacente a su labor de ministro.

El señor ZALDÍVAR (don Adolfo).- En efecto, señor Senador. Me parece que no es conveniente el procedimiento. Pero éste sí es transparente.

El señor PIÑERA.- La información de qué directorio integra tal o cual ministro es pública, y cualquier persona puede obtenerla; en eso estamos de acuerdo, señor Senador. Pero el fondo de mi argumentación es otro. Creo que la Escala Única está muy mal, porque los rangos superiores no han recibido mejoramientos desde hace mucho tiempo, en circunstancias de

que ha habido incrementos notables de remuneraciones de ejecutivos en el sector privado, lo cual hace extraordinariamente difícil para la Administración Pública retener a los profesionales de mayor nivel. Basta con preguntar a los ministerios técnicos, a las superintendencias. Dichas reparticiones están perdiendo personal debido a que la Escala Única no ha tenido reajustes significativos por encima del IPC, y todos los reajustes se han otorgado a través de leyes especiales que nunca aumentan las rentas de los grados superiores. Y eso también es inconveniente porque, en el fondo, estamos dejando sin personal los grados más bajos de la Escala Única.

Quiero recordar al Senado que hemos aprobado varias iniciativas -me parece que son 21- que otorgaban reajustes especiales, por ejemplo, las relativas a ENAP y ENAMI; a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; a la Junta de Auxiliares del Ministerio de Educación; al personal de dicha Secretaría de Estado; a los profesionales y funcionarios del sector salud; a las plantas de distintas reparticiones; al Poder Judicial; a las Superintendencias; a Electricidad y Combustibles, etcétera.

Lo anterior denota algo muy simple: la Escala Única de Sueldos, en promedio, no ha tenido aumentos sustanciales por sobre el IPC. En verdad, los reajustes generales se han ajustado básicamente a dicho indicador. Sin embargo, a través de leyes especiales el reajuste de remuneraciones del sector público se acerca ya a 30 por ciento real en los últimos cinco años. Ello significa que el servicio de la Administración Pública que carece de la posibilidad de resolver su caso mediante normativas de esa naturaleza, no obtiene ningún reajuste. Además, implica que, en la práctica, en lugar de enfrentar el problema de fondo y analizar si la Escala Única de Sueldos es hoy consistente con la realidad de la economía, la capacidad financiera del Estado, las remuneraciones del sector privado, estamos siguiendo un mecanismo indirecto que a la larga no permite resolver el tema en su conjunto.

Adicionalmente, a mi juicio, es fundamental -hoy que tanto se habla de modernización del Estado- que nos preocupemos de saber cuál es la política de personal de un Estado moderno. ¿Cómo se están incrementando las dotaciones de los distintos servicios públicos? ¿En función de qué? ¿De los planes futuros del país? En este caso particular, parece que no es así, porque el INP tiende a desaparecer y aquí, en cierta forma, se aumenta la planta, no los cargos a contrata. Y, en segundo lugar, ¿cuál es la política de remuneraciones? ¿Vamos a seguir únicamente sobre la base de reajustes o leyes generales, o trataremos de introducir mecanismos de mérito, de productividad, de incentivos y de estímulos?

Por eso, quiero pedir al señor Ministro de Hacienda, por intermedio de la Honorable Corporación, que nos ilustre en términos objetivos, en primer lugar, acerca de cuál es en general la política de personal, de remuneraciones y de sistemas de incentivos de la Administración Pública y, en segundo término, si hay un plan maestro de reajustes especiales -se

van presentando "gota a gota" al Senado-, para analizarlo en su globalidad. Porque, cada vez que se debate una iniciativa de esta naturaleza, siempre se dice -como es el caso del proyecto que nos ocupa- "su costo es muy bajo; son 70 millones de pesos". Es cierto. Sin embargo, a través de leyes especiales, el Senado ha aprobado reajustes que alcanzan a 30 por ciento de las remuneraciones del sector público en los últimos 4 ó 5 años, sin tener conciencia de cuál es la política, cuáles son los criterios, los mecanismos, etcétera.

Por esa razón, señor Presidente, solicito oficiar al señor Ministro de Hacienda a fin de que tenga a bien darnos esa información. Y también quiero llamar la atención a que la aplicación de este mecanismo de excepción se ha transformado en regla común, con lo cual toda la política general que se halla implícita en la Escala Única, está perdiendo cada día más relevancia.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Si le parece a la Sala, se enviará el oficio solicitado, en nombre del señor Senador.

Acordado.

Tiene la palabra el Honorable señor Ruiz De Giorgio.

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, creo que el proyecto no sólo tiende a solucionar un problema económico de los funcionarios de la Superintendencia de Seguridad Social, sino que constituye una respuesta lógica, en momentos en que muchos de los servicios que antiguamente estaban en manos del Estado han ido traspasándose al sector privado, a la necesidad de generar mecanismos de control, de regulación, cuya aplicación debe efectuarse a través de instituciones como la que hoy nos ocupa.

La Superintendencia de Seguridad Social no sólo tiene relación con los trabajadores que todavía imponen en el INP, sino que, además, fiscaliza, entre otros servicios, a los de Bienestar del sector público, a algunas instituciones privadas como las Mutualidades de Empleadores de la ley N° 16.744 y las Cajas de Compensación de Asignación Familiar. Además, le corresponde administrar financieramente algunos Fondos Nacionales, entre los que figuran el Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, el Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales y el Subsidio Familiar.

Sin embargo, el señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra tiene razón en su planteamiento. Los sueldos del personal de la Administración Pública están muy deprimidos, y no es un problema originado en este último tiempo. Es, quizás, tradición en la historia chilena que éste sea mal pagado, y, evidentemente, ello no es posible resolverlo en una sola oportunidad. A mi juicio, sería muy loable que el Gobierno pudiera presentar al Congreso un proyecto para mejorar las remuneraciones de todos los funcionarios públicos y que éstas fueran acordes con la dignidad de esos

trabajadores y la especialización que precisa la Administración del Estado a fin de responder a los requerimientos de la población. Ciertamente, existe la necesidad imperiosa de enfrentar la situación, la cual, sin duda alguna, constituye un problema mayor para el señor Ministro de Hacienda, toda vez que la cantidad de recursos que el Estado demandaría para aumentar los sueldos de dicho personal son de una cuantía imposible de abordar en una sola etapa.

Por eso, entiendo que los Ministros de Hacienda de este Gobierno y de otros anteriores, hayan buscado el mecanismo de ir incrementando las remuneraciones de algunos Servicios más postergados y de otros que, por las funciones que cumplen dentro de la sociedad -especialmente los organismos reguladores y fiscalizadores-, deben contar con sueldos acordes con las exigencias de las labores que realizan.

El proyecto en debate otorga un mejoramiento menor, y no cabe duda de que, además, es insuficiente.

Por otra parte, también quiero referirme al personal de planta y a contrata.

A mi juicio, hoy enfrentamos un problema que no es nuevo. En los servicios públicos no se está cumpliendo con el objetivo real de utilizar funcionarios a contrata sólo para desarrollar funciones transitorias, que debiera ser la forma normal de operar. Se ha establecido una mala práctica. Desde hace muchos años usamos el expediente de emplear personas a contrata que permanecen hasta 15 años en los servicios públicos desarrollando funciones necesarias. Y precisamente por esto deberían estar incorporadas a las plantas.

Por lo tanto, sería conveniente, a lo mejor, dialogar no sólo con el Ministerio de Hacienda -porque éste no es únicamente un problema de quién pone la plata-, sino que con cada uno de los servicios públicos, y que la modernización del Estado pasara por determinar cuáles son las funciones que debe cumplir, en qué forma tiene que hacerlo y que, además, cuando determinamos que el Estado debe asumir ciertas tareas, tengamos la capacidad para generar los recursos que necesita para pagar las remuneraciones compatibles con las funciones que les estamos asignando.

Muchos funcionarios públicos que desempeñan labores de fiscalización, donde existen comprometidos cuantiosos recursos, perciben sueldos tan bajos -como lo señalaban dirigentes de la Administración Pública- que los exponen a caer en la corrupción por no ganar lo suficiente para vivir con dignidad ellos y sus familias.

Por consiguiente, el objetivo del proyecto no es aumentar el número de funcionarios, sino que incorporar a la planta a quienes debieran haber estado en ella hace mucho tiempo y que permanecen a contrata. En cierta manera, se le está dando estabilidad a sus puestos de trabajo.

Y creo que queda resguardada también la inquietud del señor Senador, porque si mañana la Superintendencia, después de incorporar a la planta a

esos funcionarios, quisiera aumentar el personal por la vía de la contratación, no lo podría hacer si no le asignamos recursos en la Ley de Presupuestos. En consecuencia, existe la garantía suficiente para que, cuando corresponda, el Senado discuta con seriedad y responsabilidad la Ley de Presupuestos, y tengamos también la oportunidad allí de analizar si se justifica o no un incremento de personal mediante el aumento de los cargos a contrata.

Por lo tanto, el procedimiento empleado en el proyecto constituye la única vía posible en este momento. No existen otros caminos. No creo que el actual Gobierno pueda enviar a la brevedad un proyecto para mejorar las remuneraciones de todos los funcionarios públicos, porque, evidentemente, no cuenta con recursos para cumplir esa aspiración que puede ser muy legítima. Por consiguiente, lo que se pretende es mejorar un servicio postergado y, además, readecuar su estructura interna para responder a los desafíos de los tiempos presentes y futuros.

En consecuencia, solicito al Senado aprobar la iniciativa a fin de que este anhelo, que involucra a un número importante de trabajadores, sea resuelto positivamente.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Bitar.

El señor BITAR.- Señor Presidente, hay distintos aspectos que se han incorporado a esta discusión. En cuanto a la materia de que trata el proyecto que nos ocupa, creo que no merece un debate muy extenso y tan apasionado el hecho de incorporar a la planta -la nueva comprende 121 cargos y la actual contempla 113- a personas que estaban a contrata y que, por lo tanto, no implican ni mayor número ni costo. Por lo demás, tanto la planta como las contrataciones vienen de antes.

Tampoco, a mi juicio, es posible argumentar que las funciones de estos servicios están en declinación, por cuanto -como señaló el Senador señor Ruiz De Giorgio- hay un conjunto de ellas en curso e incluso en expansión.

Por consiguiente, el tema específico de la iniciativa, que cuenta con el respaldo de todos los miembros de la Comisión de Trabajo, debiera restringirse en el debate, y, en tal sentido, apoyamos su aprobación.

El tema, en verdad, es otro, y si lo vamos a discutir, está bien que lo hagamos en el Senado ahora, y adelantemos algunas ideas.

La primera cuestión radica en las afirmaciones del Senador señor Piñera de que la materia de que trata el proyecto está vinculada a una expansión muy fuerte del número de funcionarios del Estado. Sin embargo, si analizamos las cifras -creo que también merece un debate- y separamos el incremento, por ejemplo, de Carabineros, de los profesores, de los trabajadores de la salud, cuyas tareas son indispensables para enfrentar la pobreza y el orden público, advertimos que tal aumento de funciones y cargos públicos es bastante más

restringido. Más aún cuando muchos de esos funcionarios estaban a contrata y fueron incorporados a la planta.

De manera que tanto ese razonamiento como el argumento de que el proyecto significa un reajuste disfrazado, tampoco se sostienen. Donde sí el punto adquiere importancia fundamental es en lo referente al rol del Estado. Al respecto, este debate nos abre el tema de la capacidad reguladora del Estado y la necesidad de mejorar las rentas del personal de las Superintendencias.

La tendencia moderna -hoy, en Estados Unidos de América, se discute lo mismo- conduce a que las superintendencias y las funciones de regulación del sector público se perfeccionen, a diferencia de las labores de administración y del personal de producción, que van declinando. El Estado reduce su capacidad administrativa o de gestión directa, o de negocios y el rol empresarial, y aumenta su función de regulación. Y aquí, a mi juicio, está la discusión fundamental. Debemos reforzar la capacidad regulatoria de la Superintendencia -y de otras que formemos, como la Superintendencia de Telecomunicaciones-, dotándola con funcionarios eficientes y con niveles de ingreso que les permita resguardar su capacidad y probidad. En ese sentido, estamos atrasados. Un estudio reciente, por ejemplo, sobre los sueldos de los Ministros a nivel mundial, revela que Singapur está a la cabeza, al otorgar una remuneración anual de 400 mil dólares a los Secretarios de Estado. En Chile, el sueldo promedio anual de un Ministro es de 25 mil dólares. Y existe una escala de gradaciones.

Entonces, debemos mirar la función del Estado desde esta perspectiva y no sólo preguntarnos qué sugiere el Ministro de Hacienda respecto de los reajustes, sino ver cómo fortalecemos el poder regulatorio de las Superintendencias, de modo que su personal, que regula, esté a lo menos tan bien pagado como el regulado, para evitar dificultades.

Desde ese punto de vista, la discusión no lleva implícita una crítica al Estado, sino que en el Senado ésta debe centrarse en el rol que le corresponde en una economía de mercado. Pero no debe basarse exclusivamente en el tema de las remuneraciones, sino en las reformas necesarias de introducir al Estado, con el objeto de lograr la mayor eficiencia posible en la determinación de aquéllas.

Deseo concluir mis palabras expresando nuestro respaldo al proyecto en debate y solicitando al Gobierno no sólo un estudio de las remuneraciones del sector público y un cambio de su Escala -en lo cual coincido en que hay una deficiencia-, sino también el pronto envío de propuestas sobre reforma del Estado, a fin de dar cumplimiento a esta nueva función regulatoria.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Thayer.

El señor THAYER.- Señor Presidente, con esta iniciativa ha sucedido lo que suele pasar aquí: como el tema es muy interesante, empezamos a tratar otros que también lo son, que se infieren del que se halla en debate, pero que no corresponden a él.

Considero de la mayor trascendencia discutir las condiciones y costos de la modernización del Estado. Es apasionante examinar el modo en que un Gobierno enfrenta el hecho de hacerse cargo de una nueva visión de cómo son las cosas en la vida pública con relación a la actividad privada; de cómo se traspasan, en definitiva, esas funciones y responsabilidades a la administración particular, las que por hábito de décadas -diría casi de siglos- asumió el Estado. Lo anterior crea todo un cuadro de desplazamientos y situaciones de acomodo sumamente difíciles.

Existen dos maneras de resolver el problema: o lo enfrentamos en su globalidad y le damos un ordenamiento completo, o lo hacemos por parte o -diría- por parches. En todo caso, los dos modos son legítimos, y como señalé, hay que enfrentarlos. Ojalá pudiéramos avanzar sobre la materia y destinar algún día para revisar y comparar lo que hemos legislado con lo que está efectivamente aconteciendo, así como saber qué nos queda por hacer, para dar coherencia a todo el sistema administrativo vigente.

Pero ése no es el tema que debemos analizar hoy, sino el relativo a un servicio que no administra, sino que supervigila -una Superintendencia-, cuya responsabilidad en la actualidad es máxima, debido a que el país se ha visto enfrentado a reformas sustanciales del régimen previsional y se han creado situaciones ambiguas, conflictivas y oscuras entre lo vigente del régimen antiguo y el nuevo. No puede mirarse esto como una responsabilidad que sólo interesa a la Superintendencia de Seguridad Social en cuanto a decidir respecto de quienes están específicamente sometidos al sistema anterior, sino a todo lo que implica pasar de una regulación a otra y la aplicación de las normas al personal que ha debido soportar ese traspaso.

Por eso, mientras no termine este proceso de transición, su manejo requiere, por su particular complejidad -reitero-, la participación de gente experimentada, que no sólo sepa de la nueva legislación, sino también de los vericuetos y las complejidades de la normativa antigua, que tiene grandes dificultades en su puesta en práctica. Y aun cuando atañe a un sector limitado -digamos las cosas como son-, probablemente se está aplicando al grupo más decisorio en todo el cuadro administrativo y directivo del país.

Podría hacer -tal vez con mucho menos brillo y profundidad que algunos Honorables colegas- algunas consideraciones sobre lo que nos sugiere el proyecto. Pero las exposiciones de los señores Presidentes de las dos Comisiones -la de Trabajo y Previsión Social, que tuve el honor de integrar, y la de Hacienda- más los informes pertinentes y las abundantes y eruditas intervenciones que hemos escuchado en esta Sala, nos permitirían resolver. Por mi parte, anuncio mi voto favorable a la iniciativa.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Andrés Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Señor Presidente, doy excusas al Senado por volver a intervenir. Pero ocurre que la primera vez más bien hice una relación del informe de la Comisión de Hacienda.

Algunos Senadores, principalmente el Honorable señor Piñera -algo de ello hizo ver en la Comisión de Hacienda, con lo cual todos concordamos-, plantearon lo que sería utópicamente necesario para una buena administración del Estado: tener una carrera funcionaria perfectamente bien estructurada. Es decir, que a igual cargo igual remuneración, que los ascensos se produzcan más bien por concurso que por antigüedad, que se premie la productividad, que se busquen remuneraciones de nivel tal que la Administración pueda contar con el concurso de gente capacitada que no se tiene en un momento dado por las remuneraciones del sector privado, fenómeno que hoy existe y ha existido siempre en Chile, así como en la mayoría de los países. El Estado nunca tiene los recursos suficientes como para remunerar a sus funcionarios al nivel en que lo hace el sector privado. Y lo que lleva a la Administración Pública a contar con un conjunto de personas de gran valor muchas veces es su espíritu de servicio público y amor a la función que desempeñan.

En atención a todo esto, quisiera esclarecer algunos elementos que el Honorable señor Piñera -a lo mejor, sin intención- dejó en tela de juicio.

En primer lugar, la Superintendencia de Seguridad Social no es un ente en transición o en extinción, sino un organismo público que ha cumplido y está cumpliendo una importante función relativa a la fiscalización del sistema previsional en todas las áreas que aquí se han indicado; que su personal, a nuestro modo de ver, es insuficiente incluso para desempeñar sus actuales labores; que el proyecto que se está proponiendo no aumenta el personal; que la Superintendencia fiscalice al Instituto de Normalización Previsional, que tiene vigencia previsible hasta el año 2005, no es un argumento valedero para criticar la iniciativa, y que, al efectuarse la modificación de su planta, lo único que se está haciendo es incorporar personal a contrata, el que -como se dijo en la Comisión- lleva más de 15 años en esa condición. Y ello no es bueno, porque, además de esa larga permanencia, incluso ocupan cargos de Jefatura de Departamento. Entonces, el objetivo del proyecto es reconocer una situación de hecho.

Ahora bien, en cuanto al tema de por qué los reajustes se efectúan servicio por servicio, la verdad de las cosas -por lo menos, de lo que tengo conocimiento- (y no por considerar que lo hecho anteriormente siempre es lo bueno; a lo mejor, se pueden realizar otras cosas mejores en éstos y en los próximos tiempos) es que en todos los Gobiernos los reajustes de remuneraciones se han otorgado en dos niveles, y lo digo con cierta

experiencia: los aplicables a la generalidad de la Administración Pública, que se efectúan por ley una vez al año con el fin de recuperar el poder adquisitivo de los sueldos de los funcionarios públicos por efecto de la inflación, y los que se han ido concediendo servicio por servicio o por áreas de servicios, como una manera de reconocer los deterioros relativos que pueden haberse producido a través del tiempo o debido a la necesidad de adecuar esos servicios a las exigencias del momento. De allí, entonces, que siempre, en todos los Gobiernos, se han dictado leyes de reajustes especiales para determinados organismos. Y, en el caso del último tiempo, ello ha sido absolutamente justificable.

Es efectivo lo que dijo el Honorable señor Piñera: en 1970 se hicieron esfuerzos por consagrar lo que se llamó la carrera única funcionaría. Se estableció una planta, se diseñaron los requisitos de cada cargo y se examinó toda la Administración. Pero no se logró aplicarla en su totalidad, porque había sectores -las Fuerzas Armadas y Carabineros, y el de administración autónoma o empresas del Estado, que en ese tiempo eran mayores- que lo hacían imposible por la naturaleza de sus funciones. Por eso, se optó por la carrera funcionaría centralizada, a que se sujeta el aparato central del Estado constituido por los Ministerios. De allí se sacó el diseño. Pero con posterioridad a ese tiempo se fue destruyendo por diversas razones, muchas de las cuales se desconocen. Ello motivó que la Administración Pública sufriera un deterioro remuneracional que llegó a niveles dramáticos en ese período, pues muchas veces no se reconocían los derechos adquiridos, consagrados a lo largo del tiempo en diversas legislaciones.

Pues bien, el Gobierno democrático, recién asumido del Presidente Aylwin, decidió resolver estas situaciones una por una. No podía efectuarse de una sola vez para todos, dado que había que rectificar errores y resolver dificultades, tales como la ampliación de las plantas para encasillar en ellas a quienes se encontraban a contrata, pues el Régimen militar estableció como sistema, para incorporarse a la Administración Pública, el contrato y no el cargo de planta. De modo que hubo que efectuar reconocimientos y ampliar las plantas para introducir en ellas al personal a contrata. Y el proyecto en debate no es sino el reconocimiento de este hecho en uno de los tantos servicios de la Administración del Estado, con el objeto de devolverle su situación relativa.

Estoy de acuerdo -la Comisión de Hacienda manifestó su parecer en igual sentido- en un análisis con respecto a la política global de remuneraciones para el sector público en el próximo tiempo. Pero, sí, siendo realistas. Porque efectuar en el país un reajuste de sueldos de esa naturaleza, generalizado, llevándolos a niveles competitivos con los del sector privado, a lo mejor puede significar chocar con la pared de la realidad, que no lo hace factible. Empero, no nos podemos negar a ello en cuanto a establecer pautas para llegar a un sistema de remuneraciones, de ascensos, etcétera, dentro de la Administración Pública que sea común y beneficioso para todos.

Lo expuesto precedentemente, señor Presidente, generó este debate, y creo que en esta oportunidad la discusión debió haberse centrado nada más que en el contenido del proyecto en estudio.

Ahora, volviendo al articulado de la iniciativa, pienso que no existe nadie aquí, en el Senado, que se oponga a crear ocho cargos en la planta de la Superintendencia de Seguridad Social, a que dentro de ellos se incorpore a la gente a contrata y a que haya un movimiento de grados tendiente a compensar remuneraciones, lo que implica un reajuste promedio de 10.77 por ciento.

Sobre eso debemos pronunciarnos ahora. Pero el Senado tiene, por supuesto, derecho a convocar a una sesión especial, a la que podrá asistir el señor Ministro de Hacienda, para conocer en términos globales la política remuneracional de los próximos años.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Ruego a los señores Senadores concretar sus intervenciones al proyecto que nos ocupa. Porque la discusión -tan interesante, por cierto- que se puede producir alrededor de la magnitud, historia y modalidades de una nueva estructura de remuneraciones del sector público nos tomaría un tiempo distinto.

Se está estudiando la materia, y en ese sentido debo señalar que su análisis surge también en la Comisión Nacional de Ética Pública, que se reúne semanalmente.

Reitero: para avanzar en el tratamiento de esta iniciativa, ruego a Sus Señorías circunscribir sus intervenciones a la materia que nos ocupa, y así podremos despacharla en el transcurso de esta sesión.

Tiene la palabra el Honorable señor Muñoz Barra.

El señor MUÑOZ BARRA.- Señor Presidente, cuesta un poco entender el espíritu de algunas intervenciones realizadas por Honorables colegas de Oposición.

No podemos ocultar que este personal, primero, es altamente especializado, y además, tiene gran sensibilidad respecto a la protección de los intereses de una importante cantidad de trabajadores del país.

Y me llama la atención algo de lo expresado, porque uno de los señores Senadores que me antecedió en el uso de la palabra parte por reconocer que éste es un servicio inmensamente postergado con relación a otros organismos de la Administración Pública.

Ahora, el largo debate incide sobre algo central: ocho funcionarios, que no significan aumento en la dotación de ese servicio, porque constituyen personal a contrata, a quienes se hace justicia al darles estabilidad en sus funciones.

Pienso que me equivoco si interpreto lo manifestado aquí en el sentido de que en ese enfoque existe una posición doctrinaria acerca del rol del Estado. Y no quiero creer -repito que me parece estar en un error- que se pretenda señalar que el Estado como tal no puede aumentar su personal, aun cuando ello se juzgue necesario.

Uno de los señores Senadores que me precedió con su intervención dijo que la Superintendencia dejará de cumplir su labor allá por el año 2005. Creo que desde 1994 hasta el 2005 los trabajadores se merecen la mejor atención. Y estimo que aquí no se produce un desequilibrio al aumentar el presupuesto en cerca de 70 millones de pesos. Además, resulta evidente que esta entidad, a pesar del nuevo sistema de pensiones, durante muchísimo tiempo no disminuirá sus funciones, por cuanto los afiliados están afectos a riesgos profesionales, cubiertos por un seguro fiscalizado por dicho organismo. También se encuentra el sistema de cargas familiares, el de los subsidios de cesantía y, naturalmente, todo el trámite que significan los bonos de reconocimiento.

Por eso, cuando uno ve que el proyecto no implica aumentar el personal de este organismo del Estado -son ocho cargos a contrata que se incorporan a la planta-, pareciera que el debate, en el fondo, tiene otra razón medular, que sería lo planteado por el señor Senador de Oposición que manifestó su molestia porque a ciertos Servicios se los vaya mejorando de modo parcial, aislado. Empero -como expresó el señor Senador que recién intervino-, ello forma parte del contexto de mejoramiento de diferentes servicios, porque durante mucho tiempo se utilizó el sistema de personal a contrata.

En consecuencia, como Senador del Partido Por la Democracia, daré mi voto favorable a esta iniciativa.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, quizás el tenor del debate apunta a reflejar más discrepancias en esta materia de las que probablemente existan. Y ello, porque se entrelaza con conceptos sobre cuál es el rol de un servicio público y la necesidad o conveniencia de que sus funcionarios perciban buenas rentas; con el tamaño del Estado, o con la estrategia legislativa seguida en el último tiempo para atender los problemas del sector público.

Por eso, es importante lo sugerido en cuanto a realizar en alguna ocasión un análisis acerca de cuál debería ser el mejor esquema de remuneraciones y de dimensión de tales servicios, a fin de llevar a cabo, sobre esa base, una discusión adecuada, a la altura de la materia, y de no dedicarnos en exceso, a raíz de un tema específico, como indicó el señor Presidente, a cuestiones de carácter general. Por lo mismo, haré unas breves reflexiones de este tipo, porque, ya que se plantearon, es justo que lo expresado al respecto se entienda en su correcto sentido.

En primer lugar, la iniciativa revela una estrategia seguida tanto por la actual como por la anterior Administración, en orden a atender el problema de las bajas rentas de los funcionarios públicos -por razones comprensibles o no, ésa ha sido la motivación- de manera aislada, no analizando el sistema en forma global.

Ciertamente, en esto hay también una incidencia de presiones que los respectivos sectores efectúan ante la autoridad. Y el resultado es el siguiente. Desde la primera ley dictada sobre la materia, en 1991, N° 19.031, hasta la última en igual sentido, la N° 19.280, suman 21 los cuerpos legales referidos al mismo propósito. Y en este instante hay en tramitación dos iniciativas más: una para el Servicio Agrícola y Ganadero y la que ahora analizamos.

Por lo tanto, es razonable manifestar una inquietud en cuanto al modo como se ha venido trabajando en este tema. Porque, a pesar de las declaraciones de que la finalidad es lograr que haya una carrera única y un nivel de remuneraciones adecuado, equivalente para quienes desempeñan las mismas funciones, y de los intentos por conseguirlo, se ha empleado, por presión u otros motivos, una estrategia que distorsiona profundamente el sentido de las remuneraciones de los servidores del Estado, en circunstancias de que rectificarlo posteriormente será francamente difícil, si no imposible.

En seguida -porque detrás de esta estrategia hay también un inevitable aumento del personal del sector público-, no obstante que tanto en Chile como en el mundo la tendencia es a disminuir esta actividad, no a suprimirla (de lo que se trata es de terminar con el estatismo, no con el Estado), en este período hemos tenido un incremento en la cantidad de funcionarios. El sector público, globalmente, ha aumentado sobre un 10 ó 15 por ciento. Y en particular a través de estos mecanismos, de legislaciones individuales, se está logrando lo mismo: que el personal a contrata pase al de planta, distorsionando el sentido que el primero tiene. Porque, precisamente, no por casualidad existen los trabajadores a contrata. Los de planta reflejan la cantidad de funcionarios que se requiere para atender las necesidades permanentes de una institución; y los que se desempeñan a contrata se ocupan de cuestiones específicas, por esencia temporales, y, en consecuencia, no requieren estar incorporados a la planta en forma estable. Confundir los términos y señalar que no existe aumento, es no entender la situación. Y ella se produce no sólo en los servicios públicos, sino en las empresas privadas, aunque con otra denominación, porque corresponde a una realidad.

Aquí se trata, en último término, de buscar mecanismos para, en forma parcelada, lograr aumentos de rentas y, al mismo tiempo, de la dotación del personal. Esto podrá ser más justificado en algunos casos que en otros, pero, en el que analizamos, contra todo lo que se diga, no tiene mucho sentido. Porque, como se señaló en Comisiones -los antecedentes se encuentran en el informe-, el propio Fiscal de la Superintendencia de Seguridad Social

reconoció que a partir del año 80, cuando se cambió el sistema de pensiones, muchas funciones que antes recaían en este organismo se excluyeron de su control, con lo cual cada vez tiene menos asuntos que atender. Y, aunque no sea de inmediato, la proyección en el tiempo implica que obviamente la Superintendencia dejará de existir, porque no tendrá labores que realizar, pues las personas a las cuales hoy día atiende estarán en su sistema sólo unos años más. De manera que lo lógico pareciera ser -por sentido común- que, en lugar de que esta entidad crezca, como ahora se plantea, tienda a disminuir.

Sin embargo, no es eso lo que está ocurriendo. Nos hallamos ante un organismo que, a diferencia de otros, se encuentra en transición hacia su desaparición en el tiempo. No obstante ello, está creciendo, manteniendo como si tal el mismo esquema de aumento de personal y distorsión de la escala de rentas del sector público, por una justificación coyuntural, que aparentemente no es la más atendible, dadas las funciones que se esperan del servicio público.

Un último comentario. El problema de las remuneraciones del sector público es delicado. A nadie escapa que se trata de un segmento de trabajadores que se encuentra mal pagado. Diversos señores Senadores han esgrimido en la Sala argumentos para justificar, explicar o describir esta realidad. Todos estamos conscientes de ella. Sin embargo, es evidente que, en un país pobre y austero como el nuestro -ojalá continúe siendo austero-, el sector público, precisamente por sus funciones de servicio, no debería ser el llamado a percibir las mejores rentas del país; pero, sí, superiores a las actuales. En ese sentido, y dadas nuestras restricciones económicas, estimo que de alguna manera tenemos que optar: si queremos que haya una sobredotación, un personal de servicio público muy numeroso, será imposible que éste esté bien remunerado; por el contrario, aquellas naciones que lo han acotado, cuentan con equipos de calidad, permanentes, en número restringido, y, por la misma razón, pueden financiar y pagar sueldos adecuados a sus necesidades, dignidad y responsabilidades.

En consecuencia, en esta materia el Gobierno debe seguir una de dos lógicas: tener un personal de calidad, bien remunerado, o cumplir una misión más de aumento masivo de funcionarios, en cuyo caso difícilmente podrá pagarles como corresponde.

Por consiguiente, me parece del todo conveniente la existencia de criterios generales en este punto, y no continuar con una legislación tipo "salame": que analiza sector por sector, cortando de uno en uno, y no enfocando el problema de modo general. Porque cuando lo estudiemos desde esa perspectiva, ya va a ser demasiado tarde, y no tendremos capacidad para modernizar el Estado, ni mucho menos para retribuir a nuestros servidores públicos con una remuneración adecuada, como se merecen.

He dicho.

El señor DÍAZ.- Pido la palabra.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Siebert.

El señor SIEBERT.- Señor Presidente, a la larga lista que comenzó a enunciar el Senador señor Piñera, de proyectos análogos a éste aprobados en los últimos cuatro años -me parece que Su Señoría señaló 23, y a ellos también se refirió el Honorable señor Larraín-, tengo la impresión -no me cabe duda- de que se agregará también esta iniciativa. Vale decir, desde hace casi cinco años, de a poquito y a cada rato estamos mejorando los ingresos del sector público. Y la verdad es que los Senadores no se pueden oponer a este tipo de aumentos de sueldos. En cada una de esas veintitrés oportunidades hubo debate en torno al tema y, al final, se aprobaron los proyectos.

Pero -como expresó el Senador señor Piñera- ello va produciendo una distorsión. Hace algunos días, un periódico de Santiago publicó un análisis donde se denunciaba que había una variación acumulada en los últimos cinco años del gasto de personal del Gobierno general que provocaba expectación en el resto, que se encontraba perjudicado, y una abierta injusticia. Así por ejemplo, en los últimos cinco años los Ministerios de Transportes y de Hacienda han acumulado una variación de gasto en personal de 11,6 y de 69,6 por ciento, respectivamente, siendo los sectores más perjudicados en ese sentido los de Transportes y de Defensa Nacional. Esto lo publicó un diario, a raíz de las denuncias de un carabinero sobre la desmedrada situación en que se encuentra el personal policial.

A modo anecdótico, deseo relatar algo muy personal que me sucedió el domingo último, cuando dejé estacionado mi auto en un lugar público. Me llamó la atención que el cuidador se cuadrara y me tratara de "mi General". Al preguntarle si me conocía, me respondió que era funcionario de las Fuerzas Armadas, y que los días domingo se dedicaba a vigilar ese estacionamiento para incrementar un poco su sueldo, lo que resulta verdaderamente preocupante.

Por último, como en cada oportunidad en que se han estudiado las leyes respectivas, se escucha la misma argumentación, en el sentido de que, mediante algunos arbitrios, se está tratando de mejorar la muy esmirriada situación económica del personal de muchos servicios, creo que amerita un análisis. Por eso deseo proponer que dentro del programa de actividades del Senado, se debata el tema, con presencia del Ministro de Hacienda y de personeros de Gobierno, para que nos expliquen la política existente al respecto. Y ojalá que en el próximo reajuste que se conceda al sector público se considere la distorsión entre las Secretarías de Estado a que aludí, a fin de que se haga justicia en los distintos estamentos en cuanto a sus remuneraciones.

Por de pronto, como señalé al principio, anuncio mi voto favorable al proyecto, aun cuando pienso que no constituye solución para encarar el

problema de aumento de rentas de algunos funcionarios de la Administración del Estado.

El señor VALDÉS (Presidente).- Me hago cargo de la petición formulada y haré presente al señor Ministro de Hacienda la necesidad de un debate a fondo dedicado exclusivamente a analizar la situación global de la dimensión y sueldos del sector público.

Tiene la palabra el Honorable señor Mc-Intyre.

El señor MC-INTYRE.- Señor Presidente, seré breve, pues las palabras del Senador señor Siebert reflejan lo que pensaba señalar.

En general, la iniciativa en estudio considera aumentos de planta, lo que, a mi juicio, no tiene nada de particular. Tampoco presenta problemas económicos, porque los recursos están disponibles y no significa incremento en los gastos. Pero me preocupan sus efectos, porque se faculta al Superintendente para que, en el plazo de 60 días, encasille, según el orden del respectivo escalafón, a todo el personal de planta actualmente en servicio. Ese es tal vez el corazón del proyecto, que implica un incremento del costo financiero en aproximadamente 10,7 por ciento; pero, por tratarse de un personal postergado, lo votaré favorablemente.

Por otro lado, al aceptarse estos desplazamientos en el encasillamiento, lo que realmente se hace es desarmar la pirámide que siempre debe existir. Recuerdo que en EMPORCHI el escalafón era un desastre, pues tenía una base de sustentación muy pequeña y sólo un cargo en la cúspide. En la situación en análisis, ocurre algo parecido, pues en el grado más bajo -el 22- aparecen 2 administrativos y 2 auxiliares, y en el más alto un solo cargo. O sea, el escalafón, que debiera ser una pirámide, contempla 4 cupos en la base y uno en el vértice de la misma. En la planta de profesionales, en el nivel inferior figuran un funcionario, 37 en el medio y 5 en el extremo superior.

A mi parecer, no es correcta la forma en que se ha venido operando en 19 casos desde 1991. En algunas oportunidades, los proyectos se han referido no a una, sino a varias instituciones, como sucedió con uno que incluía al INDAP, CONAF, SAG, SENAME, SERMAP, etcétera. Y si deseamos abordar el estado de postergación en que se hallan otras instituciones muy bien organizadas, que necesitan esta pirámide administrativa -es el caso de las Fuerzas Armadas e Investigaciones- ello no podría hacerse. De modo que si cualquiera de nosotros, impulsado por el mismo espíritu social que nos anima respecto de la iniciativa en estudio, tratara de solucionar el problema de aquéllas, no lo podría hacer mediante este procedimiento, porque destruiríamos su estructura organizacional.

Por ello, considero razonable lo señalado por el Senador señor Siebert, pues, no pudiendo corregir ese problema social de esta manera, debemos pedir al Gobierno que lo tenga presente, como ha sucedido con las Fuerzas Armadas y Carabineros, según lo publicado en la prensa.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Díaz.

El señor DÍAZ.- Señor Presidente, lamentablemente no se encuentra en la Sala el señor Senador que intervino con anterioridad a los Honorables señores Mc-Intyre y Siebert, a quien deseo rebatir por lo que expresó. Dijo textualmente -y espero haber anotado mal- que "el sector público no debería ser el que está llamado a tener las mejores rentas del país". Tal afirmación no me parece justa.

Creo que, dadas la dignidad, la representación y responsabilidad de algunos cargos, obviamente, quienes debieran percibir las mejores rentas son algunos funcionarios públicos, empezando por el Primer Mandatario, siguiendo con el Presidente de la Corte Suprema y luego con los Ministros, todos los cuales, aparte la dignidad de sus cargos y la responsabilidad que tienen, manejan enormes cantidades de recursos económicos.

Por otro lado, cuando se critica el sistema seguido y se señala que hemos estado discriminando y poniendo en práctica la "teoría del salame", debo decir que eso corresponde a una realidad, habiéndose actuado con absoluta lógica y consecuencia. Por ejemplo, el mejorar sustancialmente las rentas del personal de Salud fue porque ese sector estaba extraordinariamente deteriorado. Y cuando los médicos anunciaron que podían paralizarse los servicios de urgencia, hubo necesidad nacional de responder a tal emergencia. No es que esos profesionales o los paramédicos quisieran hacer una huelga porque sí, sino que el problema debía resolverse de inmediato. Como bien saben Sus Señorías, la situación creada fue el producto de toda una política, porque en el Gobierno militar se privilegió claramente el sistema de salud privado por sobre el público, e intencionadamente se deterioró este último. O sea, ello responde a una política.

Ahora, también hay una política: primero, dar solución a los problemas de los más afligidos y postergados, como son los profesores y el personal de Salud. Ha habido estatutos y tratamientos especiales; lo reconocemos, pero ello obedece a una realidad y a una necesidad. Eso en primer lugar. Y, en segundo término, existe también una política general tendiente a rebajar el índice de inflación y otorgar un reajuste general de sueldos para todo el país por sobre la variación experimentada por aquél.

Por último, deseo agregar una cosa: no se trata de presiones, sino de justicia. En el caso en cuestión, los funcionarios no pueden hacer mayor presión, por ser un número muy reducido de personas, por lo que ese argumento no es válido.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra la Senadora señora Feliú.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, procuraré ser breve, pues me he referido en otras sesiones del Senado a este tema, al analizar proyectos similares al que hoy día se discute.

En verdad, mejorar remuneraciones sobre la base de la modificación de las plantas es el peor sistema que pueda existir, porque, en definitiva, se distorsionan las estructuras de los servicios. Ha habido numerosas iniciativas -entre las que recuerdo en este momento están, por ejemplo, las relacionadas con Educación y Vivienda (en cuanto a lo primero, me refiero al Ministerio respectivo)- en cuya suma se decía de manera explícita que se trataba de mejorar remuneraciones y de modificar plantas. Otro tanto ocurría en los mensajes respectivos, pues se sostenía que se procuraba dar un mejoramiento económico. Y digo que es malo el sistema, porque las plantas configuran la estructura del servicio y ésta debe corresponder a sus funciones. Y eso tiene que estar, como se hizo presente, en un sistema piramidal jerarquizado, sin que los aumentos de remuneraciones impliquen mejorías sólo en los grados intermedios, porque ello atenta contra la carrera funcionaria.

Además, deseo recordar que, a propósito de esta misma observación general, en la Comisión de Hacienda se pidió la presencia del entonces Ministro señor Foxley, a fin de plantearle el tema y señalarle la inconveniencia de modificar, mediante este sistema, las plantas de algunos servicios y mejorar ciertos niveles de las mismas. Pero dicho Secretario de Estado no dio, a mi modo de ver, explicación satisfactoria alguna, porque, en el fondo, ello no correspondía a una política general, sino a una modalidad de solución caso por caso.

El procedimiento de alterar las plantas y de privilegiar algunos grados presenta graves inconvenientes, porque, en definitiva, los niveles inferiores van quedando sin funcionarios, el personal se reduce sólo a ciertas estructuras y, naturalmente, los sectores más altos no tienen posibilidad alguna de aumento. Y como se producen diferencias de renta entre los distintos grados, algunos perciben un mejoramiento muchísimo mayor que otros, siendo los niveles superiores los que en la casi generalidad de los casos reciben menos o absolutamente ningún incremento por esa vía.

Otro problema que se plantea es la incorporación de los contratados a la planta. Se hace presente que ellos llevan mucho tiempo sirviendo. Quiero recordar que la Constitución Política consagra la admisión a todas las funciones y empleos públicos, previa realización de concursos. Naturalmente, a todos nos toca el corazón cuando alguien que lleva diez años a contrata tenga opción de pasar a la planta. Pero eso significa privar a otro chileno con condiciones e interés en ocupar un cargo público de la posibilidad de presentarse. Nuevamente, creo que ello es inconveniente. Por lo demás, la norma pertinente requiere quórum especial para aprobarse, por modificar la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la cual, junto con la garantía constitucional señalada, exige concurso para ingresar al último grado del escalafón, salvo en los cargos de confianza exclusiva del Presidente de la República.

Por todas estas consideraciones, a mi juicio, el sistema de aumento de remuneraciones propuesto en la iniciativa es pernicioso.

Por otra parte, se planteó también la situación de las escalas únicas de sueldos. Al respecto, quiero recordar que hay un principio al que debemos llegar: a igual función debe haber igual remuneración, si no idéntica, al menos lo más similar posible. En resguardo de dicho principio, se han aplicado en Chile numerosas escalas únicas. La primera que se me viene a la memoria - debe haber alguna anterior- es la contemplada en el Estatuto Administrativo fijado por el DFL N° 256. Con posterioridad, se aplicó el DFL N° 40, de 1960, uno de los primeros dictados en virtud de la ley N° 13.305, de ordenación de la Administración, que recogió el principio precedentemente señalado, y consignó una escala única para todos los funcionarios. ¿Qué ocurrió en definitiva? Que algunos servicios con mayor poder de presión fueron excluyéndose paulatinamente de ella.

Durante la Administración de don Eduardo Frei Montalva, la ley N° 16.617 reprodujo una escala única en la cual quedaron incorporados todos los servicios que en ese entonces se consideraban postergados. Más adelante, en tiempos del Régimen militar, se dictaron el decreto ley N° 249, de 1973, y el decreto con fuerza de ley N° 90, de 1977, muy importante, porque estableció escalafones tipo, lo que significó que en todas partes, para desempeñar funciones análogas, se exigían los mismos requisitos y se pagaban iguales remuneraciones. Después, precisamente por efecto del deterioro, se dictó la ley relativo a los servicios fiscalizadores, el decreto ley N° 3.551, de 1981, el cual rige el servicio que nos ocupa, que tiene tal categoría.

En suma, hoy día nos encontramos ante un cuadro anárquico. Hay numerosos servicios que, al modificar sus plantas, han obtenido mejoramientos para algunos de sus trabajadores; no para todos. Especialmente excluidos quedaron los cargos superiores, porque no tienen posibilidades de ascenso, ya que no hay grados por sobre los suyos. Luego, el procedimiento no es ecuánime en absoluto. Los servicios fiscalizadores tampoco tienen las mismas rentas. Leí en estos días en la prensa que alguien planteaba que, por efectos de la ley sobre el mercado de capitales, se aumentaron las remuneraciones en ciertos servicios fiscalizadores: Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Sociedades Anónimas; en el resto, entre ellos la Contraloría General de la República, no.

Por consiguiente, el tratamiento no es parejo para toda la Administración Pública; no se respeta para nada el principio que dice que "a igual función, igual remuneración". Por eso, reitero lo que aquí se planteó y que se ha propuesto con anterioridad: que venga el señor Ministro, que estudiemos una política y hagamos un trabajo serio. La modalidad de atender servicio por servicio e ir mejorando remuneraciones en forma parcial es por completo inconveniente.

Con relación a la Superintendencia de Seguridad Social, en los informes de las subcomisiones, hay constancia de que expresé una duda que aquí también se mencionó, en el sentido de que la función de ese organismo requiere de un análisis profundo. Su función básica -como, por lo demás, lo dice el mensaje- es fiscalización al Instituto de Normalización Previsional, INP, servicio público cuyo jefe superior figura entre los funcionarios de confianza exclusiva del Presidente de la República. En verdad, no se requiere que un servicio público fiscalice a otro servicio público, porque nuestro ordenamiento jurídico reconoce como sistema que todos ellos sean fiscalizados por la Contraloría General de la República.

Personalmente, no me opongo al mejoramiento de rentas en estudio, no por el hecho de que la Superintendencia fiscalice al INP (función que en realidad no le corresponde), sino porque fiscaliza otras entidades de carácter privado, como son las mutualidades y las cajas de compensación. Pero, en realidad, lo necesario es estudiar seriamente qué ocurre con las funciones de esta entidad y de muchas otras, y hacer un análisis racional disponiendo de la información del caso.

Aquí se ha recordado, a propósito de rentas, la situación de los médicos. Afirmo -lo he hecho reiteradamente en la Comisión de Salud- que las remuneraciones médicas son hoy día un puzzle. Cuando uno solicita una escala médica, se le pregunta de qué médico se trata, dónde está (porque hay asignaciones de asignaciones, antigüedad, etcétera). Esa es una realidad. Pienso que todos somos cómplices al haberlo aprobado así; pero la verdad es que no hay un estudio racional, no existe un sistema uniforme. Eso conduce a que unas rentas sean buenas, y otras, muy malas y deterioradas. El problema es muy serio, porque, como lo ha recordado el señor Presidente, esta materia también debe ser vista y ponderada en un análisis sobre probidad de la administración.

Por todas estas consideraciones, señor Presidente, reitero la necesidad de hacer el estudio a que me he referido, e insisto en el concepto planteado en múltiples oportunidades para proyectos similares.

Por último, hago presente que no prestaré mi aprobación al artículo 6º del proyecto, que reproduce una norma sobre excedentes de cotizaciones, la que considero inconstitucional e inconveniente.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Piñera, último de los señores Senadores inscritos para intervenir en este debate.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, seré muy breve, e iré al fondo del asunto.

En primer lugar, el argumento consistente en que se trata sólo de ocho personas y 10 por ciento de las remuneraciones, no es válido si se repara en que son 23 proyectos y se analizan uno a uno. Las plantas no se incrementan

en ocho personas, ni ello cuesta solamente 70 millones de pesos, como lo dice el informe. Los reajustes generales alcanzan a 14 por ciento, y, sin embargo, el aumento en el costo de la planta del sector público alcanza a 34 por ciento. Es decir, la política real de reajustes no se está aplicando mediante las leyes correspondientes, sino por readecuaciones de plantas.

En segundo lugar, es indudable que la Superintendencia no sólo fiscaliza al Instituto de Normalización Previsional, INP (que sí tiende a desaparecer por su naturaleza misma); fiscaliza también muchas otras instituciones, tales como los servicios de bienestar del sector público, las mutualidades, las cajas de compensación y otros organismos. Luego, la Superintendencia no es transitoria; lo que es transitorio -y así lo dije- es el Instituto de Normalización Previsional.

Tercero -y aquí estamos llegando a lo fundamental-, las readecuaciones de plantas deben hacerse en razón de objetivos, de requerimientos, de necesidades de una institución.

Por ejemplo, se dice: tal organismo necesita profesionales; establezcamos una tabla de ellos, que ganen más que los no profesionales. Eso es lo que dice el proyecto. Uno de los argumentos que se emplean en el mensaje es que la Superintendencia de Seguridad debe profesionalizarse. Suena muy convincente. Sin embargo, inmediatamente después, en el mismo texto -artículo 3º, inciso tercero- se faculta al Superintendente para eximir del requisito de título profesional a determinados funcionarios. En otras palabras, primero se dice que se quiere profesionalizar el servicio, e inmediatamente después se faculta al Superintendente para eximir de la obligación de tener título profesional a aquella persona que va a ocupar un cargo en la planta de profesionales.

Señor Presidente, las contradicciones en estos proyectos son tan abiertas que da la impresión de que una persona escribiera el mensaje y que otra distinta redactara el articulado, sin conversar entre ellas. En realidad, lo que se persigue no es profesionalizar la Superintendencia de Seguridad Social, sino subir las rentas. Como se pretende pagar renta de profesional a un funcionario que no lo es, hay que colocarlo en la planta profesional, para lo cual no le podemos exigir que sea profesional, porque sencillamente no lo es.

Realmente, los proyectos de este tipo que el Senado aprueba, muchas veces no tienen lógica interna, como ocurre con éste. El camino verdadero es otro: elevar las rentas de los funcionarios públicos porque son muy bajas, y, particularmente, en esta Superintendencia.

Por eso recalco que el método de confundir las plantas con los sueldos, tal como lo dijo la Senadora señora Feliú, es muy inconveniente, y ya no constituye excepción, como se pensó en un comienzo; es la norma general.

Repito: del 34 por ciento de reajuste promedio que se dio al sector público, 20 puntos (casi dos tercios) provienen de modificación de plantas, y sólo 14,

de reajuste de remuneraciones. De seguir esta tendencia, iremos por muy mal camino.

El problema está en que hemos hecho ver al Gobierno esta situación en innumerables ocasiones, ante cada proyecto de este tipo; y nos pasa lo mismo con la Ley de Presupuestos. Cada vez que la discutimos se formulan las mismas advertencias. Se nos escucha con atención, y la siguiente iniciativa muestra que se ha incurrido en las mismas prácticas.

Aquí tenemos 23 proyectos, más dos o tres que están en trámite. ¿Cómo haremos entender al Ejecutivo que ésta no es la forma en que, al menos nosotros, quisiéramos que se manejara la política de remuneraciones del sector público? ¿Aprobándolos cada vez, porque "¡Pobres señores de la Superintendencia!"? ¿O dando una señal rectificatoria? Eso es lo que en este momento yo, personalmente, estoy tratando de dilucidar.

Me pregunto con qué criterio objetivo se deciden estos reajustes caso a caso, en lugar de legislar en general. Cuando vino el señor Ministro de Hacienda, no expuso ninguno. Dijo solamente que se trataba de ayudar a los más necesitados. Le preguntamos "¿Cuáles son? ¿Dónde están? Muéstranos la estructura de remuneraciones del sector público; indíquenos dónde están las discrepancias para poder pensar, y razonar, y resolver sobre estos proyectos con conocimiento de causa". No nos entregó nada.

Sin embargo, noto aquí que el reajuste promedio -éstas son iniciativas del Ministerio de Hacienda- respecto del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones es de 11 por ciento; y respecto del de Hacienda, 69,4 por ciento. Es decir, parece que la caridad empieza por casa, y que es verdad aquello de "No me den; pónganme donde hay", porque mientras más cerca se está del Ministerio de Hacienda, más altos son los reajustes, lo cual es natural. En un tratamiento caso a caso, uno tiende a partir por lo que está más cerca. "Ojos que no ven, corazón que no siente". Eso es lo que está ocurriendo.

En consecuencia, me pregunto cómo logra uno entrar a la lista del señor Ministro de Hacienda. Nombraré algunos mecanismos: huelgas ilegales, como lo hizo el personal del Servicio de Impuestos Internos en determinada oportunidad. Ese es uno; el resultado es rápido. Mal camino para entrar en esa lista. Otro: tener contacto directo con el señor Ministro.

¿Por qué ese Secretario de Estado no plantea una norma objetiva para enfrentar la política de remuneraciones? Si la intención es mejorar a los más postergados, me parece lo más razonable del mundo. ¿Dónde están los más postergados? ¿Por qué se nos proporciona siempre información parcial y no se nos permite tomar resoluciones con inteligencia y disponiendo de información? Se lo hemos pedido en innumerables ocasiones al señor Ministro, pero no lo ha hecho.

Por otra parte, en este proyecto estaríamos permitiendo acceder a ciertos cargos sin que el funcionario respectivo cumpla los requisitos del grado.

Me pregunto por qué el Senado, cuando le tocó analizar el proyecto de plantas municipales, no permitió esa misma excepción y exigió los requisitos pertinentes para acceder a un mejor grado. Entonces, en esa forma caemos también nosotros en una política incoherente. Se diría que, dependiendo del día, otorgamos o no la excepción; un día sí, otro no. Me parece que eso lleva a una mala política de personal en la Administración Pública.

Comparto lo que dijo el Senador señor Díaz, en el sentido de que los funcionarios debieran ser tal vez mejor remunerados que el promedio, porque cumplen una función pública que tiene tanta dignidad, y acaso mayor trascendencia que la que puede tener una ocupación privada. En consecuencia, en el Senado estamos -no quiero usar la palabra que se me viene a la cabeza; la voy a eludir- acompañando en una política de remuneraciones que ya se transformó en la norma y no en la excepción.

Por otra parte, el proyecto, definitivamente, requiere quórum de ley orgánica constitucional, porque algunas de sus normas están en abierta contradicción con la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. Y repito, señor Presidente, con esto estamos aplicando una política de remuneraciones que terminará careciendo de toda coherencia.

La escala única del servicio en cuestión, que es el más postergado, según el mensaje, comienza a partir del grado 22. Por lo tanto, quisiera saber qué pasó con los grados 23 al 31. Desaparecieron. Como se reajusta la escala única, hay que ir subiendo de grado. Están muriendo dos grados por año. A este ritmo, de continuar el proceso, vamos a llegar a un sistema en el que exista un solo grado, con lo cual surgirán dos problemas: no habrá carrera funcionaría al no existir posibilidad de progreso, y estarán los grados de arriba absolutamente topados. Por lo tanto, al no poder subirse a los que están en el grado 1-A, porque ya no los hay más arriba, los altos niveles quedarán con rentas extraordinariamente bajas. Entonces, o se les compensa con mecanismos que no debieran existir; o se pierden, como está ocurriendo con muchos organismos del sector público.

La presente iniciativa -repito- requiere quórum de ley orgánica constitucional. Estamos mutilando la escala única porque no queremos enfrentar el problema de fondo.

Analicemos la escala única. Se dice que no hay plata. ¡Pero cómo se puede aducir eso, cuando el reajuste promedio real que se otorgó al sector público en los últimos cuatro años es de 34 por ciento! La plata está. Lo que pasa es que el Gobierno no quiere distribuirla mediante un mecanismo parejo, objetivo, sino que aplica mecanismos discrecionales. Por cierto, da mucho poder eso de otorgar los reajustes caso a caso, gota a gota. En resumen, los mismos recursos que están ahí se podrían haber utilizado con una política más moderna.

Por último, deseo recordar al Senado algo que dijo el señor Presidente del Colegio Médico: a pesar de que se duplicó el gasto público en salud,

los indicadores de producción de salud del sector público (atenciones, hospitales, consultas, etcétera) se mantuvieron totalmente estancados. Por eso, llamo a no confundir "aumento en el gasto" con "aumento en la producción". A una empresa no se la mide por lo que gasta; se la mide por lo que produce. Y si un gerente general nos viniera a decir que duplicó el gasto y no aumentó la producción, puedo asegurar a Sus Señorías que ese ejecutivo tendría graves problemas con su directorio. Y eso es lo que ha ocurrido en el sector salud.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).-Terminado el debate.

Corresponde tomar la decisión.

A juicio de la Mesa, el proyecto no exige quórum de ley orgánica constitucional. Así lo trató y lo aprobó la Cámara de Diputados.

En segundo lugar, no me cabe duda de que el artículo 6º propuesto por la Comisión de Hacienda sí requiere, para ser aprobado, quórum calificado, de 23 señores Senadores.

No han llegado indicaciones a la Mesa.

El señor PIÑERA.- Nuestra bancada pide segunda discusión, señor Presidente; y que se fije plazo para presentar indicaciones.

El señor CALDERÓN.- ¡Cómo podemos atrasar tanto este proyecto, señor Presidente!

El señor PIÑERA.- Y también pedimos que venga el señor Ministro de Hacienda, señor Presidente.

El señor CALDERÓN.- Señor Presidente, lo que pasa es que el Senador señor Piñera está planteando una discusión general del problema de remuneraciones, asunto que es muy necesario discutir; pero no lo hagamos en relación con este proyecto, porque atrasaremos el despacho de una planta. Esta será una de las últimas que el Senado apruebe.

El señor VALDÉS (Presidente).- ¿El señor Senador desea detener la tramitación de este proyecto hasta que exista una política general de reforma de la Administración Pública, que demoraría por lo menos un año en formularse?

Sinceramente, pese al buen juicio demostrado al hacer presente la inconveniencia de ir mejorando los servicios uno por uno, pienso que no debemos postergar esta iniciativa -aprobada ya por las Comisiones respectivas y sobre la cual no he advertido objeción alguna, excepto el problema de quórum- en espera del análisis de un asunto mayúsculo, que comprende el establecimiento de una escala global de remuneraciones para el sector público y la redefinición de funciones, lo que en ningún país del mundo se puede hacer en menos de un año. Además, tiene que ser abordada

por la Administración del Estado y no tenemos medios para forzarla a estudiar casos urgentes.

Me parece que eso significaría paralizar inútilmente un proyecto y perjudicar al personal de un organismo, salvo que el Ejecutivo hiciera presente su urgencia en carácter de "Discusión Inmediata", como sin duda sucedería.

Por lo tanto, llamo a la cordura y a aprobar esta normativa -como dije, no ha merecido observaciones ni ha sido objeto de indicaciones-, dejando constancia de la exigencia del Senado de que se discuta a fondo, con la presencia del señor Ministro de Hacienda, la política de remuneraciones y el ajuste completo del sistema de Administración del Estado.

El señor PIÑERA.- El señor Presidente me hizo una pregunta. Quiero responderle con otra.

¿Su Señoría cree que esta Corporación puede seguir aprobando este tipo de proyectos de mejoramiento y despachar ahora la iniciativa legal número 23, sin saber realmente qué se está haciendo en materia de reajustes del sector público y desconociendo, además, si el Gobierno enviará o no nuevos proyectos acerca de otras reparticiones fiscales?

Como hemos hecho este mismo planteamiento a los Ministros en innumerables ocasiones y el grado de aceptación o de recepción de nuestra inquietud ha sido absolutamente nulo, he pedido segunda discusión.

Ojalá que en esa oportunidad esté presente el señor Ministro de Hacienda, a fin de que nos dé a conocer los criterios básicos de la política existente en este aspecto; pero no una explicación general como la recibida anteriormente, sino una que indique, por ejemplo, si existe o no un programa de Gobierno para ir mejorando a los sectores más postergados.

El señor VALDÉS (Presidente).- Creo que no vale la pena abundar más en el tema, porque la solicitud de segunda discusión por parte de un Comité suspende la discusión del asunto hasta la sesión ordinaria siguiente.

-El proyecto queda para segunda discusión.

El señor DÍAZ.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Está terminada la primera discusión de la iniciativa, señor Senador. Corresponde tratar otro proyecto.

El señor DÍAZ.- Muy bien.

El señor CALDERÓN.- Pido la palabra, sobre otra materia, señor Presidente.

El señor VALDÉS (Presidente).- Puede usar de ella Su Señoría.

AUTORIZACIÓN A COMISIONES DE TRABAJO Y DE SALUD, UNIDAS,
PARA SESIONAR PARALELAMENTE CON LA SALA

El señor CALDERÓN.- Señor Presidente, deseo pedir que se recabe el acuerdo de los señores Senadores para que las Comisiones de Trabajo y de Salud, unidas, sesionen simultáneamente con la Sala a partir de las 13, con el propósito de terminar el estudio del proyecto sobre Estatuto de Salud Municipalizada.

El señor VALDÉS (Presidente).- Justamente a esa hora, tan pronto finalice el Orden del Día, convocaré a una reunión de Comités, a solicitud de varios de ellos. Podrían compatibilizarse ambas cosas.

Si no hubiere oposición, se autorizará el funcionamiento paralelo con la Sala de dichas Comisiones, unidas, durante la hora de Incidentes.

Acordado.

Boletín N°1025-07

INCLUSIÓN EN LA CUENTA DE MOCIONES SOBRE MATERIAS PROPIAS DE MENSAJES

El señor VALDÉS (Presidente).- Corresponde ocuparse en el proyecto, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 13 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, para permitir dar cuenta de mociones que señala, informado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

-Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley: (moción del señor Piñera).

En primer trámite, sesión 8ª, en 6 de julio de 1993.

Informe de Comisión:

Constitución, sesión 7ª, en 21 de junio de 1994.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el señor Secretario.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- La Comisión hace constar en su informe que el proyecto se originó en moción del Senador señor Piñera; que después de examinar los antecedentes jurídicos y de hecho concluyó que la iniciativa es inconstitucional, por lo que propone rechazarla, y que tal acuerdo se adoptó por la unanimidad de sus miembros, Honorables señores Díez (Presidente), Fernández, Hamilton, Larraín y Sule.

El señor VALDÉS (Presidente).- En discusión general el proyecto.

El señor PIÑERA.- Pido la palabra.

El señor VALDÉS (Presidente).- Puede usar de ella Su Señoría.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, quiero explicar el objetivo del proyecto, hacerme cargo de la opinión de inadmisibilidad de la Comisión y, finalmente, pedir al Senado más coherencia y consecuencia en sus resoluciones.

En primer lugar, el régimen presidencial consagrado por la Constitución establece facultades y prerrogativas para los Parlamentarios que han sido consideradas unánimemente muy mermadas con relación a las que posee el Presidente de la República. Por ello, esta Corporación se ha transformado en la práctica en un órgano tramitador de iniciativas legales del Ejecutivo.

Efectivamente, si hacemos una estadística de las iniciativas de origen parlamentario que han tenido éxito en su tramitación, excluyendo las relativas a erección de monumentos, nos encontraremos con una pobreza franciscana. Y si uno lee los incisos tercero y cuarto del artículo 62 de la Carta Fundamental, en los cuales se describen las materias que corresponden a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, se percata de que ahí se halla una parte muy significativa y sustancial de lo que es el ámbito de la ley.

Creo innecesario leer esas disposiciones, porque los señores Senadores las conocen y están conscientes de que casi todos los asuntos trascendentales están reservados a la iniciativa propia del Jefe del Estado.

Señor Presidente, el propósito del presente proyecto no es cambiar la situación expuesta, porque eso ameritaría un debate más profundo -por lo demás, forzosamente él se producirá dentro del contexto de lograr un mejor equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo-, sino, simplemente, plantear que no es comprensible que en la actualidad se llegue al extremo de impedir que se dé cuenta en la Sala de mociones relativas a materias que puedan corresponder a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, con el solo objeto de que sean conocidas por él, de forma tal que, si tiene a bien otorgarle su patrocinio, se inicie la discusión del proyecto. Este es el objetivo de la moción que nos ocupa. Por lo demás, antes de que se dictara la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, las mociones podían ser remitidas al Ejecutivo con la finalidad de que éste, de concordar con ellas, les otorgara su patrocinio.

Esa fue, señor Presidente, la razón que me indujo a presentar este proyecto. Sin embargo, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, más que pronunciarse respecto del fondo de aquél, consideró por unanimidad que es inconstitucional. Y para justificar su decisión planteó dos argumentos. El primero tiene que ver con el origen de las leyes, las que, conforme a la Constitución, pueden generarse en la Cámara de Diputados o en el Senado. Por lo tanto, éste no es el razonamiento que invalidaría este proyecto.

El segundo argumento por el cual, según la Comisión, esta moción es inadmisibile, es que ella se refiere a una materia cuya iniciativa la Carta Fundamental reserva expresamente al Presidente de la República. Y señala que de acuerdo al Diccionario de la Lengua, "iniciativa" es, precisamente,

el "Derecho de hacer una propuesta", el "Acto de ejercerlo", la "Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar".

Señor Presidente, en esta materia, se podría discutir si por el acto del Jefe del Estado de impulsar o patrocinar un proyecto, éste pasaría a constituir, en sí mismo, una iniciativa del Presidente de la República, sin perjuicio de que la propuesta inicial de la idea no haya provenido de él. Empero, más allá de discutir si eso es o no constitucional -no soy abogado, pero respeto la determinación unánime de la Comisión sobre este asunto-, pienso que debemos ser consecuentes y aplicar la misma vara para el mismo caso, e idénticos criterios para situaciones similares. Digo esto por lo que paso a exponer.

El informe plantea que en el Texto Fundamental no existe la institución del patrocinio. Expresa textualmente: "el patrocinio no constituye un mecanismo que sea constitucionalmente aceptable para dar curso al trámite legislativo". Y da una serie de razones con las cuales, después de leerlas detenidamente, tiendo a coincidir.

No obstante, tengo en mis manos un oficio del Presidente señor Patricio Aylwin, de fecha 23 de abril de 1993, dirigido al Presidente del Senado y aceptado por la Sala, que dice: "Tengo a bien poner en conocimiento de V.E. que he resuelto dar mi patrocinio" a una iniciativa legal que provino de las Senadoras señoras Olga Feliú y Laura Soto, respecto a la transparencia del gasto público.

El señor DÍEZ.- ¡Galante el señor Presidente!

El señor PIÑERA.- Puede que haya sido galantería. Tal vez si los Jefes del Estado fueran galantes con las mujeres y solidarios con los hombres podría equipararse la situación.

También tengo en mi poder otro proyecto de ley al cual el Presidente señor Aylwin otorga patrocinio, en los siguientes términos: "Tengo el honor de expresar el patrocinio del Ejecutivo a mi cargo a la indicación presentada por el Honorable Senador señor Miguel Otero."

En este caso, indudablemente debe hablarse de caballerosidad para con el Honorable colega.

Pues bien, señor Presidente, esa indicación del Senador señor Otero, que también se refería a un asunto de iniciativa exclusiva del Primer Mandatario, recibió el patrocinio del Ejecutivo, se la tramitó y fue aceptada por el Senado. Aún más, fue votada favorablemente por varios señores Senadores que integran la Comisión de Constitución, quienes, en cambio, en el caso particular de la moción que yo he presentado, declararon que no cabría la posibilidad de solicitar patrocinio.

Además, tengo aquí una tercera moción, del Senador señor Páez, en la que se faculta a la Dirección de Vialidad para adquirir la maquinaria que señala,

que obviamente corresponde a la iniciativa exclusiva del Jefe del Estado - esto nunca fue discutido, puesto que se refiere al uso de bienes públicos-, respecto de la cual el mensaje del ex Presidente señor Aylwin expresa: "He resuelto dar mi patrocinio a la moción cuya iniciativa me corresponde de conformidad con el artículo 62 de la Constitución Política de la República, relativa al proyecto de ley que faculta a la Dirección", etcétera.

¡Gran proyecto de ley del Senador señor Páez! Pero aquí se da el caso (podría mencionar muchos más) de que el Primer Mandatario reconoce que la materia es de su iniciativa exclusiva y nadie lo cuestionó, por lo cual eso queda fuera de discusión. O sea, señaló que era moción; le dio su patrocinio y el proyecto se tramitó y fue aprobado unánimemente, con el voto entusiasta incluso del Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, porque tenía que ver con problemas que afectaban a la Región que representa.

El señor PÁEZ.- ¡Beneficiaba a todo el país!

El señor PIÑERA.- De acuerdo. Pero la Región del Senador señor Díez es parte del país. Lo digo en forma muy positiva. Por lo tanto, señor Presidente, me pregunto. Si prima la tesis de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia en esta materia, ¿qué es esto? ¿Es una moción? No podría serlo, según dicho órgano técnico, por corresponder a una facultad privativa del Jefe del Estado. ¿Es un mensaje? Tampoco lo sería, porque el propio Primer Mandatario expresó: "He resuelto dar el patrocinio a la moción...", es decir, a esta normativa, que hoy es ley de la República.

Según la Comisión, las leyes pueden originarse en moción o en mensaje. Sostengo que hay buenos argumentos para afirmar que la propuesta del Senador señor Páez no era moción ni mensaje. Y como la Carta estatuye que las leyes deben originarse en una moción o en un mensaje y aquélla definitivamente es ley y fue publicada en el Diario Oficial, sin que nadie impugnara su constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, consulto: si esto no era moción ni mensaje, pero sí es ley, ¿cómo resolvemos esta especie de triángulo de la Divina Trinidad, donde existe una ley que no se inició en moción ni en mensaje?

Por eso, señor Presidente, pienso que el Senado debería ser consecuente en el tratamiento de este tema. Cuando la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento conoció de la moción presentada por la Honorable señora Feliú y la entonces Senadora señora Soto, la cual obtuvo el patrocinio del Ejecutivo, actuó de un modo acorde con la decisión que ahora ha tomado, pues concluyó que no correspondía dicho patrocinio, porque la materia era de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Y, por tanto, no le dio curso. Vale decir, procedió en forma consecuente. Pero, respecto de otro proyecto de ley, que resultó ser bueno -y felicito al Senador señor Páez-,...

El señor PÁEZ.- ¡Ahí está la diferencia, Su Señoría!

El señor PIÑERA.- Señor Senador, aquí no se está discutiendo el fondo del asunto. Si los señores Parlamentarios piensan que ni siquiera tienen facultad para lograr que sus mociones, en casos correspondientes a la iniciativa del Presidente de la República, sean enviadas a éste para obtener su patrocinio, significaría renunciar...

El señor HAMILTON.- Perdón, señor Senador. ¿Me permite una interrupción? Si usted analiza en detalle el informe, en el que la Comisión de Constitución rechaza en forma unánime el proyecto en debate, observará que ahí se indica cuál es el procedimiento que se debe seguir para que una moción presentada por un Parlamentario llegue al Ejecutivo y sea considerada. Pero debe transformarse en una iniciativa de este último, porque, como muy bien lo expresó Su Señoría, no hay forma de iniciar un proyecto de ley si no es por moción parlamentaria -limitada por la Constitución- o por mensaje del Presidente de la República.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, no deseo provocar polémicas artificiales.

Ciertamente, el informe de la Comisión plantea que existe la vía del oficio, en la hora de Incidentes. Y, también, puede formularse una petición informal, o bien, uno puede visitar al Presidente o encontrarlo en un cóctel, etcétera...

El señor HAMILTON.- Eso significa mofarse del informe, señor Senador, que deja constancia de cuál es el sistema: la presentación debe hacerse en la hora de Incidentes, para que posteriormente sea remitida al Presidente de la República, quien tomará la decisión que estime pertinente.

El señor PIÑERA.- Es verdad que el informe de la Comisión expone lo que acaba de señalar el Honorable colega Hamilton.

Lo que ha agregado el Senador que habla es que también hay otro mecanismo, que tal vez se puede utilizar con más efectividad, cual es solicitar directamente el patrocinio cuando un señor Senador se encuentre con un Ministro o con el propio Presidente.

Sin embargo, la Comisión no se ha pronunciado respecto del fondo del proyecto, de su mérito como tal. A mi juicio, cabe suponer -por las declaraciones que les he escuchado a muchos Parlamentarios- que habría acuerdo para ampliar el ámbito de atribuciones del Congreso, sin que ello implique poner en peligro la sanidad de las finanzas públicas. Por eso, el mecanismo del patrocinio, ante la presentación de una moción, puede ser una buena idea, y la planteo con humildad en el Congreso.

El señor VALDÉS (Presidente).- Se ha cumplido la hora, señor Senador.

El señor PIÑERA.- Termino, señor Presidente, formulando una pregunta.

Porque el Honorable señor Díez me va a decir que el proyecto presentado por el Senador señor Páez no pasó por la Comisión de Constitución, lo

que es efectivo. Sin embargo, pasó por esta Sala, y nadie hizo cuestión de constitucionalidad. Y hoy es ley de la República.

Me parece que en esto hay algo que no cuadra, ya que ese cuerpo legal no se originó en una moción ni en un mensaje, materia en la cual la Comisión ha tenido un criterio claro respecto del proyecto que presenté. ¿Por qué no se argumentó lo mismo en relación con aquella otra iniciativa? Esa es mi pregunta, señor Presidente.

Muchas gracias.

El señor VALDÉS (Presidente).- La Santísima Trinidad es un misterio, señor Senador. Así que no la invoque, porque seguiremos en el misterio.

El señor DÍEZ.- Pido la palabra, señor Presidente.

El señor VALDÉS (Presidente).- Puede hacer uso de ella, Su Señoría.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, terminó el tiempo del Orden del Día y deben reunirse las Comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Salud, unidas.

El señor VALDÉS (Presidente).- Efectivamente. Entonces, o prorrogamos el Orden del Día, o suspendemos la sesión, porque también se ha solicitado una reunión de Comités.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, ¿por qué no escuchamos al Senador señor Díez y después votamos el proyecto?

El señor VALDÉS (Presidente).- Me parece que ésa es una buena sugerencia.

Puede usar de la palabra Su Señoría por cinco minutos.

El señor DÍEZ.- Seré muy breve, señor Presidente.

El Honorable señor Piñera ha reconocido que está de acuerdo con el razonamiento que la Comisión hace en su informe. Creo que no hay otra salida constitucional en la materia. Lo que se ha planteado es, en realidad, una cuestión de reforma de la Carta, no de modificación legal.

Su Señoría se ha referido a la iniciativa que en su oportunidad presentó el Senador señor Páez, la que no fue objeto de una consulta a la Comisión. Si la votamos favorablemente, por tratarse de un asunto de nuestra Región, ello podrá ser un pecado, pero no una herejía. La herejía sería transformar el procedimiento en un sistema legalmente aceptado y ratificado por el Senado.

Cuando un proyecto incurre en alguna inconstitucionalidad de forma, hay manera de hacerlo presente y de sanearla...

El señor PIÑERA.- ¿Me concede una interrupción, señor Senador?

El señor VALDÉS (Presidente).- No hay tiempo para interrupciones, Su Señoría.

El señor PIÑERA.- Sólo deseo manifestar que el Honorable señor Díez firmó aquel proyecto. Así que me parece que está cerca de la herejía.

El señor DÍEZ.- En el caso de esa iniciativa, no se hizo presente oportunamente su inconstitucionalidad ante el Tribunal, y ahora ella es ley de la República, como cualquier otra.

Pero una cosa muy distinta es transformar el sistema de funcionamiento del Congreso en un sistema políticamente peligroso, aparte de inconstitucional. En efecto, la finalidad de la Carta, mientras no sea modificada, es que ciertas materias sean de iniciativa del Presidente de la República, vale decir, que en ellas éste dé el primer paso. Y se dispone, además, cuándo esa iniciativa es exclusiva, de modo que nadie puede dar el primer paso en su lugar. Si en el Senado se da cuenta de una moción, se entiende que se ha iniciado la tramitación de un proyecto, de modo que el caso que nos ocupa significa violar la Constitución y, adicionalmente, poner al Presidente de la República frente a un hecho político, a lo cual no tenemos derecho. Porque si suya es la iniciativa exclusiva respecto de determinadas materias, no se le puede obligar a pronunciarse acerca de si el Senado, por haber admitido en cuenta un proyecto de ley, debe tramitarlo o no.

Por lo tanto, señor Presidente, como el tema es importante y el informe de la Comisión resulta bastante corto, pido que éste se incluya en la Versión Taquigráfica, que es consultada por los abogados, y no en la de prensa.

El señor VALDÉS (Presidente).- Si le parece a la Sala, se accederá a lo solicitado por el Honorable señor Díez.

Acordado.

-El documento cuya inserción se acuerda es del siguiente tenor:

"BOLETÍN N° 1025-07

"INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 13 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objeto de permitir se dé cuenta de mociones que indica.

"Honorable Senado:

"Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, originado en una moción del H. Senador señor Sebastián Piñera Echenique.

"ANTECEDENTES

"1.1. Antecedentes jurídicos

"a) La Constitución Política, en su artículo 62, inciso primero, señala que "las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República, o por moción de cualquiera de sus miembros".

"En los incisos tercero y cuarto del mismo artículo, enuncia las materias respecto de las cuales corresponde al Presidente de la República la "iniciativa exclusiva de los proyectos de ley".

"b) La ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ordena en su artículo 13 que "deberá darse cuenta en sesión de sala de la respectiva Cámara de todo proyecto, en forma previa a su estudio por cualquier órgano de la corporación".

"Agrega, en el inciso segundo, que "en ningún caso se dará cuenta de mociones que se refieran a materias que, de acuerdo con la Constitución Política, deben tener origen en la otra Cámara o iniciarse exclusivamente por mensaje del Presidente de la República".

"2.2. Antecedentes de hecho.

"El autor de la moción, H. Senador señor Piñera, la fundamenta expresando que el régimen presidencial consagrado en la Constitución Política se manifiesta a través de diversas instituciones, en cuya virtud las facultades y prerrogativas de los parlamentarios aparecen bastante mermadas en relación con las que posee el Presidente de la República. Lo anterior implica que el trabajo de diputados y senadores se transforma muchas veces en el de un órgano tramitador de las diversas iniciativas del Poder Ejecutivo.

"Una de esas manifestaciones -destaca- se encuentra precisamente en la facultad exclusiva que tiene el Presidente de la República para presentar proyectos de ley en una serie de materias, la mayoría de ellas relacionadas con la administración financiera y presupuestaria del Estado, que en la actualidad abarca los temas más importantes del quehacer nacional. Al estar ese campo vedado a la iniciativa parlamentaria, los diputados y senadores se ven impedidos de proponer cualquiera clase de proyectos de ley que involucren fondos fiscales, lo que les impide aportar ideas nuevas, concretas y serias al debate legislativo.

"Asumido, no obstante, que esta institución es una característica propia de un régimen presidencial y que del mismo modo se encontraba consagrada en la Constitución de 1925, no se entiende, sin embargo, que en la actualidad se llegue al extremo de impedir que se dé cuenta en la sala de mociones que sean inconstitucionales desde ese punto de vista, como lo señala el inciso segundo del artículo 13 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

"Recuerda que esta norma no existía antes de la dictación de la citada ley, por lo que las mociones declaradas inconstitucionales por referirse a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en la práctica eran enviadas al Ejecutivo para obtener el patrocinio correspondiente, si se estimaba procedente. De esta manera, sin violarse la norma constitucional, se permitía a los parlamentarios aportar con ideas y proyectos concretos al debate nacional.

"Declara, en seguida, que el proyecto de ley pretende corregir la actual situación, estableciendo expresamente que los proyectos declarados inconstitucionales, por referirse a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, le sean enviados para obtener su patrocinio, en caso de estimarse procedente.

"Considera que esto no atenta contra la norma constitucional y, por el contrario, incentiva el trabajo legislativo y permite hacer públicas y efectivas una serie de iniciativas parlamentarias que de otra manera no tendrían destino alguno.

"DISCUSIÓN GENERAL

"El proyecto de ley en informe consta de un artículo único, que reemplaza el inciso segundo del artículo 13 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional por el siguiente:

""Incluso se dará cuenta de aquellas mociones que se refieran a materias que, de acuerdo con la Constitución Política, deban iniciarse exclusivamente por mensaje del Presidente de la República. Declarado este hecho por la comisión respectiva, el proyecto será enviado al Presidente de la República para que éste, si lo estima procedente, le otorgue su patrocinio.".

"Posteriormente, el autor de la moción presentó una indicación sustitutiva, que reúne dos propósitos. Por una parte, en el inciso segundo del aludido artículo 13 se limita a suprimir su frase final, y con ello la prohibición de dar cuenta de mociones referidas a materias que deban iniciarse exclusivamente por mensajes del Presidente de la República. Por otro lado, agrega un nuevo inciso tercero, en virtud del cual las mociones que de acuerdo con la Constitución Política deben iniciarse exclusivamente por mensaje del Presidente de la República, serán remitidas a éste, para que, si lo estima procedente, les otorgue su patrocinio.

"La Comisión estudió detenidamente, en general, este proyecto de ley, y, como conclusión de ese análisis, estimó que no se ajusta a la Constitución Política, por las razones que se indican a continuación:

"1) El "origen" de un proyecto de ley, esto es, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, su "principio, nacimiento, manantial, raíz y causa", sólo puede provenir, de conformidad a lo establecido en el inciso primero del artículo 62 de la Carta Fundamental, de una de dos autoridades: el Presidente de la República o un parlamentario, sea éste Diputado o

Senador. Cada una de ellas actúa, a su vez, para estos efectos, mediante un documento que recibe distinta denominación; mensaje, en el primer caso, y moción, en el segundo.

"Cuando la materia es de aquéllas cuya "iniciativa exclusiva" corresponde al Presidente de la República, la Constitución ha suprimido la alternativa expresada, y ha radicado la atribución de efectuar una proposición de ley solamente en el Presidente de la República, quien será, por tanto, la única autoridad que podrá presentar el proyecto de que se trate, por medio de mensaje a una de las Cámaras.

"La "iniciativa" -recurriendo nuevamente al Diccionario de la Lengua- es, precisamente, el "derecho de hacer una propuesta, el acto de ejercerlo, la acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar".

"2) Ahora bien, siendo el Senado un órgano colegiado, actúa reunido en Sala, y toma conocimiento de las comunicaciones que se le dirigen en aquella parte de sus sesiones que se denomina "Cuenta".

"Por ello el artículo 13, inciso primero, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional ordena que debe darse cuenta, en sesión de sala de la respectiva Cámara, de todo proyecto de ley, y añade el artículo 78, inciso final, del Reglamento de la Corporación, que -con la sola excepción constitucional del cómputo del plazo para el despacho de la ley de presupuestos-, las comunicaciones que se dirijan al Senado "se entenderán oficialmente recibidas y producirán sus efectos sólo una vez que se hayan dado a conocer en la Cuenta de una sesión".

"La Cuenta de la sesión, entonces, es la que fija el origen del proyecto de ley, y con ella comienza la tramitación del mismo. En consecuencia, es en esa oportunidad en que deben cumplirse los requisitos constitucionales para la presentación de un proyecto de ley, en la especie, si es de iniciativa parlamentaria, el de no recaer sobre materias cuya iniciativa está reservada en forma privativa al Presidente de la República. No es admisible sostener que pueda prescindirse de ese requisito, en circunstancias que es habilitante para dar inicio al proceso de formación de la ley.

"3) Se colige de los razonamientos anteriores que, tanto el proyecto de ley en informe como su indicación sustitutiva, no se ciñen al artículo 62, inciso primero, de la Constitución Política, en la medida que permiten dar cuenta a las Salas de las Cámaras, de mociones que se refieren a materias de exclusiva iniciativa presidencial.

"4) Tampoco observan el citado precepto fundamental, en cuanto contemplan el envío del proyecto de ley que verse sobre esas materias al Presidente de la República, para que éste, si lo estima procedente, le otorgue su patrocinio.

"La Comisión reitera, al efecto, el criterio que consignó en su informe de fecha 14 de junio de 1993, recaído en la consulta de la Sala acerca de la

admisibilidad de un proyecto de la ley (Boletín N° S 127-10), en el sentido de que el patrocinio no constituye un mecanismo que sea constitucionalmente aceptable para dar curso al trámite legislativo de una moción que se refiere a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

"Ello, entre otros motivos, porque el denominado "patrocinio" no está contemplado en la Carta Fundamental, ni produce el efecto de transformar dicha moción en mensaje, sino que ella conserva su calidad de tal, y porque resulta manifiesta la voluntad del legislador que aprobó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional -que fue el mismo que dictó la Constitución Política de 1980- de dar término a la práctica habitual, existente hasta 1973, que consistía en poner en conocimiento del Presidente de la República las mociones o indicaciones recaídas en materias de iniciativa exclusiva del Primer Mandatario, a fin de solicitarle su patrocinio.

"Esta posibilidad -aseveró el H. Senador señor Díez con ocasión del estudio del proyecto en informe- crearía un hecho político indeseado para el Constituyente de 1980.

"5) Con todo, la Comisión estimó justificada la razón de fondo que inspira al autor de la iniciativa en análisis, en orden a que los parlamentarios puedan aportar ideas y proyectos concretos a la solución legislativa de problemas nacionales vinculados con materias de exclusiva iniciativa del Ejecutivo, y a que quede constancia de esa contribución, más allá del reconocimiento que, en la medida que así lo desee el Presidente de la República, se consigne en el mensaje que envíe con posterioridad.

"Piensa la Comisión, al efecto, que una vía jurídica idónea la franquea la hora de incidentes de las sesiones del Senado. Ella está destinada, justamente, de acuerdo al artículo 102 del Reglamento de la Corporación, a que los Senadores puedan promover o debatir cualquier asunto o cuestión que juzguen de interés público o conveniente para el mejor desempeño de sus cargos. Además, al tenor del artículo 105 del mismo Reglamento, siempre que lo pida en esta parte de la sesión, todo Senador tiene derecho a que se transcriban a quien corresponda, por oficio y en su nombre, las observaciones o peticiones que formule.

"Del envío de esa comunicación queda constancia en el Acta y en la versión taquigráfica de la respectiva sesión, además, por cierto, en la copia del oficio respectivo, con lo que se alcanza el propósito adicional de dejar constancia fehaciente del trabajo realizado por el parlamentario en esa materia.

"-Al ponerse en votación en general la iniciativa de ley, fue rechazada por inconstitucional, con los votos de los HH. Senadores señores Díez, Fernández, Hamilton, Larraín y Sule.

"En consecuencia, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento os propone por unanimidad desechar, en general, el proyecto de ley en informe.

"Acordado en sesión celebrada el 14 de junio de 1994, con la asistencia de los HH. Senadores señores Sergio Díez Urzúa (Presidente), Sergio Fernández Fernández, Juan Hamilton Depassier, Hernán Larraín Fernández y Anselmo Sule Candia.

"Sala de la Comisión, a 21 de junio de 1994.

"José Luis Alliende Leiva

"Secretario".

El señor VALDÉS (Presidente).- Quiero hacer presente que la situación se ha generado por una decidida actitud de la Mesa de no dar cuenta de una moción del Senador señor Piñera -no me estoy refiriendo a los méritos de ella-, porque lo prohíbe expresamente la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en el caso de aquellas que correspondan a materias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Al parecer, habría acuerdo para rechazar el proyecto.

El señor PIÑERA.- Con mi abstención, señor Presidente.

Y, como tengo derecho a fundamentar mi voto, quiero señalar que comparto las palabras del Senador señor Díez, cuya gran capacidad, brillantez y elocuencia no permiten subsanar, sin embargo, el hecho de que Su Señoría haya patrocinado un proyecto que, adoleciendo de las mismas fallas en que se ha reparado, se tramitó en el Congreso y hoy es ley de la República, y tampoco el de que indicaciones como la del Honorable señor Otero -que, para los efectos prácticos, deben ser...

El señor HAMILTON.- ¡Eso, que lo resuelva Renovación Nacional!

El señor PIÑERA.- ... tratadas como mociones y contar con el patrocinio del Presidente de la República- hayan sido tramitadas en el Parlamento. Pido que el Congreso sea consecuente en su accionar y considere de la misma forma todas las situaciones equivalentes.

Gracias, señor Presidente.

El señor VALDÉS (Presidente).- Señor Senador, podría estudiar cuidadosamente cómo se produjeron los otros casos y seguir el mismo camino, porque así podrá tener el mismo éxito.

-Se rechaza el proyecto, con la abstención del Honorable señor Piñera.

VI. INCIDENTES

PETICIONES DE OFICIOS

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- Han llegado a la Mesa diversas peticiones de oficios.

El señor VALDÉS (Presidente).- Se les dará curso en la forma reglamentaria.

-Los oficios cuyo envío se anuncia son los siguientes:

Del señor Cantuarias:

DESCARGA DE RESIDUOS INDUSTRIALES LÍQUIDOS

"Al señor Ministro de Obras Públicas, para que informe, si lo tiene a bien, acerca del decreto supremo N° 351, del Ministerio de Obras Públicas, de 1992, que reglamenta la ley N° 3.133, de 1916, así como de la proposición de normas técnicas relativas a descarga de residuos industriales líquidos."

Del señor Hamilton:

APROBACIÓN DE FICHA EBI-1995 Y ESTUDIO HIDROLÓGICO DE ISLA DE PASCUA CNR-1990

"Al Ministerio de Planificación y Cooperación y al Fondo de Desarrollo Regional, para que se informe respecto de la aprobación de la Ficha EBI-1995 y del Estudio Hidrológico de Isla de Pascua CNR-1990."

Del señor Romero:

TRASLADO DE ADUANA A COQUIMBITO (QUINTA REGIÓN)

"Al señor Director General de Aduanas, para que defina la posición del Servicio a su cargo frente al traslado de dependencias al lugar denominado "Coquimbito", en Los Andes, a fin de evitar los graves efectos que actualmente provoca la congestión vehicular en el puerto terrestre más importante del país."

El señor VALDÉS (Presidente).- De acuerdo a lo solicitado, se suspende la sesión, para celebrar una reunión de Comités, la cual se llevará a efecto en la sala de reuniones de la Presidencia del Senado.

-Se suspendió a las 13:8.

-Se reanudó a las 14:36.

El señor NÚÑEZ (Vicepresidente).- Continúa la sesión.

Ningún Comité hará uso de la palabra.

Se levanta la sesión.

-Se levantó a las 14:36.

Manuel Ocaña Vergara,

Jefe de la Redacción