MENSAJE DE S.E. EL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.961, LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE CARABINEROS DE CHILE, Y MODIFICA LA LEY N° 18.291, QUE REESTRUCTURA Y FIJA LA PLANTA Y GRADOS DEL PERSONAL DE CARABINEROS DE CHILE.

_____

SANTIAGO, octubre 23 de 2003

M E N S A J E Nº 97-350/

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. LA PRESIDENTA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS.

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que introduce ajustes en materia previsional y aumenta la planta de personal de Carabineros de Chile.

I. ANTECEDENTES.

Velar por el uso eficiente y racional de los recursos del estado es una parte fundamental de una buena gestión financiera pública. A lo largo de las últimas décadas se registran importantes esfuerzos en este sentido, lo que ha contribuido al merecido prestigio que nuestro país ha ganado en este campo.

Una clara expresión de este esfuerzo lo constituye el hecho de que mientras en Chile el estado mantiene importantes responsabilidades en materia de provisión de bienes y servicios públicos a la

población, movilizando para ello recursos equivalentes a un 22,4% del producto interno bruto en el presupuesto del gobierno central, el empleo público represente sólo un 2,6% de la población ocupada del país, cifra que representa menos de un tercio del peso del empleo público en países avanzados y cerca de la mitad del empleo público en los países de América Latina.

El compromiso por elevar la eficiencia y la racionalidad en el uso de los recursos públicos se ha acentuado en la medida que el estado chileno ha enfrentado condiciones más restrictivas en los últimos años. En efecto, las adversas condiciones externas que enfrentó la economía chilena a partir de 1998 y el agotamiento de algunas fuentes extraordinarias de ingresos han hecho que en el período 1998-2003 los ingresos fiscales hayan crecido a un ritmo (2,9% real anual) considerablemente inferior a lo registrado en el período 1990-98 (7% real anual). En este contexto, la aplicación de la regla de política fiscal consistente en la generación de un superavit estructural de 1% del PIB a partir de 2000 si bien ha evitado que el gasto público siguiera un patrón procíclico, ha llevado a que el gasto creciera a un ritmo de 4% real anual en 2000-2003, correspondiente a la evolución de los ingresos estructurales en este período. Este ritmo de crecimiento del gasto es equivalente a prácticamente la mitad de lo registrado en el período 1990-98.

Sin embargo, pese a la significativa desaceleración del crecimiento del gasto público en los últimos cuatro años, el gobierno ha podido seguir avanzando en la aplicación de reformas y programas prioritarios y en el cumplimiento de las metas programáticas que se formuló. Es así como en este período se ha ido aplicando la Reforma Procesal Penal y la Jornada Escolar Completa a lo largo del país; se ha avanzado adecuadamente en la meta de generar 120.000 nuevos cupos en la educación prebásica para niños de familias de escasos recursos, se ha recuperado la inversión en infraestructura y vivienda social, se ha actuado en la generación de empleos con apoyo fiscal para paliar el

efecto del aumento del desempleo y se ha puesto en marcha reformas tan importantes como el Plan Auge, el sistema Chile Solidario y el nuevo Plan de Transporte Urbano en la Región Metropolitana, entre otros.

El reciente Informe de Finanzas Públicas, presentado por la Dirección de Presupuestos al Congreso Nacional entrega un antecedente clave para explicar cómo se ha podido avanzar en estas materias aún en un contexto fiscal considerablemente más restrictivo, cual es la magnitud de las reasignaciones presupuestarias efectuadas en el período 2000-2003. Las estimaciones proporcionadas en ese informe indican que la suma de los ajustes de los niveles de gastos y las reasignaciones relativas, tanto dentro de un año como entre años sucesivos, totalizan alrededor de 3.000 millones de dólares, lo que equivale a un promedio de 1.000 millones de dólares anuales o 6% del gasto público total.

Este proceso no ha sido sólo fruto del control sobre los niveles de gasto, sino que se ha apoyado en una amplia batería de instrumentos que se han venido desarrollando desde fines de los 90 con el objeto de monitorear la gestión de las instituciones públicas, evaluar los programas que administran y fortalecer los incentivos para un mejor desempeño de los funcionarios.

Los esfuerzos de reasignación de recursos públicos, sin embargo, han estado hasta ahora concentrados en aquellos gastos que pueden ser administrados con mayor discrecionalidad en el proceso de formulación y ejecución del presupuesto anual. Esto impone algunas limitaciones naturales a la extensión y resultados del proceso. Dichas limitaciones se derivan del hecho de que tales gastos representan menos de la cuarta parte del gasto público total, correspondiendo el 76% restante a gastos inerciales que presentan importantes rigideces legales o institucionales.

El análisis conjunto desarrollado en los últimos meses entre el Gobierno y la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en torno a la situación vigente en algunas de estas áreas ha revelado la necesidad

urgente de racionalizar la asignación de los recursos públicos en algunos componentes del gasto rígido. Este análisis ha sido concluyente en el sentido de que en la medida en que componentes del presupuesto que presentan evidencia de abusos o inconsistencias van cerrando progresivamente el espacio para acomodar financieramente nuevas iniciativas prioritarias, se hace urgente actuar legislativamente sobre los factores que definen su nivel y expansión.

En consecuencia, se ha elaborado una propuesta que tiene por objeto extender el esfuerzo por elevar la eficiencia y la racionalidad del gasto público a algunos componentes del gasto inercial en los que existe evidencia de abusos, irracionalidad o distorsiones que abarcan cuatro áreas. Estas corresponden a la extensión de la carrera de Carabineros, el sistema previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros, los subsidios por incapacidad laboral y por enfermedad grave del hijo menor de un año, y la franquicia tributaria para capacitación. Para cada una de estas áreas se proponen reformas legales que permitirán generar ahorros de recursos que puedan ser reinvertidos, con una ganancia de eficiencia en iniciativas de alto impacto y prioridad social.

En particular, este proyecto de ley propone racionalizar el uso de los recursos públicos mediante una extensión voluntaria de la duración de la carrera de Carabineros.

II. LAS MEDIDAS.

1. Extensión voluntaria de la carrera profesional.

La presente iniciativa legal propone, por una parte, la extensión voluntaria de la carrera profesional de Carabineros a 35 años tanto de los Oficiales y Personal Civil de Nombramiento Supremo, y Personal de Fila y Civil de nombramiento Institucional.

Esta medida significará un mayor aprovechamiento de las capacidades y experiencias, de aquellos funcionarios que, en la actualidad, por imperativo legal, tienen que abandonar la Institución al enterar los 30 años de servicios. Al

prolongarse hasta los 35 años, se les da la oportunidad de permanecer en la institución y volcar toda su experiencia profesional en la lucha contra la delincuencia.

Esta modificación, como se señalara precedentemente, no implica en ningún caso la modificación del derecho a pensión, ni el derecho a su desahucio ni la alteración de la base de cálculo para pensionarse, sino que consagra un conjunto de incentivos que hacen atractiva la permanencia en la carrera institucional.

La iniciativa busca constituir un incentivo para quienes decidan permanecer por mas tiempo prestando sus servicios en la institución policial, junto con lo cual, al margen del mayor aprovechamiento de sus conocimientos, se suma a ello una más amplia expectativa de progreso en su carrera profesional, por la vía de alcanzar grados superiores, con los beneficios que ello conlleva.

Los incentivos que se proponen en la presente iniciativa están orientados a todos aquellos funcionarios de Carabineros de Chile del personal de Nombramiento Supremo e Institucional de Fila. El proyecto de ley crea un bono de permanencia que será entregado al año siguiente de la fecha efectiva del retiro del funcionario.

2. Aumento de plazas en Carabineros.

Por otra parte y debido a la constante preocupación del Gobierno por mejorar los actuales niveles de seguridad y a la demanda ciudadana expresada a través de sus representantes municipales o parlamentarios y la convicción de que una mayor presencia policial contribuirá a disminuir los indicadores delictuales, esta iniciativa contempla el aumento de la actual dotación de Carabineros en 2.970 plazas, en un plazo de 3 años.

Este incremento equivale a aumentar en un 8% la actual dotación, lo que permitirá aumentar el contingente policial para cumplir con los vastos requerimientos que encomienda la Constitución Política y las leyes vigentes. De igual forma, este incremento permitirá disminuir la brecha entre el número de Carabineros y de

habitantes, particularmente en aquellos sectores que han sufrido un mayor y más rápido crecimiento en el último tiempo.

Cabe señalar, además, que el incremento de dotación considera una distribución proporcional a los servicios requeridos y a las necesidades institucionales derivados de estudios técnicos realizados en conjunto con la institución. Así, se aumentará en 2.700 plazas del escalafón de Orden y Seguridad, del Personal de Fila, de Nombramiento Institucional (PNI) y 270 plazas de personal de Nombramiento Supremo (PNS), del escalafón de fila. Esta situación permitirá mantener la estructura piramidal del mismo y garantizará el normal desarrollo de la carrera funcionaria, mejorando objetivamente los tiempos de ascenso en cada grado, optimizando la utilización de la actual infraestructura educacional de la institución y aumentando significativamente el número de carabineros en labores preventivas.

Respecto de la creación de una plaza del grado de General, cabe precisar que ello encuentra fundamento en la necesidad planteada por la institución de dividir los mandos de la Zona Metropolitana en dos jefaturas.

En la actualidad 1 General es el responsable de una zona de 15.403 kms. cuadrados, con una población de 6.601.185 habitantes, con 144 cuarteles policiales y una dotación de 11.438 Carabineros. Se estima que al existir 2 jefaturas, se podrán administrar con mayor eficacia los servicios policiales, beneficiando directamente los niveles de vigilancia a la comunidad.

Por otra parte, para evitar un mayor flujo de personal de Carabineros que se acoja a retiro con derecho a pensión, la presente iniciativa contempla que éstos, no podrán exceder en cada año, del 1,5% del total del personal de la planta institucional, y en casos calificados y debidamente fundados, mediante Decreto Supremo, se podrá autorizar al General Director de Carabineros para exceder dicho porcentaje.

Finalmente, se dispone mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al General Director de Carabineros el encasillamiento de 21 Cabos 1º de orden y seguridad femeninas, que producto de modificaciones anteriores se vieron impedidas de ascender en sus carreras.

III. REINVERSIÓN DE LOS RECURSOS.

El conjunto de medidas de racionalización del gasto público de las que este proyecto forma parte se estima que generarán ahorros equivalentes a alrededor de $ 34.000 millones en 2004, las que se incrementarán gradualmente en los años siguientes. Al año 2006 dichos ahorros se estiman en más de $44.000 millones, los que al año 2009 se habrían incrementado a casi de $ 66.000 millones, todo lo anterior en moneda de 2003.

Inicialmente, el grueso de los ahorros provendrán de la postergación por seis meses de la aplicación de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana, efecto que se producirá sólo por el año 2004. Le siguen en importancia en cuanto a impacto inicial la racionalización de los subsidios de incapacidad laboral y por enfermedad grave del hijo menor de un año. El grueso del ahorro generado por las medidas de racionalización en el uso de la franquicia tributaria para capacitación, por otra parte, se produce a partir del 2005, dado que este mecanismo opera a través de la operación renta. Finalmente, a pesar de tener un impacto presupuestario relativamente menor en los primeros años, el principal factor de dinamismo en el crecimiento de los ahorros que generarán estas medidas a partir de 2006 corresponde a la racionalización en el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

El propósito del gobierno es que los ahorros que se originen por estas reformas durante su mandato no se reduzcan del nivel global de gastos, sino que sean reinvertidos, asegurando el objetivo de que esta iniciativa constituya un esfuerzo por racionalizar y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos en beneficio de la ciudadanía. Como prioridades en dicha reinversión de los recursos se ha definido a áreas afines a

aquellas en las que se aplicarían las medidas propuestas. Por otra parte, al reducirse la inercia expansiva sobre el gasto público, estas medidas dejarán un volumen de recursos disponibles para ser aplicados por el gobierno que será elegido en diciembre de 2005.

Los destinos en el uso de los ahorros generados por las medidas propuestas en el período 2004-2006 incluyen la seguridad ciudadana y administración de justicia, salud y capacitación de trabajadores independientes y de microempresas.

En lo que se refiere a seguridad ciudadana y administración de justicia, la extensión de la carrera de Carabineros generará un aumento de la dotación de personal que se estima en cerca de 990 cupos en cada uno de los años 2004 a 2006, lo que requerirá de modificaciones de planta para asegurar la continuidad de la carrera funcionaria, con el consiguiente esfuerzo financiero. Asimismo, en 2004 se extenderá el Plan Cuadrante de Carabineros a las ciudades de Antofagasta y Copiapó y se contará con los recursos para expansiones similares en los dos años siguientes. La suma de estos factores involucrará un incremento de casi 4.000 carabineros en tareas policiales en un plazo de tres años. Asimismo, a partir del trabajo que desarrollará la comisión técnica convocada por el Ministro de Justicia para evaluar la aplicación de la Reforma Procesal Penal podrá determinarse las inversiones adicionales que deberá hacerse en los organismos auxiliares de la administración de justicia, como Carabineros, la Policía de Investigaciones y el Servicio Médico Legal para elevar la eficacia del nuevo sistema.

En lo que se refiere a la salud, estos ahorros permitirán incrementar los recursos asignados a la atención primaria de salud y otras acciones complementarias a la aplicación de la Reforma de la Salud. Así, estos recursos complementarán los asignados a la aplicación del plan Auge y facilitarán su aplicación y posterior expansión, mejorando la puerta de entrada del sistema y acortando las brechas de financiamiento con la aplicación del sistema de garantías a nuevas patologías en los próximos años. Para este efecto, el

Proyecto de el de Presupuestos ya contempla recursos cercanos a los $ 9.000 con este propósito, los que podrán incrementarse hasta 2006.

Dado que la estructura de la franquicia tributaria de capacitación ha demostrado que no permite focalizar recursos efectivamente en la microempresa, los ahorros que genere la racionalización de la franquicia tributaria de capacitación durante la operación renta 2004 se aplicará a financiar una nueva ventanilla especial para este tipo de trabajadores en el Fondo Nacional de Capacitación, los que podrán ascender hasta $4.000 millones en 2004, y se incrementarán progresivamente en los proyectos de presupuesto para 2005 y 2006, correspondiéndole a la nueva administración resolver sobre incrementos adicionales en los años futuros. Para este efecto, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 incluye una glosa en el presupuesto del SENCE que permitirá aplicar ahorros generados durante la operación renta 2004 a este fin, por hasta $4.000 millones.

De este modo, como se desprende de los puntos anteriores, la propuesta global del gobierno involucra generar ahorros permanentes y crecientes de recursos, financiando mayores gastos en áreas prioritarias en magnitudes equivalentes hasta el término de su mandato. El destino de los ahorros adicionales de recursos que se produzcan en el transcurso de la próxima administración podrán ser resueltos por las autoridades que la encabecen. Esta opción constituye una clara señal del actual gobierno en cuanto a actuar en estas materias con un criterio de estado, tomando en cuenta que la responsabilidad fiscal es un activo de largo plazo que pertenece a todos los chilenos.

En mérito de lo expuesto, someto a vuestra consideración, para ser tratado en la actual Legislatura Extraordinaria de Sesiones del H. Congreso Nacional, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

“Artículo 1º.- Modifícanse los artículos que se indican, de la Ley Nº 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, en la siguiente forma:

a) Reemplázase el inciso primero del artículo 38 por el siguiente:“El personal de Carabineros podrá permanecer en forma voluntaria en la Institución hasta los 35 años de servicios, y dejará de pertenecer a ella, por retiro o fallecimiento.”.

b) Reemplázase la letra a) del artículo 43, por la siguiente: “a) Por cumplir 30 años de servicios efectivos en Carabineros. No obstante, en forma voluntaria podrá permanecer en la institución hasta los 35 años de servicios. Al cumplir 38 años de servicios efectivos, el retiro será forzoso”.

Artículo 2º.- Modifícase el artículo 1º de la Ley Nº 18.291, aumentando la Planta y Grados del Personal de Carabineros de Chile, en la siguiente forma:

NUMERO DE EMPLEOS		**GRADOS**
I.- PERSONAL DE NOMBRAMIENTO SUPREMO		
A) OFICIALES DE FILA		
1.- Escalafón de Orden y Seguridad		
1	General	3º
12	Coroneles	5º
30	Capitanes	9º
216	Subtenientes	12º
3.- Escalafón de Intendencia		
2	Coroneles	5º
4	Tenientes Coroneles	7º
4.- Escalafón de Complemento		
5	Coroneles y/o Tenientes Coroneles y/o Mayores	5º,7º,u 8º
II.- PERSONAL DE NOMBRAMIENTO INSTITUCIONAL		
A) PERSONAL DE FILA		

1.- Escalafones de Orden y Seguridad y de los Servicios

170	Suboficiales Mayores	11º
250	Suboficiales	12º
360	Sargentos 1ros.	13º
720	Sargentos 2dos.	14º
1.200	Cabos 1ros.	15º

Artículo 3º.- El aumento de la Planta de Carabineros de Chile, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º de la presente ley se materializará conforme al siguiente programa de aumentos anuales:

I.- PERSONAL DE NOMBRAMIENTO SUPREMO

A) OFICIALES DE FILA

1.- Escalafón de Orden y Seguridad

Grado	**2004**	**2005**	**2006**
General 3º	1	0	0
Coroneles 5º	4	4	4
Capitanes 9º	15	10	5
Subtenientes 12º	63	73	80

3.- Escalafón de Intendencia

Grado	**2004**	**2005**	**2006**
Coroneles 5º	2	0	0
Tenientes Coroneles 7º	3	1	0

4.- Escalafón de Complemento

Grado	**2004**	**2005**	**2006**
Coroneles y/o Tenientes Coroneles y/o Mayores 5º,o 7º u 8º	2	2	1

II.- PERSONAL DE NOMBRAMIENTO INSTITUCIONAL

A) PERSONAL DE FILA

1.- Escalafones de Orden y Seguridad y de los Servicios

Grado	**2004**	**2005**	**2006**
Suboficiales Mayores 11º	57	57	56

Suboficiales	12º	83	83	84
Sargento 1º	13º	120	120	120
Sargento 2º	14º	240	240	240
Cabos 1º	15º	400	400	400

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1º.- Facúltase al Presidente de la República para que mediante uno o más decretos con fuerza de ley, expedidos en forma conjunta por los Ministerios de Defensa y Hacienda, efectúe las adecuaciones respecto a la estructuración de la carrera del personal de Carabineros de Chile en el Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 (I) de 1968, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile, que se deriven de las modificaciones efectuadas por la presente ley a la Ley Orgánica Constitucional Nº 18.961.

Asimismo, facúltase al Presidente de la República para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 (I) de 1968, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile.

Artículo 2º.- Mientras no se haga uso de las facultades a que se refiere el artículo anterior, continuará rigiendo, en todo lo que no fuera contrario a esta Ley con sus modificaciones, el D.F.L. (I) Nº 2, de 1968, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por Decreto Supremo Nº 412, de 9 de agosto de 1991 del Ministerio de Defensa Nacional - Subsecretaría de Carabineros y sus modificaciones posteriores.

Artículo 3º.- En las plazas del grado de Sargento 2º que se aumentan el año 2004, se encasillará a 21 Cabos 1º de Orden y Seguridad femeninas con mayor antigüedad, facultándose por esta única vez al General Director de Carabineros para efectuar el correspondiente encasillamiento.

Artículo 4º.- A contar del 1° de enero de 2004, y por un plazo de 5 años, el personal de Carabineros que se acoja a retiro con derecho a pensión, no podrá exceder en cada año, el 1,5% del total del personal de la planta institucional existente a diciembre del año anterior. En casos calificados y debidamente fundados, mediante Decreto Supremo, se podrá autorizar al General Director de Carabineros, para exceder dicho porcentaje.

Artículo 5º.- Establécese un bono de permanencia, para el personal de oficiales de fila de nombramiento supremo y personal de fila de nombramiento institucional de Carabineros, que a la fecha de publicación de la presente ley, acredite tener derecho a pensión de retiro y posea entre 20 y 29 años de servicios efectivos.

Este beneficio se determinará en relación a los años de servicios efectivos a la fecha de publicación de

la presente ley y a los años de servicios efectivos al momento del retiro, y consistirá en un número de meses de su última remuneración imponible, con un tope de cinco, de acuerdo a la siguiente tabla:

Años de servicios efectivos al momento del retiro / Años de servicios efectivos a la fecha de publicación de la ley	29	30	31 y más
20-26	2 meses	3 meses	5 meses
27	0	2 meses	4 meses
28	0	0	3 meses
29	0	0	2 meses

Artículo 6º.- Establécese un bono de permanencia para el personal de fila de nombramiento institucional, que a la fecha de publicación de la presente ley compute entre 30 y 33 años de servicios efectivos.

Este beneficio se determinará en relación a los años de servicios efectivos a la fecha de publicación de la presente ley y a los años de servicios efectivos al momento del retiro, y consistirá en un número de meses de su última remuneración imponible, con un tope de tres, de acuerdo a la siguiente tabla:

Años de servicios efectivos al momento del retiro / Años de servicios efectivos a la fecha de publicación de la ley	32	33	34	35 y más
30	1 mes	2 meses	2 meses	3 meses
31	0	1 mes	2 meses	3 meses
32	0	0	1 mes	2 meses
33	0	0	0	1 mes

Artículo 7º.- Los bonos establecidos en los artículos 5 y 6 transitorios se calcularán sobre la base de la última remuneración imponible y se pagarán en el valor que tenía dicha remuneración al momento del retiro, sin aumentos de ningún tipo. El pago lo realizará Carabineros de Chile, un año después de producirse el retiro.

Artículo 8°.- Los bonos establecidos en los artículos precedentes no serán remuneración para ningún efecto legal y

consecuentemente no estarán afectos a tributación ni a descuentos de seguridad social o de otra naturaleza.

Estos bonos no se otorgarán al personal de instituciones distintas a Carabineros de Chile, aún cuando les sea aplicable, directa o supletoriamente, la legislación relativa a Carabineros de Chile.

ARTICULO FINAL.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley se financiará con los recursos que se contemplen en el presupuesto de Carabineros de Chile, y en lo que no alcanzare, con cargo a aquellos que se consulten en la Partida Presupuestaria Tesoro Público del año correspondiente.”.

Dios guarde a V.E.,

JOSÉ MIGUEL INSULZA SALINAS
Vicepresidente de la República

MICHELLE BACHELET JERIA
Ministra de Defensa Nacional

NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN
Ministro de Hacienda

JORGE CORREA SUTIL
Ministro del Interior (S)