

REAJUSTE DEL SECTOR PÚBLICO: LAS PRISAS PASAN Y LAS MALAS LEYES QUEDAN

- Tramitado tardíamente y en un contexto de estrechez fiscal, el reajuste 2026 se limitó, en los hechos, a actualizar salarios por inflación a cambio de incorporar “normas de amarre” para dificultar la no renovación de funcionarios a contrata.
- La ley se desnaturalizó como miscelánea: junto a materias laborales, incorporó múltiples regulaciones ajenas (electricidad, empresas públicas, SLEP, inversión regional, seguridad nuclear, concesiones), reproduciendo un problema históricamente criticado por su mala técnica legislativa.
- Persisten dudas de financiamiento: el costo total se estimó en US\$1.776 millones (con gastos permanentes en régimen de US\$1.268 millones), pero el Presupuesto 2026 solo consideró US\$655 millones. El CFA advirtió dependencia de reasignaciones y un faltante de US\$822 millones, sin que Dipres explicitara la fuente de recursos.

A diferencia de años anteriores, cuando el reajuste del sector público se tramitaba inmediatamente después de la Ley de Presupuestos, el Gobierno ingresó el proyecto de ley respectivo durante enero. Además, la negociación con los gremios del sector público se zanjó con una idea muy cuestionable: a cambio de aceptar un reajuste que considerara la inflación del último año, es decir, sin alzas reales de los salarios como demandaban los empleados públicos, se ofreció establecer “normas de amarre”, con el objeto de dificultar la desvinculación de los funcionarios a contrata, que por definición tienen labores transitorias y de renovación anual.

Adicionalmente, tal como ha venido ocurriendo de manera sistemática en el último tiempo, también se incluyó una cantidad significativa de normas misceláneas que nada tienen que ver con el reajuste y otras materias de índole laboral propias de esta ley: regulación eléctrica, materias sobre empresas públicas, instalación de Servicios Locales de Educación Pública, inversión de gobiernos regionales, autorizaciones en materia de seguridad nuclear y modificaciones a la regulación de las concesiones de obra pública en materia de obras accesorias, son solo algunos de los múltiples temas que fueron abordados sin mayor cuidado en la Ley de Reajuste del Sector Público.

LEYES MISCELÁNEAS: UNA MALA IDEA

Nuestra historia constitucional, desde 1891 hasta 1973, estuvo marcada por una pugna permanente entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República respecto de quién está llamado a legislar determinadas materias, atendidas las atribuciones de cada cual¹. Así, las reformas constitucionales de 1943² y 1970³ introdujeron restricciones a la iniciativa parlamentaria, circunscribiendo ciertas materias exclusivamente al ámbito del Presidente de la República, habida cuenta de que es el Poder Ejecutivo quien está llamado a administrar responsablemente el presupuesto de la Nación. Asimismo, se abordó la proscripción de las denominadas leyes misceláneas, esto es, aquellas “leyes que contienen disposiciones sobre cualquier materia, perdiéndose lo que, sin duda, debería ser un ideal en técnica legislativa: que cada ley se refiera a una materia determinada, que pueda conocerse por el solo enunciado del nombre de la ley”⁴.

La razón ya estaba clara en 1969. Después de muchas décadas de problemas derivados de la tramitación de este tipo de leyes, terminar con leyes misceláneas permitiría “mejorar notablemente la técnica legislativa, impidiendo la aprobación de leyes, como ha sucedido hasta ahora, que contienen normas sobre numerosas materias que hacen difícil su consulta y engorrosa su aplicación y cumplimiento, dada la falta de correspondencia entre la materia principal, que sirve de título a la ley, y la profusa legislación que contiene sobre asuntos que nada tienen que ver con sus ideas matrices o fundamentales”⁵.

Sin embargo, fuera de todo marco de racionalidad legislativa, la Ley de Reajuste del año 2026 fue aprobada por amplios márgenes y, aun rechazándose diversas normas, su extensión alcanzó la inédita cifra de 129 artículos. Asimismo, desoyendo el Gobierno las advertencias de la Contraloría General de la República y del Consejo Fiscal Autónomo (CFA), las dudas sobre la falta de financiamiento para el reajuste persisten.

¹ Ver “Tribunal Constitucional de Chile, historia y trayectoria 1971-2006”. Disponible en https://www2.tribunalconstitucional.cl/wp-content/uploads/2022/04/TC-Historia-y-Trayectoria-1971-2006_c.pdf.

² Ley Nº7.727 sobre reforma constitucional que limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos. Disponible en <https://bcn.cl/3gf5p>.

³ Ley Nº17.284, que modifica la Constitución Política del Estado. Disponible en <https://bcn.cl/2cy15>.

⁴ Historia de la ley Nº17.284, p.69. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/43528/1/HL17284.pdf>.

⁵ Ibid., p. 270.

UN REAJUSTE DESFINANCIADO

De acuerdo con el Informe Financiero de la iniciativa, el costo total del proyecto de ley de reajuste asciende a US\$1.776 millones. De ese monto, US\$932 millones se destinan a financiar el reajuste de remuneraciones y subvenciones (52%), mientras que el resto se orienta a financiar el conjunto de materias misceláneas incorporadas en la ley. Además, esta ley considera gastos permanentes en régimen de magnitud relevante, estimados en US\$1.268 millones, por lo que resulta fundamental contar con financiamiento asegurado.

Con todo, la Ley de Presupuestos 2026 solo contempló recursos por US\$655 millones, esto es, poco más de un tercio del costo total. En consecuencia, subsisten dudas razonables sobre la efectiva disponibilidad de recursos para financiar la ley, tal como también lo advirtió el CFA en su presentación durante la tramitación.

En efecto, el CFA sostuvo que el financiamiento del proyecto de Ley de Reajuste 2026 se sustenta fundamentalmente en provisiones y reasignaciones presupuestarias, lo que se agrava porque el gasto en personal aprobado en la Ley de Presupuestos 2026 no incorporó recursos para financiar el incremento salarial. Así, el Consejo concluyó que, según antecedentes entregados por el Ministerio de Hacienda, se requieren US\$822 millones adicionales para cubrir la totalidad del costo de la ley, lo que implica un esfuerzo significativo considerando el contexto fiscal existente. Finalmente, recomendó que la Dipres explicitara las reasignaciones que deberían realizarse o, en su defecto, la magnitud de los recursos adicionales que podrían requerirse. Sin embargo, ello no ocurrió, aprobándose la ley sin que estos aspectos cruciales fueran resueltos.

UN POPURRÍ DE MATERIAS AJENAS AL REAJUSTE

La ley —dice el Código Civil— es una declaración de la voluntad soberana: la expresión política con potestad de mandar, prohibir o permitir. Pero, además, es una herramienta vinculante que debe ser coherente con la Constitución y, en particular, con los derechos que esta asegura a todas las personas. Por lo mismo, las leyes inciden directamente en la actividad económica, en la certeza para invertir y en la estabilidad jurídica. Las malas leyes, por el contrario, perviven a las prisas que suelen generarlas. Varias disposiciones de la Ley de Reajuste de 2026 cumplen con ello, otras no se explican mayormente y algunas, dan esperanza de fortaleza institucional. Veamos algunos ejemplos.

1. Las normas de “amarre”

Como parte de la negociación política del reajuste, el Presidente de la República propuso rigidizar las reglas sobre la no renovación de los funcionarios a contrata. A este respecto, la exposición de la Contralora General de la República fue esclarecedora: es la ley la que dispone que una contrata termina el 31 de diciembre del año respectivo si no se renueva, precisamente porque, por definición legal, se trata de un empleo de naturaleza transitoria. El proyecto de ley, además, establecía que ante no renovaciones de contratos los funcionarios podrían acudir al órgano contralor. No corresponde a la Contraloría “crear” reglas de personal mediante dictámenes, entre otras razones, porque ella no tiene la capacidad de estimar los costos de dichas medidas, tal como la misma contralora lo señaló en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Cabe preguntarse, entonces, por qué debería someterse al escrutinio de la Contraloría si una o más decisiones de no renovar a un funcionario son “correctas” o no. Detrás de esta controversia asoma el problema estructural del empleo público en el Estado, pero no parece razonable intentar resolverlo mediante una norma de conveniencia para un grupo específico de funcionarios que, además, tensiona —cuando no contradice— disposiciones del estatuto administrativo aplicable al gobierno central.

Afortunadamente, la norma terminó siendo rechazada por requerir un quórum que no se alcanzó. Con todo, pese a la objeción de la Contraloría, el Gobierno insistió en su inclusión hasta la última instancia.

2. La norma de “desamarre” (artículo 55)

Con el objeto de implementar la nueva Ley de Datos Personales, el Gobierno constituyó una comisión asesora ministerial para acompañar el proceso. Sin embargo, llamó la atención el intento de adelantar el nombramiento del primer consejo directivo de la agencia, pese a que existía un acuerdo amplio sobre la forma de implementación, especialmente en lo relativo a su gobierno. En medio de rumores sobre eventuales nombramientos cruzados, el Senado aprobó una norma que impide expresamente que quienes integraron esa comisión sean designados como miembros del primer consejo directivo de la Agencia de Protección de Datos Personales. Esta norma fue observada por parlamentarios del actual oficialismo mediante un “tégase presente” ante el Tribunal Constitucional, probablemente buscando que parte de esos asesores sean parte del mencionado consejo.

3. Atención telefónica por humanos y en menos de cinco minutos (artículo 102)

La doctrina suele aceptar que existan leyes complementarias a la Ley de Presupuestos para destrabar nudos o materias menores que, por la vía ordinaria, podrían demorar demasiado. Sin embargo, el carácter misceláneo de esta ley de reajuste se refuerza con una modificación llamativa a la Ley General de Servicios Eléctricos.

Primero, establece que la atención debe ser prestada por una persona cuando el cliente así lo solicite, ya sea por vía telefónica o electrónica (por ejemplo, mediante aplicaciones de mensajería o chats en sitios web). Además, prohíbe la atención al cliente mediante sistemas exclusivamente automáticos en casos de consultas, quejas o solicitudes de información.

Segundo, exige que la atención personalizada esté disponible dentro de un plazo máximo de cinco minutos desde el inicio de la interacción, sancionándose individualmente cada infracción comprobada.

Esta norma apenas se discutió, no contó con un análisis de costos —ni de su eventual impacto tarifario— y tampoco se evaluó la proporcionalidad del tipo infraccional. Ello es especialmente delicado tratándose de concesionarias que operan en ciudades de alta población, o de pequeñas cooperativas que atienden zonas rurales de baja densidad, donde los márgenes de operación suelen ser estrechos.

Más llamativo aún: anticipando un alza de costos, el Gobierno sostuvo que los costos de implementación y cumplimiento no podrían, en ninguna circunstancia, traspasarse al cliente. Pero en distribución eléctrica no existe un “traspaso directo” de costos: opera un estudio de costos basado en una empresa modelo, que no toma como referencia los costos reales, sino un costo eficiente para cumplir las exigencias normativas, determinado por un consultor.

El efecto práctico será, previsiblemente, una presión al alza sobre el costo de distribución y una regla que, con alta probabilidad, terminará discutida en sede constitucional por su difícil —cuando no imposible— cumplimiento en la práctica. Basta imaginar lo que ocurriría en ciudades como Santiago, Valparaíso, Antofagasta o Concepción ante un corte masivo: cientos de miles de personas llamarían simultáneamente y deberían ser atendidas por una persona.

4. Combatiendo el presidencialismo de facto (artículo 123)

En una señal alentadora de respeto institucional, se aprobó una indicación en el Senado para modificar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Su objeto es establecer que las declaraciones de inadmisibilidad formuladas en la Sala o en la comisión respectiva solo podrán revertirse con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, tanto en la Sala como en la comisión correspondiente. Esta norma fue observada por parlamentarios del Frente Amplio mediante un “téngase presente” ante el Tribunal Constitucional.

Dicha presentación debe ser desestimada, no solo porque ya hay fallos que señalan que normas como esta son materia de ley en virtud del artículo 55 de la Constitución, al constituir materias que corresponden a la “tramitación interna de la ley”, sino también porque limitar el “parlamentarismo de facto” es necesario para terminar con un problema centenario de nuestro sistema político: la tendencia del Congreso Nacional a exceder sus atribuciones y a ceder ante la presión de las demandas electorales, antes que orientar la legislación hacia el bien común y el interés general.

CONCLUSIONES

La Ley de Reajuste del Sector Público deja una reflexión interesante: ¿es más importante la premura de reajustar las remuneraciones de los funcionarios —cuestión que, en todo caso, se aplica de manera retroactiva— que contar con un estudio acabado de las leyes que se aprueban?

En un contexto en que se ha insistido en la necesidad de repensar cómo se promueve la inversión —y en que la certeza jurídica que entregan las leyes constituye un pilar de esa promoción—, la Ley de Reajuste del Sector Público de 2026 quedará, probablemente, como una de las más deficientes en su elaboración y tramitación: una suerte de cumplimiento a última hora de tareas que el Gobierno no pudo, o no quiso, abordar durante sus cuatro años de mandato.