



Política y Gobierno

ISSN: 1665-2037

politicaygobierno@cide.edu

Centro de Investigación y Docencia

Económicas, A.C.

México

Pérez-Muñoz, Cristian; Ruston, Cristián

¿Cómo debe ajustarse el salario de los legisladores?

Política y Gobierno, vol. XXIII, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 305-329

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60346687003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

¿Cómo debe ajustarse el salario de los legisladores?

Cristian Pérez-Muñoz y Cristián Rustom*

Resumen: ¿Cómo debe ajustarse el salario de los legisladores? ¿Deberían estos funcionarios públicos ser capaces de ajustar su salario cuando lo crean conveniente o por el contrario su capacidad de ajuste debería ser parcial o completamente limitada? Aquí argumentamos a favor de limitar parcialmente la capacidad que los legisladores tienen para ajustar su salario. Si bien favoreceremos un camino intermedio entre la existencia de una capacidad no restringida y una capacidad completamente restringida, mostraremos que este camino no es unívoco. En efecto, existe una multiplicidad de mecanismos de restricción parcial con implicaciones normativas sustantivamente diferentes. En particular, argumentamos que es deseable favorecer aquellos mecanismos de ajuste que son capaces de atraer ciudadanos idóneos para realizar la tarea legislativa pero que al mismo tiempo promueven medida en la magnitud de los ajustes.

Palabras clave: salarios de legisladores, mecanismos de ajuste salarial, teoría democrática.

How Should Legislators Determine their Salary Level?

Abstract: How should legislators determine their salary level? After analyzing the arguments in favor of different salary-setting mechanisms, we argue that there are good normative reasons to favor those salary-setting methods that partially limit legislators' capacity to set their own salary. While we favor a middle way between unrestricted and completely restricted salary-settings mechanisms, we show that this path is not unique.

*Cristian Pérez-Muñoz es profesor asistente del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Av. Vicuña Mackenna 4860, Macul (campus San Joaquín), Santiago, Chile. Tel: +56 223 54 78 15. Correo-e: crperezm@uc.cl. Cristián Rustom es cientista político de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Av. Vicuña Mackenna 4860, Macul (campus San Joaquín), Santiago, Chile. Tel: +56 223 54 78 15. Correo-e: cirustom@uc.cl. Los autores agradecen a Sergio Toro, dos dictaminadores anónimos, David Altman y a los participantes de un seminario organizado por el Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina (RS130002), desarrollado con aportes de la Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile.

Artículo recibido el 20 de julio de 2015 y aceptado para su publicación el 23 de febrero de 2016.

Different partially restricted salary-setting mechanisms have substantially diverse policy implications. In particular, we argue that it is desirable to favor those salary-setting mechanisms that are able to attract high-quality citizens to run for office but that at the same time promote moderation in the magnitude of the salary adjustments.

Keywords: legislators' salary, salary-setting mechanisms, democratic theory.

Introducción

¿Cómo debe ajustarse el salario de los legisladores? ¿Deberían estos funcionarios públicos ser capaces de ajustar su salario cuando lo crean conveniente o por el contrario su capacidad de ajuste debería ser parcial o completamente limitada? Estas preguntas se instalaron recientemente en el debate público de países tan diferentes como Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador o México. En todos estos casos se produjeron fuertes controversias en torno a los ajustes salariales implementados para modificar las remuneraciones de los legisladores. Entre otras cosas, se cuestionó la conveniencia de ajustar los salarios en escenarios de crisis económica, en contextos de corrupción o simplemente por considerar inadecuado aumentar aún más los privilegios de que gozan los legisladores.

Si existe, como algunos creen, una potencial conexión entre los mecanismos de ajuste salarial y el nivel de salario de los legisladores, entonces es importante prestar mayor atención a esos mecanismos (Mause, 2014; Brans y Peters, 2012; Hood, Peters y Lee, 2003). Hay dos razones para ello. En primer lugar, el nivel salarial de los legisladores y otros funcionarios públicos afecta los procesos de reclutamiento de ciudadanos para desempeñar funciones públicas. Por ejemplo, un cuerpo no menor de literatura sugiere que no todos los esquemas salariales tienen la misma capacidad de reclutar a los ciudadanos más “idóneos” para la tarea legislativa y representativa (McCormick y Tollison; 1978, Caselli y Morelli, 2004; Kotakorpi y Poutvaara 2010; Gagliarducci y Nannicini, 2013; Braendle, 2014, 2015). Cuando los ciudadanos más capacitados no son quienes llegan a la actividad parlamentaria, la calidad de la democracia puede verse afectada. En segundo lugar, puede ser normativamente problemático que los legisladores perciban salarios exorbitantemente mayores que los del ciudadano medio. La asimetría de recursos materiales e inmateriales entre representantes y representados puede atentar contra algunos ideales de equidad y justicia social que son claves en una democracia representativa.

Sorprendentemente, la discusión sobre qué capacidad deben tener los legisladores a la hora de ajustar su propio salario ha sido escasamente aten-

dida en el debate normativo sobre instituciones democráticas.¹ El presente artículo busca remediar esta deficiencia en la literatura. En particular, aquí argumentamos a favor de limitar parcialmente la capacidad que los legisladores tienen para ajustar su salario. Si bien favoreceremos un camino intermedio entre la existencia de una capacidad no restringida y una capacidad completamente restringida, mostraremos que este camino no es unívoco. En efecto, existe una multiplicidad de mecanismos de restricción parcial con implicaciones normativas sustantivamente diferentes. En particular, sostenemos que es deseable favorecer aquellos mecanismos de ajuste que son capaces de atraer ciudadanos idóneos para realizar la tarea legislativa, pero que al mismo tiempo promuevan mesura en la magnitud de los ajustes.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera sección examina algunas cuestiones preliminares relacionadas con el vínculo existente entre los mecanismos de ajuste salarial, el nivel deseado de salario y la naturaleza del trabajo de los legisladores. La segunda sección presenta y discute dos procedimientos opuestos: restricción completa vs. capacidad irrestricta de ajuste. La tercera sección evalúa la potencial incompatibilidad (*trade-off*) en la persecución de dos objetivos: atraer buenos gobernantes y mantener ciertos niveles de igualdad entre representantes y representados. En particular, esta sección discute y descarta una posible solución al *trade-off*. Finalmente, la última sección evalúa el camino intermedio de la restricción parcial. Si bien argumentamos a favor de esta estrategia de regulación, también intentamos mostrar que el mundo de las restricciones parciales es muy amplio y no se encuentra libre de problemas. En particular, en esta última sección explicamos por qué es deseable apostar por un camino intermedio entre ambos valores antes que privilegiar uno de ellos en detrimento del otro.

Salarios y mecanismos de ajuste

Antes de evaluar diferentes mecanismos de ajuste salarial para parlamentarios, es necesario atender dos cuestiones previas. Por un lado, la pregunta sobre cuál es el mecanismo idóneo de ajuste está íntimamente ligada a la

¹ Dekker (2015) es una clara excepción en la literatura. Sin embargo, dicha investigación se concentra específicamente en analizar los argumentos que justifican determinados niveles salariales en altos funcionarios públicos (jueces, ministros, legisladores, administradores públicos, etc). Su trabajo no aborda las implicaciones normativas de los diferentes mecanismos de ajuste salarial para parlamentarios. Así, el presente artículo aborda una pregunta distinta de la estudiada por Dekker.

disyuntiva sobre qué nivel salarial deberían percibir los legisladores. Esto es, el debate sobre en qué medida los legisladores deberían obtener un salario alto, moderado o bajo en relación con los salarios que se pagan en el sector privado. Por otro lado, al fijar nuestra atención en el mecanismo de ajuste de los legisladores estamos implícitamente reconociendo que hay una particularidad en su caso que merece especial atención.² Veamos ambos puntos.

La relación entre los diferentes procedimientos de ajuste salarial y el nivel de remuneración de los legisladores está pensada en general según el supuesto de que los políticos buscan maximizar sus propios beneficios.³ La idea en este sentido es que mecanismos de ajuste más flexibles posibilitan que los legisladores se autoasignen salarios más altos. Con la misma lógica, deberíamos esperar niveles salariales más moderados cuando el ajuste está determinado por factores incontrolables por los propios legisladores (Mause, 2014). Como sugiere Mause (2014, p. 156), los mecanismos de ajuste salarial están incluidos en el conjunto de factores que afectan el nivel salarial. Luego de analizar los mecanismos de ajuste salarial legislativo en 27 países de la Unión Europea controlados por el costo de la vida y el tamaño de la población, Mause concluye que hay cierta (aunque no contundente) evidencia de que los mecanismos de ajuste totalmente restringidos contribuyen a que los salarios de los legisladores no se disparen (Hood, 1992; Brans y Peters, 2012; Mause, 2014, p. 172).⁴

² Este trabajo se ocupa del problema del ajuste salarial por parte de los miembros parlamentarios de nivel nacional. Con ello queremos evitar las complejidades de utilizar una sola categoría que englobe también casos de legisladores subnacionales existentes en algunos países. Aunque los argumentos para los legisladores nacionales son comúnmente utilizados para evaluar el caso de legisladores subnacionales, aquí no tenemos espacio para evaluar las diferencias entre ambos casos. Además de esta precisión analítica, la elección de este tipo particular de funcionario se fundamenta en otros dos hechos. Por un lado, los legisladores son la esencia misma de la democracia representativa. Son altos funcionarios elegidos democráticamente cuyo fin es representar los intereses de los votantes a nivel de políticas y debates públicos de interés y relevancia nacional. Por otro lado, son los encargados de legislar y por tanto tienen la potestad de mantener o alterar el *statu quo* de las instituciones que regulan los ajustes salariales de todos los funcionarios públicos, independientemente de si lo hacen de forma directa o indirecta.

³ Naturalmente, el supuesto de que los legisladores siempre buscan maximizar su beneficio es pasible de crítica. Se podría argumentar que la idea de que los legisladores están motivados principalmente por su autointerés es infundada. El repertorio motivacional de los legisladores es más heterogéneo de lo que muchos asumen.

⁴ Es importante destacar, sin embargo, que las dificultades técnicas para comparar niveles salariales y mecanismos de ajuste de un país a otro han limitado el número de trabajos comparados en esa materia.

En esta línea, es razonable asumir que quienes creen que es deseable que los parlamentarios perciban altos salarios ven con buenos ojos la incorporación de mecanismos menos restrictivos. Por el contrario, quienes creen que los parlamentarios deberían recibir un salario moderado apoyan la implementación de mecanismos de ajuste más restrictivos. Es inevitable, entonces, decir algo sobre qué mecanismo de ajuste salarial debería ser promovido sin terminar refiriéndose en primer lugar al nivel de salario deseado para los legisladores. Por ello, como veremos en la próxima sección, los argumentos sobre cuáles son los niveles salariales y los mecanismos de ajuste óptimos van generalmente de la mano.

Un segundo punto que merece atención se refiere a la naturaleza propia del trabajo de los legisladores. Si creemos que la labor legislativa encierra particularidades que la distinguen de otros trabajos públicos y privados, entonces es posible pensar que los legisladores deberían contar con prerrogativas especiales. Una de esas prerrogativas podría ser la capacidad de ajustar su salario de acuerdo con lo que crean más conveniente. Para argumentar esto es necesario establecer un criterio inicial que defina el tipo de tareas distintivas que realizan los legisladores. La pregunta importante en este caso es si los legisladores realizan una tarea única y especial dentro de una sociedad democrática que justifique que cuenten con una prerrogativa especial a la hora de determinar su salario.

Parece evidente que los legisladores realizan tareas que no sólo son vitales para la democracia, sino que además son virtualmente únicas dentro del gobierno. Por definición, el Congreso es el espacio institucional en el que no sólo se representan las demandas de la ciudadanía sino en donde además se proponen y someten a escrutinio las principales reglas de un país. Ese hecho puede justificar que el trabajo de los legisladores, a diferencia de otros funcionarios públicos, cuente con reglamentaciones especiales, pero muchas de estas reglamentaciones son materia de debate; por ejemplo, es discutible si los legisladores deberían dedicarse enteramente a la labor legislativa o si, por el contrario, éstos pueden contar con la oportunidad de dedicar parte de su tiempo a otras actividades (i.e., *moonlighting*) (Gagliarducci *et al.*, 2010; Geys y Mause, 2013).⁵

⁵ El fenómeno de *moonlighting* se refiere al hecho de que los legisladores realicen labores remuneradas por fuera de su compromiso legislativo. Esto incluye un amplio abanico de posibilidades que va desde asesorías externas permanentes a empresas hasta ser columnista semanal en un diario o aparecer en una entrevista en TV.

A modo de ejemplo, se puede argumentar que es beneficioso que los legisladores realicen otras tareas de forma simultánea, ya que esto los acerca con el día a día de las situaciones y problemas que vive la ciudadanía. Del mismo modo, se puede decir que es deseable que los legisladores trabajen a tiempo parcial ya que eso ayudaría a minimizar su dependencia de los beneficios monetarios estatales (Judge, 1984, p. 60).⁶ Por el contrario, se puede objetar que el trabajo legislativo requiere de legisladores de tiempo completo que no mezclen sus negocios o actividades particulares con sus labores representativas.

Independientemente de si los legisladores realizan una tarea única o que tiene correlato con otras profesiones y actividades, en lo que sigue intentaremos explicar por qué es deseable que los legisladores tengan control —aunque restringido— sobre su nivel salarial.

Capacidad irrestricta y capacidad completamente restringida

Existen numerosos mecanismos institucionales para regular la capacidad de ajuste salarial de los legisladores. A grandes rasgos podemos diferenciar tres tipos ideales de procedimientos de ajuste. En primer lugar, y en un extremo del espectro, se encuentran los mecanismos de ajuste con capacidad irrestricta. Esta categoría se refiere a aquellos casos en que los parlamentarios tienen el poder pleno de decidir sobre sus propios salarios. En segundo lugar, al otro extremo del espectro, tenemos los sistemas con capacidad totalmente restringida. En este caso, los legisladores están inmersos en un tipo de restricción institucional que les impide decidir sobre una modificación de sus propias remuneraciones. Finalmente, tenemos la vía intermedia de la restricción parcial. Aquí entran todas aquellas legislaturas cuyos parlamentarios pueden ajustar su salario, pero bajo ciertas restricciones. Se trata de la categoría más heterogénea, ya que incluye desde casos con niveles de ajuste fijados constitucionalmente que pueden ser vetados o aprobados por los legisladores (como en Chile) hasta casos de ajuste a futuro, en los que los parlamentarios sólo pueden ajustar el salario de la siguiente legislatura (como en Uruguay).

⁶ Un caso emblemático de parlamentarios de medio tiempo lo podemos encontrar en Suiza. Véase http://www.swissworld.org/en/politics/government_and_parliament/part_time_politicians/ [fecha de consulta: 23 de marzo de 2015].

En este artículo argumentamos que tanto el primero como el segundo casos (capacidad no restringida y capacidad completamente restringida) encierran problemas normativos significativos. Sin embargo, la opción de limitar la capacidad de ajuste salarial es una categoría amplia, que incluye numerosas variantes que pueden tener implicaciones normativas sustantivamente diferentes. Esto nos lleva a ser cautelosos con la opción de abogar por la capacidad parcialmente restringida, dado que hay regulaciones y restricciones que son normativamente más problemáticas que otras.

Argumentos en favor de la restricción completa de autoajustar salarios

Hay dos argumentos principales para defender la capacidad completamente restringida de autoajustar salarios.⁷ En primer lugar, se puede argumentar que darles a los legisladores una capacidad de ajuste sin restricciones contribuye a asentar un modelo de legislador que está principalmente motivado por incentivos materiales y no por una vocación de servicio público. Para ponerlo en los términos de Weber (1994, p. 318), se estaría apostando por un modelo de legislador que ve la política como una profesión y no como una vocación. Esto es, alguien que vive *de* la política y no *para* la política.

Los defensores de la capacidad de ajuste restringida asumen que los ciudadanos que participan en tareas de gobierno están fundamentalmente motivados por incentivos materiales. La hipótesis aquí es que los legisladores, ante la ausencia de restricciones institucionales, tratarán de que sus salarios sean los más altos posibles (Hood, 1992, p. 210). Por ejemplo, McCormick y Tollison (1978) encuentran que el salario legislativo en aquellos estados de Estados Unidos con restricciones institucionales para el ajuste

⁷ Dekker (2015) analiza cinco justificaciones a la idea de que los altos funcionarios públicos (incluyendo a los parlamentarios) deberían recibir un salario menor o no competitivo con el que se ofrece en el sector privado. Los argumentos son: 1) el dinero que financia los salarios de los funcionarios públicos proviene de los impuestos que pagan los representados y por ello los legisladores deberían tener cuidado en cómo utilizan esos fondos, 2) aunque los salarios de los altos funcionarios puedan ser más bajos que en el sector privado, el trabajo que éstos realizan conlleva beneficios adicionales que deben ser también tomados en cuenta, 3) los altos funcionarios no sólo deberían estar motivados por beneficios materiales sino que también deberían poseer una vocación de servicio, 4) los altos funcionarios deberían vivir bajo circunstancias similares a las del resto de la ciudadanía, 5) es deseable que los altos funcionarios, sobre todo en tiempos de restricciones económicas, sean un ejemplo para el resto de sus conciudadanos. Como veremos en este trabajo, estos argumentos, en diferentes modalidades, se repiten en el debate sobre qué mecanismo de ajuste salarial debería aplicarse a los legisladores.

es entre 100 y 200 por ciento menor que el salario de los parlamentarios de aquellos estados en donde los legisladores deciden directamente su salario. En un estudio más reciente, Mause (2014, p. 156) muestra que, controlado por tamaño de la población y costo de la vida, los salarios de los parlamentarios son más altos en aquellos países europeos donde éstos tienen injerencia directa en la decisión sobre sus sueldos. Ambas investigaciones son consistentes entonces con el hecho de que, cada vez que los legisladores tengan una oportunidad para subirse su salario, lo harán sin muchas dilaciones de por medio.

Sin embargo, se puede objetar que aun cuando sea cierto que la mayor parte de los políticos profesionales se enrolan en el servicio público por los beneficios materiales de esas posiciones, ese hecho no deja de ser moralmente problemático. El argumento aquí es que es deseable que los legisladores estén principalmente motivados a realizar sus funciones por una vocación de servicio. La capacidad no restringida de ajuste puede fomentar un mecanismo motivacional que no es deseable para la democracia representativa. Como apunta Sollars (1994, p. 517), los salarios altos son un arma de doble filo. Mayores recompensas monetarias producen una actividad parlamentaria altamente profesionalizada. Si los legisladores ven su trabajo parlamentario como una carrera política más que como un interludio en su vida profesional, mantener el puesto se volverá una preocupación central (dados los costos que su pérdida conlleva), invirtiendo muchos recursos humanos y monetarios en la reelección.

Un segundo argumento para defender la capacidad completamente restringida de ajuste salarial alude a nociones de justicia y equidad. Este argumento tiene tres aristas. En primer lugar, se puede argumentar que es injusto que los legisladores —a diferencia de otros funcionarios públicos no electos— tengan la capacidad de ajustar su salario cuando lo consideren necesario. Por un lado, está el hecho de que sólo unos pocos funcionarios del Estado lo puedan hacer. Si ningún ciudadano puede autoajustarse su salario cuando es empleado de un tercero —y los legisladores son empleados del Estado y por ende de la ciudadanía— no resulta claro por qué estos funcionarios deberían contar con esa prerrogativa. Eso les da a los legisladores la oportunidad para ser jueces de sus propios intereses. En segundo lugar, el dinero utilizado para financiar los ajustes salariales proviene fundamentalmente del aporte de la ciudadanía. El ajuste de salario se hace sobre la base de fondos públicos. La existencia de un mecanismo de ajuste salarial sin restricciones hace que los legisladores, a diferencia de sus repre-

sentados, tengan la capacidad de beneficiarse de los fondos públicos a discreción. En tercer lugar, la capacidad sin restricciones de ajuste salarial puede llevar a una distancia salarial entre representados y representantes que es moralmente objetable. Aun cuando no terminen haciendo uso de la prerrogativa, los legisladores en ese caso tienen la posibilidad de aumentar su salario a niveles muy superiores a los del salario del representado promedio. Distancias salariales tan grandes entre representados y representantes pueden atentar contra la calidad misma de la democracia, ya que lo que se posibilita con esta institucionalidad de ajuste irrestricto es la desigualdad entre representantes y representados.

Argumentos en favor de la capacidad irrestricta de ajustar salarios

Existen tres argumentos principales para justificar la ausencia de regulaciones en la capacidad de los legisladores para ajustar su salario. El primer argumento dice que la autonomía a la hora de ajustar el propio salario es necesaria para atraer a los ciudadanos más calificados para desempeñar tareas legislativas.⁸ La idea subyacente es que los ciudadanos más capacitados no estarían interesados en trabajar con restricciones salariales de ese tipo. Como dice Besley (2004, p. 213), el salario de los legisladores —así como sus posibilidades de ajuste— puede ser una razón para explicar por qué los ciudadanos deciden entrar o abstenerse de la arena política. Naturalmente, el salario que los legisladores reciben mes a mes no es el único factor que afecta las decisiones de los ciudadanos para postularse a esas posiciones. Generalmente, los legisladores cuentan con otros beneficios, tales como pensiones especiales por retiro, servicios de cobertura de salud e inmunidad judicial, capital político y prestigio, entre otros.⁹ Si bien es

⁸ Hay un supuesto fuerte sobre la calidad de la democracia que establece que, *ceteris paribus*, la presencia de mejores políticos hace un mejor Congreso y por ende una mejor democracia. La objeción obvia a este punto es que la validez de ese supuesto depende de la definición de “buen político” que se adopte. La pregunta en ese sentido es qué tipo de incentivos deberían generar las instituciones públicas para atraer un perfil óptimo de legisladores. Sin una justificación previa de por medio, no resulta evidente que los (potencialmente) buenos políticos sean necesariamente aquellos que tengan mayores niveles educativos o que sean más exitosos en el sector privado. Lo que resulta claro, sin embargo, es que cualquiera que sea el mecanismo de ajuste, es deseable que los montos salariales fijados no constituyan una razón de peso para alejar ciudadanos del servicio público. Para una discusión filosófica sobre las cualidades de un buen representante, véase Dovi (2007).

⁹ Por una discusión sobre la naturaleza de los beneficios que pueden recibir los legisladores

posible pensar que pocos ciudadanos aceptan participar en altos cargos públicos debido a consideraciones exclusivamente monetarias, también es razonable esperar que pocos acepten esas posiciones si implican un gran sacrificio monetario (Burtless, 2002, p. 3).

Como mencionamos en la sección anterior, esta crítica a la rigidez salarial institucionalizada asume que un arreglo que restrinja cualquier tipo de ajuste voluntario al salario de los legisladores termina produciendo salarios bajos y poco atractivos en relación con los pagados por el sector privado. Mientras las empresas privadas fijan salarios de acuerdo con sus expectativas de maximizar sus ganancias, un mecanismo rígido de ajuste salarial para parlamentarios posibilita una gran distancia entre los salarios del sector público y privado en el mediano plazo. Los ciudadanos más calificados pueden ser los más demandados por el sector privado, en un mercado que puede eventualmente ofrecer mayores incentivos materiales que el sector público. Cuando esto sucede, los ciudadanos mejor calificados estarían menos dispuestos a dejar de trabajar en el ámbito privado para desempeñar funciones públicas. Los salarios bajos y la imposibilidad de ajustes terminan generando un efecto de costo de oportunidad para los ciudadanos más capacitados, que aumenta conforme se amplía la brecha salarial entre el sector público y el sector privado. Tarde o temprano este tipo de arreglo institucional terminaría generando salarios poco atractivos para atraer más ciudadanos capacitados para realizar labores públicas. Éste es el diagnóstico elaborado por Burtless (2002) para el caso de Estados Unidos. Si bien ese país no tiene un sistema de ajuste completamente restringido, Burtless cree que los mecanismos restrictivos han desfasado el salario de los altos funcionarios públicos respecto del salario pagado por el sector privado.

Estudios más recientes y realizados en otros contextos reafirman la hipótesis de que la existencia de mejores salarios atrae ciudadanos más calificados (Caselli y Morelli, 2004; Besley, 2005, Gagliarducci y Nannicini, 2013). Por ejemplo, Gagliarducci y Nannicini (2013) sostienen que salarios más altos atraen candidatos con mayores niveles de educación formal, y que políticos mejor pagados contribuyen a disminuir la burocracia gubernamental, mejorando así la eficiencia del gobierno. Este efecto está manejado

véase Brans y Peters (2012). En particular, estos autores distinguen entre beneficios tangibles e intangibles, formales e informales. Por ejemplo, la entrega de medallas a los parlamentarios es un beneficio que se otorga por una vía formal y que tiene un valor intangible (Brans y Peters, 2012, p. 4).

por la selección de políticos competentes más que por el incentivo de ser reelecto. Asimismo, Kotakorpi y Poutvaara (2010, p. 3) muestran cómo el argumento dado para iniciar la reforma salarial de los miembros del parlamento en Finlandia en 2000 fue precisamente que un incremento en el nivel salarial atraería mejores candidatos. El mecanismo en este caso fue aumentar la competitividad de los salarios legislativos frente a los salarios pagados en el sector privado.

El segundo argumento se refiere al efecto elitista que puede generar la incapacidad de los legisladores de autoajustar su salario, dado que la ausencia de esta prerrogativa hará que los salarios sean bajos. La tesis en este caso es que un sistema político con cargos mal pagos o cercanos a honorarios privilegia sólo a aquellos ciudadanos que tienen una capacidad económica previamente asegurada que les permite trabajar para el Estado sin un costo de oportunidad considerable. Un mecanismo institucional de ajuste de salarios completamente regulado puede incentivar únicamente la participación política de las élites económicas o de aquellos ciudadanos que tienen un respaldo económico garantizado.

Si la restricción completa de autoajuste produce un salario bajo para los legisladores, y si estos cargos son incompatibles con empleos privados, lo más seguro es que una buena parte de los legisladores que decidan trabajar por salarios públicos bajos sean aquellos que cuentan con una base financiera previamente asegurada. Con esta lógica, si solamente quienes no pagan ese costo tienen oportunidades reales de entrar a la política, el mecanismo termina seleccionando legisladores con base en la capacidad económica y no en el mérito. Como señalan Baimbridge y Darcy (1999, p. 73) en su análisis de la evolución de los salarios reales de los parlamentarios británicos a lo largo del siglo xx, los miembros del Partido Conservador de principios de siglo mantenían una posición favorable a salarios parlamentarios cercanos a honorarios. Éstos insistían en la idea de un “servicio público gratuito” como el mejor mecanismo para proteger la labor política de la corrupción y su “envilecimiento”. De acuerdo con este razonamiento, los mejores deberían entrar a la arena política y al servicio público no para buscar rentas sino para perseguir una vocación de servicio. En los efectos prácticos, esta postura justificaba una actividad parlamentaria amateurizada y por consiguiente circunscrita a criterios de discriminación por clase social: solamente la aristocracia podía permitirse la actividad política según esa institucionalidad. Esa posición tenía una alta legitimidad en la opinión pública de la época, factor que limitó que candidatos de extracción social popular

entraran al parlamento británico hasta bien entrado el siglo pasado (Baimbridge y Darcy, 1999, p. 73).

Finalmente, se puede argumentar que la inflexibilidad de salarios puede generar que los legisladores utilicen otro tipo de prerrogativas como incentivo para entrar o permanecer en la actividad política. Esas potestades no salariales pueden desembocar en actos de corrupción y actividades ilícitas. La existencia de salarios bajos y difíciles de reajustar crea condiciones para que los legisladores busquen otro tipo de beneficios o prerrogativas dentro y fuera del Estado.¹⁰ Hay dos razones para justificar este argumento. En primer lugar, se puede crear un mercado para la corrupción o para la captación de recursos estatales no salariales, es decir, un mercado negro de intercambio de insumos de asignaciones parlamentarias a cambio de dinero u otros beneficios. No es raro escuchar historias de políticos que cambian componentes de su asignación parlamentaria (e.g., cupones para comida, transporte, etc.) por dinero. En segundo lugar, se puede argumentar que parlamentarios con salarios bajos pueden ser más propensos a incurrir en actos de soborno y corrupción por agentes externos. La idea fundamental aquí es que salarios rígidos y con escasa capacidad de autoajuste crean un escenario propicio para la ocurrencia de coimas y favores políticos. Bajo esas circunstancias los legisladores tendrían más motivos para aceptar beneficios fuera del sistema a cambio de favores. Por ello, es pertinente establecer una estructura salarial —tanto en valor como en capacidad de ajuste— para minimizar las inclinaciones a cometer actos de corrupción.

La incompatibilidad de objetivos

La sección anterior identificó una incompatibilidad potencial (*trade-off*) entre la capacidad de atraer buenos gobernantes y la posibilidad de promover más igualdad entre representantes y representados.¹¹ Asumiendo que los mecanismos no restrictivos facilitan mayores salarios y que los restrictivos fomentan la igualdad, la pregunta es entonces cómo podemos resolver ese dilema entre objetivos que parecen ser excluyentes. Existen dos posibilidades fundamentales. En primer lugar, podemos aceptar la incompatibilidad como verdadera. Esa posibilidad nos lleva al menos a dos nuevos

¹⁰ Es importante distinguir entre el sueldo o dieta de los parlamentarios y las asignaciones que los parlamentarios reciben para realizar su labor. En este artículo nos ocupamos exclusivamente del salario y no de sus asignaciones complementarias.

¹¹ Un dictaminador anónimo nos hizo ver este punto. Agradecemos sus comentarios al respecto.

dilemas: *a*) optar por uno de los valores en juego o *b*) apostar por un camino intermedio que no privilegia a ninguno de los dos. En segundo lugar, podemos aceptar que la incompatibilidad es inexistente y que por tanto se pueden obtener ambos valores (buenos gobernantes y un nivel deseable de igualdad) al mismo tiempo. En esta sección nos ocupamos del segundo punto. En la sección siguiente nos enfocamos en analizar los problemas asociados con los caminos intermedios y con privilegiar un objetivo sobre el otro.

¿Qué necesitamos para sostener que la incompatibilidad entre estos valores no existe como tal? La respuesta a esta pregunta tiene que mostrar que incluso con salarios muy bajos (o inexistentes) es posible reclutar buenos políticos.¹² Dicha solución depende de la posibilidad de generar mecanismos motivacionales que no estén basados en incentivos materiales. Esto nos lleva a la pregunta de cómo hacer que los ciudadanos más aptos para la tarea legislativa y de representación estén interesados en participar en política aun cuando los salarios y beneficios materiales no son significativos. Planteado así, este tipo de dilema nos acerca a la discusión sobre en qué medida los funcionarios públicos deben estar fundamentalmente motivados por una vocación de servicio y no por los incentivos materiales que están asociados con distintas funciones públicas.

Un debate en esta dirección se está procesando en el ámbito de la filosofía política normativa, particularmente en torno a las últimas contribuciones de Gerald Cohen. Para resumirlo rápidamente, Cohen construye una crítica interna a la teoría de la justicia de John Rawls (1999). Su crítica se focaliza en el principio de diferencia rawlsiano. A grandes rasgos, este principio postula que las desigualdades económicas sólo pueden estar justificadas si benefician a los miembros más desaventajados de la sociedad (Rawls, 1999). Cohen pone en duda el carácter igualitario de este principio argumentando que posibilita el desarrollo de desigualdades intolerables (Cohen, 2008, p. 123). De acuerdo con Cohen, si realmente nos interesa tener una sociedad igualitaria y por ende le damos alguna forma de prioridad a la igualdad como valor normativo, entonces deberíamos mirar con recelo un principio que posibilita grandes diferencias salariales entre las personas. Cohen cree que en una sociedad justa las personas más talentosas no deberían estar motivadas por incentivos materiales a la hora de ocupar puestos de vital relevancia.

¹² La alternativa inversa es irrelevante para este caso. Ésta es la idea de que incluso con salarios altos no se genera desigualdad entre representantes y representados.

El punto que este autor trata de plantear es que los individuos deben estar motivados por una suerte de *ethos* igualitario que informe las decisiones que éstos toman dentro de las instituciones formales e informales. La idea de *ethos* es entendida como “el conjunto de sentimientos y actitudes en virtud de los cuales las prácticas habituales y las presiones informales son como son” (Cohen, 2000, p. 145). Si queremos alcanzar una sociedad igualitaria, entonces es necesario que ese conjunto de actitudes esté orientado hacia la consecución de prácticas igualitarias (Cohen, 2000, p. 3). Por ejemplo, Cohen se opone a la idea de que el Estado coaccione a sus ciudadanos para que desarrollen determinada tarea, o que acepten determinado trabajo. Por el contrario, se espera que un *ethos* igualitario motive a los individuos a aceptar altos niveles impositivos o a tomar decisiones laborales que favorezcan la igualdad (Cohen, 2008, p. 123). Si realmente existe un *trade-off* entre eficiencia e igualdad, entonces la única solución igualitaria para desactivar ese conflicto de valores radica en generar un mecanismo motivacional alternativo.

La situación de los parlamentarios es análoga a la presentada por Cohen: la motivación para llevar adelante tareas de representación no debería estar pautada por los beneficios materiales que están atados a esas tareas sino por una suerte de *ethos* de servicio. El hecho de que los ciudadanos estén motivados por este tipo de *ethos* facilita que los políticos actúen en sintonía con ciertos valores que son políticamente deseables. Se espera que los políticos que actúan por vocación de servicio sean más favorables al bien común y a perseguir objetivos comunitarios que los políticos que están guiados por beneficios materiales y personales. La adaptación del argumento de Cohen, para el caso que nos interesa aquí, propone que existe una forma de superar la imposibilidad de perseguir objetivos que parecen incompatibles entre sí. El *trade-off* entre buenos gobernantes y mayor igualdad desaparecería si logramos una forma de motivar a los talentosos para la labor representativa aun ante la inexistencia de incentivos materiales.¹³

Este argumento enfrenta una dificultad que queremos destacar. Un *ethos* es por definición un mecanismo motivacional informal. Por ende, no resulta claro ni evidente mediante qué proceso y a través de qué agentes se

¹³ Con la finalidad de aislar y analizar este argumento en particular, en esta sección dejamos de lado otros problemas que pueden surgir en un sistema que otorgue remuneraciones muy bajas o inexistentes a los representantes. Véase la sección anterior o la siguiente para una discusión de los problemas adicionales que pueden surgir en un sistema de esta naturaleza (e.g. elitismo, corrupción).

puede generar un *ethos* de las características necesarias para el caso. La dificultad para encontrar mecanismos que puedan generar ese *ethos*, viene acompañada de la posibilidad de tener control sobre los mismos. Un problema evidente con la utilización de un *ethos* como mecanismo motivacional radica en el hecho de que este tipo de instrumento es muy difícil de controlar y monitorear (Pérez Muñoz, 2016).

Para que la solución del *ethos* de servicio sea efectiva —esto es, para que la gente se comporte con base en lo establecido por el *ethos*— es necesario que existan dispositivos que aseguren y promuevan el cumplimiento de esas reglas informales. Por tanto, es imprescindible contar con mecanismos para tratar con aquellos individuos que no siguen los comandos del *ethos*. En este caso, el *ethos* debe contar con instrumentos informales para desmotivar a aquellos individuos talentosos que prefieren realizar tareas mejor remuneradas y que no participan en política por razones de costo-beneficio económico. Un mecanismo evidente para ese cometido es la condena social mediante la generación de vergüenza (*shame*) en aquellos que prefieren no seguir los comandos del *ethos* (Elster, 2007, p. 98). Avergonzar, por ejemplo, podría promover la estigmatización de aquellos que, siendo talentosos para la tarea legislativa, prefieran no ocupar cargos de esa naturaleza. Los mecanismos informales de control de cumplimiento pueden ser inefectivos a la hora de asegurar que se honren las normas promovidas por el *ethos*. Su efectividad depende de los costos asociados con su incumplimiento. Así, es esperable que a mayor costo, mayor será la efectividad de los comandos establecidos por el *ethos*. El problema aquí es que un sistema de motivación informal que impone grandes costos en aquellos que no cumplen con sus comandos puede ser altamente opresivo y particularmente incontrolable. Los afectados por un mecanismo motivacional de esta naturaleza pueden tener pocas formas de contrarrestar los efectos negativos asociados con su incumplimiento.

De forma alternativa, podríamos pensar en un *ethos* que no promueva su cumplimiento mediante penalizaciones informales hacia las conductas desviadas sino que ofrezca beneficios a quienes cumplan con sus mandatos. Por ejemplo, ese sería el caso de un *ethos* que resalte y promueva beneficios inmateriales asociados con las tareas representativas. En este caso, los ciudadanos más talentosos estarían motivados para participar en política no por los beneficios materiales relacionados con esa tarea (ni por la posibilidad de ser informalmente penalizados) sino por la existencia de beneficios no monetarios tales como prestigio o estatus. El éxito de este *ethos* alternativo ra-

dica en revitalizar y revalorar las tareas representativas a tal punto que los ciudadanos más talentosos prefieran ocupar cargos públicos aun cuando eso los lleve a renunciar a otras actividades mejor remuneradas. Pero este caso tampoco está exento de dificultades. Un problema evidente radica en descifrar los agentes y procedimientos que se pueden utilizar para generar un *ethos* de esa naturaleza. Asimismo, es necesario justificar normativamente los procedimientos utilizados para poner en práctica dicho *ethos*. Desafortunadamente, como sugiere Joshua Cohen (2002, p. 375), la *ethología* es de momento una disciplina muy subdesarrollada. Sabemos muy poco sobre cómo producir un *ethos* particular, así como sobre las consecuencias que ese proceso puede generar.

Aunque este no es el sitio para desarrollar con más detalle estas ideas, la intención de esta sección es simplemente explicar por qué el argumento que niega el *trade-off* entre igualdad y buen gobierno es problemático. La única solución posible para disolver esa incompatibilidad radica en generar un sistema de incentivos no materiales que motive a los ciudadanos más talentosos a participar, competir y tomar posiciones de representación. Sin embargo, existen buenas razones para ser cuidadosos a la hora de adoptar un esquema motivacional de esa naturaleza.

Argumentos para justificar la capacidad de restricción parcial de ajustar salarios

Una vez que descartamos la posibilidad de maximizar ambos valores de forma simultánea, nos quedan dos caminos por recorrer. Por un lado podemos optar por perseguir uno de esos valores en perjuicio del otro. Por otro lado, podemos buscar un camino intermedio que resigne la consecución de una parte de cada valor. Ambas opciones requieren justificación. El primer camino nos lleva a debatir qué valor deberíamos privilegiar y por qué deberíamos privilegiarlo.¹⁴ Como explicamos en las secciones anteriores, existen buenos argumentos tanto para privilegiar mecanismos de ajuste sin restricciones como para promover aquellos completamente restringidos.

Los dos principios opuestos antes mencionados encierran varios problemas. Las debilidades de cada opción son expuestas por la defensa de cada una de las posiciones. En primer lugar, como sostienen los críticos de la capacidad de ajuste sin restricciones, parece razonable pensar que dar carta

¹⁴ Agradecemos los comentarios de un árbitro anónimo en este punto.

libre a los legisladores para ajustar su salario a discreción puede generar niveles salariales que afecten el funcionamiento de las instituciones legislativas. Eso puede suceder por varias razones; por ejemplo, la legitimidad del Congreso puede verse afectada si los legisladores ajustan sus salarios en alza en contextos de restricciones o crisis económicas. Los votantes pueden interpretar ese tipo de acciones como una falta de compromiso con la realidad del país o como un aprovechamiento irresponsable de los fondos públicos. Es importante tomar en cuenta que hoy en día los parlamentos son instituciones que cuentan con niveles significativos de impopularidad y descontento ciudadano (Palanza, Scartascini y Tommasi, 2015).

Asimismo, la posibilidad de autoimponerse salarios extremadamente altos puede producir una significativa brecha salarial entre representantes y representados. Si partimos del supuesto de que la existencia de fuertes inequidades de oportunidades son normativamente problemáticas y deben ser aminoradas, entonces parece razonable mirar con recelo un mecanismo institucional que posibilita aumentos en la desigualdad desde el seno de una institución como el Congreso; en este caso, la desigualdad entre los salarios de los funcionarios legislativos y el resto de la población. Para citar un caso paradigmático, se estima que el salario de los legisladores chilenos equivale en la actualidad a 40.5 veces el valor del salario mínimo y 17 veces el valor del salario anual promedio.¹⁵ Ese nivel salarial en el contexto de un país extremadamente desigual como Chile sólo ayuda a acentuar las desigualdades existentes.

Si bien estos dos puntos son críticas razonables a los sistemas de ajuste salarial sin restricciones, los argumentos presentados por los defensores de ese tipo de mecanismo no pueden ser completamente desestimados. El supuesto que descansa detrás de esos argumentos es que la capacidad completamente restringida de ajuste salarial puede desembocar en salarios y beneficios lo suficientemente bajos como para generar efectos políticos indeseables. Esos efectos van desde posibilitar la existencia de prácticas de corrupción hasta desestimular a los ciudadanos más talentosos y calificados a participar en la tarea legislativa. Como argumenta Judge (1984, p. 67), el pago de los legisladores no debería ser tan bajo como para excluir buenos

¹⁵ El salario de los parlamentarios de Chile a la fecha es de 8321 605 477 pesos chilenos, lo que equivale a 40.5 veces el valor del salario mínimo y 17 veces el valor del salario anual promedio. Véase *Proyecto de límite ético a la dieta parlamentaria* (2014, p. 16), disponible en: <http://www.gior-giojackson.cl/wp/wp-content/uploads/2015/04/Proyecto-Dieta-Parlamentaria-final.pdf> [fecha de consulta: 13 de julio de 2015].

candidatos o para obligar a los legisladores a buscar salario en otros lugares. Pero, como ya vimos, el salario no debería ser tan alto como para que genere impopularidad en el electorado, o bien que los beneficios materiales se transformen en la única razón para buscar ese trabajo.

La persecución exclusiva de uno de los valores u objetivos (en desmedro del otro) genera problemas normativos importantes. Y hay buenas razones para pensar que un camino intermedio puede aminorar estos inconvenientes. Esto nos lleva a considerar que los lineamientos para una salida a este problema no se encuentran en ninguno de los dos extremos, sino que es necesario explorar la posibilidad de adoptar caminos intermedios. En la práctica esto es lo que sucede en numerosos países, donde los legisladores tienen cierto poder de influencia en los procesos de ajuste salarial. Este camino parece atender los problemas principales de las soluciones extremas.

El problema es que no todos los mecanismos para restringir salarios tienen los mismos resultados ni son equiparables. Los legisladores, por ejemplo, pueden tener múltiples restricciones parciales en su capacidad de ajustar su salario. El catálogo de restricciones es amplio e incluye diferentes mecanismos.

Un primer dispositivo radica en que otros funcionarios propongan los ajustes y el Poder Legislativo tenga la capacidad de aceptarlo o de vetarlo. Esto implica que los legisladores por sí mismos no tienen la capacidad de iniciar un ajuste de salarios, sino que sólo pueden aceptar o vetar los ajustes que provienen del Ejecutivo o bien por alguna normativa especial. Un segundo mecanismo restrictivo permite ajustes salariales únicamente de una legislación a la otra. Los legisladores sólo pueden ajustar el salario de la futura legislatura pero no sus salarios actuales. Los efectos restrictivos de este tipo de mecanismo dependen de la tasa de reelección de una legislatura a otra. Los legisladores de países con altas tasas de reelección tienen incentivos para promover ajustes salariales al alza para la próxima legislatura.

Veamos algunos casos. Tanto la Constitución de Argentina como la de Costa Rica (artículos 74 y 113, respectivamente) indican que una ley será utilizada para determinar qué monto será asignado mensualmente a los parlamentarios. Un ejemplo opuesto ocurre en Brasil, donde el artículo 49-VII establece que la fijación del salario para diputados federales y senadores es de competencia exclusiva del Congreso Nacional —si bien el margen de asignación se encuentra restringido por otros artículos e incisos constitucionales y legales—. Por otro lado, están los casos de Bolivia y México, que

tienen una cota superior establecida por ley. En el primer caso, el artículo 158, parte I inciso 2º de la Constitución boliviana afirma que una de las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional es fijar la remuneración de sus miembros, pero que este monto no puede ser superior al salario percibido por el vicepresidente del país, al tiempo que prohíbe expresamente que cualquier asambleísta reciba una remuneración diferente por otra actividad. En el caso mexicano, existe una asignación remunerativa jerárquica dentro del Estado, donde quien percibe el máximo salario es el presidente de la federación. Esta sería la cota máxima de asignación salarial para los parlamentarios (artículo 127, II de la Constitución).

Asimismo, Colombia contrasta con todos los casos anteriores dado que su orden constitucional contempla una asignación proporcional de acuerdo con un eventual reajuste del sector público: se sostiene en su artículo 187 que “la asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República”. Finalmente, en Uruguay, el artículo 117 de la Constitución establece que los salarios de los parlamentarios son asignados por ellos mismos, aunque solamente pueden ser modificados para la siguiente legislatura.¹⁶

Es fácil ver por qué el uso de restricciones parciales no necesariamente remueve las controversias. Una primera crítica es que este tipo de soluciones también permite demasiada discreción de los funcionarios a la hora de ajustar su salario. Como recientemente sucedió en Chile, los legisladores aceptaron un nuevo incremento salarial aun teniendo un salario comparativamente alto a escala mundial. Este tipo de mecanismos no previene que los legisladores ajusten su salario de una forma que pueda ser percibida como injusta o ilegítima por la población.¹⁷ En tanto, mecanismos como el

¹⁶ Esta información está basada en la recopilación comparada de normativas legislativas realizada por Fish y Kroenig (2011).

¹⁷ Por ejemplo, el “Proyecto de límite ético a la dieta parlamentaria” recientemente presentado en el Congreso chileno buscó eliminar la fijación constitucional de la dieta de los parlamentarios. Actualmente el monto del salario de los legisladores está pautado por el artículo 62 de la Constitución Política de Chile. Dicho artículo establece que “Los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan”. Si bien esta pauta constitucional en principio limita la discreción y arbitrariedad en la fijación de salarios, lo cierto es que el mecanismo finalmente depende de los procedimientos de fijación de salarios de los ministerios. Como se dice en la fundamentación del antes mencionado proyecto de reforma constitucional, la inclusión de un

utilizado en Uruguay son pasibles de ser afectados por la coyuntura electoral del país. Aquellos legisladores que tienen buenas razones para ser reelectos en una futura legislatura tienen fuertes incentivos para votar en favor de incrementos salariales. Este tipo de problemas ilustra por qué el camino de las restricciones parciales no necesariamente conduce a minimizar los males y rescatar las ventajas de los otros dos tipos ideales.

La decisión de adoptar un procedimiento de ajuste salarial u otro es compleja. Si bien hay buenas razones para rechazar tanto la capacidad irrestricta como la capacidad completamente restringida de ajuste, no resulta claro qué tipo de mecanismo intermedio debería ser descartado y cuál adoptado. El problema radica en que el mapa de restricciones es sumamente variado y con implicaciones prácticas sustantivamente diferentes. Por eso, decir simplemente que los parlamentarios deberían poder influir en su propio ajuste salarial aunque con restricciones no es un argumento convincente por sí mismo.

Una forma posible de evaluar estos arreglos consiste en pensar en el tipo de objetivos que se quiere promover, y luego ver cómo diferentes arreglos institucionales se adecuan a los mismos. Tomando en cuenta la discusión previa, los dos objetivos clave son *a)* medida en la magnitud de los ajustes y *b)* que sea capaz de atraer ciudadanos idóneos para realizar la labor legislativa y representativa.

El argumento aquí no es que estos dos objetivos sean suficientes para distinguir entre mecanismos de ajuste deseables y no deseables. No sólo no estamos sugiriendo que estos objetivos sean los únicos para evaluar mecanismos de ajuste alternativos, sino que tampoco queremos plantear algún tipo de orden de importancia entre los mismos. Esa tarea requiere un debate más refinado del que podemos ofrecer en estas páginas. Nuestro punto es simplemente que estos dos objetivos encierran valores que reiteradamente (y de forma razonable) aparecen en el debate sobre qué mecanismo de ajuste debería regular el salario de los legisladores.

mecanismo constitucional de regulación del salario de los parlamentarios, “si bien busca sacar de la competencia de los congresistas la decisión sobre su propia dieta, tiene por resultado meramente una regulación indirecta y rígida por la vía de fijación en referencia a la remuneración de los ministros. Sin embargo, al estar la remuneración de los ministros fijada por un conjunto de leyes que otorgan distintos montos de asignaciones, los parlamentarios tienen injerencia indirecta sobre sus remuneraciones. No resuelve, por lo tanto, el problema de que los incumbentes tengan decisión sobre su propio beneficio”. Véase *Proyecto de límite ético a la dieta parlamentaria* (2014, p. 6), disponible en: <http://www.giorgiojackson.cl/wp/wp-content/uploads/2015/04/Proyecto-Dieta-Parlamentaria-final.pdf> [fecha de consulta: 13 de julio de 2015].

El primer objetivo está pautado por el anhelo de que el mecanismo de ajuste elegido permita medida en la asignación salarial parlamentaria. Esto es, que los ajustes no sean desmedidos ni crezcan indefinidamente. Una forma razonable de promover este objetivo consiste en establecer, por ejemplo, una capacidad de ajuste de los legisladores a un nivel de ingreso determinado tomando en cuenta el nivel salarial promedio de los trabajadores del país. Así es como en algunos países se establece por ley que los legisladores no pueden tener un salario mayor ni menor al equivalente de un número determinado de salarios mínimos. La primera dificultad radica en determinar las cotas inferiores y superiores. Si bien es siempre arbitrario determinar cuántos salarios mínimos son adecuados, el uso de cotas sirve para dar una flexibilidad restringida a los ajustes salariales. Esa flexibilidad es mayor que la brindada por mecanismos de ajuste pautados por factores variables, tales como los cambios en el índice de precios al consumo u otros similares.

El segundo objetivo busca que el mecanismo de ajuste salarial no desincentive la participación de ciudadanos idóneos para la tarea legislativa. Esto es, un mecanismo que sea lo suficientemente flexible como para adecuar los salarios al contexto. Como mencionamos antes, los mecanismos fijos —cuyo caso extremo sería que el monto del salario apareciera expresamente en una ley o en la Constitución— pueden carecer de la flexibilidad necesaria para ajustar los salarios tanto al alza como a la baja. Arreglos como un ajuste salarial mediante una ley de presupuesto anual o por periodo de gobierno, por el contrario, tienen la ventaja de ganar en flexibilidad. La fijación por ley tiene la ventaja de que los parlamentarios tendrán que deliberar y justificar públicamente sus ajustes salariales, lo que abre un espacio para el cuestionamiento de las políticas salariales adoptadas en el ámbito de la opinión pública. Ese tipo de mecanismo puede facilitar el control ciudadano a través de la opinión pública. Para que esto funcione es necesario que el descontento del electorado, o bien las percepciones que los parlamentarios tienen sobre las preferencias del electorado, restrinjan a los primeros a la hora de establecer su salario.

Por lo mismo es necesario considerar que los mecanismos de ajuste que politizan más las decisiones salariales pueden sufrir un efecto a la baja ocasionado por la presión de la opinión pública, o al alza si no hay constreñimientos de ningún tipo. Por ejemplo, la fijación de salarios de acuerdo con una ley que se debate públicamente puede estar fuertemente influida por presiones de la opinión pública, la prensa, el sector empresarial y otros

agentes no estatales. La impopularidad de los ajustes salariales puede tener un efecto virtuoso —que los salarios no se ajusten desmedidamente al alza— o también un efecto perverso —que los salarios sean demasiado bajos y los ciudadanos más calificados no tengan incentivos para entrar a la arena político-legislativa.

Conclusiones

La elección de los mecanismos de ajuste salarial para legisladores está cargada de dilemas éticos de notoria importancia. Vale tan sólo repasar la prensa cubriendo ajustes salariales de parlamentarios en distintos países para encontrar un buen número de cuestionamientos normativos. Curiosamente, sin embargo, el debate académico sobre cómo los legisladores deben ajustar su salario es poco más que inexistente. En este artículo intentamos cubrir esa falta en la literatura. El ejercicio propuesto indica que hay buenas razones para rechazar tanto los mecanismos de ajuste completamente restringidos como los completamente irrestrictos. La alternativa, entonces, es apostar por mecanismos de ajuste parcialmente restringidos. No obstante, este camino no está exento de problemas. En la práctica existe una gran variedad de mecanismos de ajuste parcialmente restringidos; todos con implicaciones normativas particulares. Por ese motivo, argumentamos acerca de la importancia de identificar una serie de objetivos para testear los diferentes mecanismos de ajuste.

Del debate entre los promotores de la capacidad irrestricta y la capacidad completamente restringida se pueden entrever dos objetivos que pueden ser razonablemente utilizados para evaluar mecanismos de ajuste parcialmente restringidos. Como explicamos en la sección previa, es deseable que los mecanismos de ajuste promuevan mesura en la magnitud de los ajustes y que sean capaces de atraer ciudadanos idóneos para realizar la labor legislativa. Aquí, sin embargo, no proponemos ningún mecanismo de ajuste en concreto ni identificamos países con prácticas que se acerquen a los objetivos defendidos. Esa tarea más ambiciosa queda en el deber para una futura investigación. 

Referencias bibliográficas

Baimbridge, Mark y Darren Darcy (1999), “MPs’ Pay 1911-1996: Myths and Realities”, *Politics*, 19(2), pp. 71-80.

- Beetham, David (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice*, Ginebra, Inter-Parliamentary Union.
- Besley, Timothy (2004), "Paying Politicians: Theory and Evidence", *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3), pp. 193-2015.
- ____ (2005), "Political Selection", *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), pp. 43-60.
- Braendle, Thomas (2014), "Do Institutions Affect Citizens' Selection into Politics?", *Journal of Economic Surveys*, 30(2), pp. 205-227.
- ____ (2015), "Does Remuneration Affect the Discipline and the Selection of Politicians? Evidence from Pay Harmonization in the European Parliament", *Public Choice*, 162(1), pp. 1-24.
- Brans, Marleen y Guy Peters (eds.) (2012), *Rewards for High Public Office in Europe and North America*, Nueva York, Routledge.
- Burtless, Gary (2002), *How Much is Enough? Setting Pay for Presidential Appointees*, reporte presentado ante la Presidential Appointee Initiative, Washington, D.C.
- Caselli, Francesco y Massimo Morelli (2004), "Bad Politicians", *Journal of Public Economics*, 88(3-4), pp. 759-782.
- Cohen, Gerald A. (2000), *If You're an Egalitarian, How Come You're so Rich?* Cambridge, Harvard University Press.
- ____ (2008), *Rescuing Justice and Equality*, Cambridge, Harvard University Press.
- Cohen, Joshua (2002), "Taking People as They Are?", *Philosophy and Public Affairs*, 30(4), pp. 363-386.
- Davidson, Roger (1980), "The Politics of Executive, Legislative and Judicial Compensation", en R. Hartman y A. Weber (eds.), *The Reward of Public Service: Compensating Top Federal Officials*, Washington D.C., Brookings Institution, pp. 53-100.
- Dekker, Teun (2015), *Paying Our High Public Officials: Evaluating the Political Justifications of Top Wages in the Public Sector*, Nueva York, Routledge.
- Dovi, Suzanne (2007), *The Good Representative*, Malden, Blackwell Publishing.
- Elster, Jon (2007), *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Fish, M. Steven y Matthew Kroenig (2011), *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Fox, Jonathan (2007), "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", *Development in Practice*, 17(4-5), pp. 663-671.

- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil (2007), *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press.
- Gagliarducci, Stefano y Tommaso Nannicini (2013), “Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection”, *Journal of the European Economic Association*, 11(2), pp. 369-398.
- Gagliarducci, Stefano, Tommaso Nannicini y Paolo Naticchioni (2010), “Moonlighting Politicians”, *Journal of Public Economics*, 94(9-10), pp. 688-699.
- Geys, Benny y Karsten Mause (2013), “Moonlighting Politicians: Survey and Research Agenda”, *The Journal of Legislative Studies*, 19(1), pp. 76-97.
- Hood, Christopher (1992), “Looking after Number One? Politicians’ Rewards and the Economics of Politics”, *Political Studies*, 40(2), pp. 207-226.
- Hood, Christopher, Guy Peters y G.O.M. Lee (2003), *Rewards for High Public Office: Asia and Pacific Rim States*, Londres, Routledge.
- Jones, Kate (2007), “Daring and Discretion: Paying Australian Legislators”, *The Journal of Legislative Studies*, 13(2), pp. 235-253.
- Judge, David (1984), “The Politics of MP’s Pay”, *Parliamentary Affairs*, 37(1), pp. 57-75.
- Kosack, Stephen y Archon Fung (2014), “Does Transparency Improve Governance?”, *Annual Review of Political Science*, 17, pp. 65-87.
- Kotakorpi, Kaisa y Panu Poutvaara (2010), “Pay for Politicians and Candidate Selection: An Empirical Analysis”, documento de trabajo 3126, CESifo.
- Mause, Karsten (2014), “Self-serving Legislators? An Analysis of the Salary-setting institutions of 27 EU parliaments”, *Constitutional Political Economy*, 25(2), pp. 154-176.
- McCormick, Robert E. y Robert D. Tollison (1978), “Legislatures as Unions”, *Journal of Political Economy*, 86(1), pp. 36-78.
- Nussbaum, Martha (2004), *Hiding from Humanity: Shame, Disgust, and the Law*, Princeton, Princeton University Press.
- Palanza, Valeria, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi (2015), “On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond”, *Legislative Studies Quarterly* (en prensa).
- Pérez Muñoz, Cristian (2016), “The Problem of Stability and the Ethos-based Solution”, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 19(2), pp. 163-183.
- Philp, Mark (2009), “Delimiting Democratic Accountability”, *Political Studies*, 57(1), pp. 28-53.

- Rawls, John (1999), *A Theory of Justice, Revised Edition*, Cambridge, Harvard University Press.
- Schedler, Andreas (1999), “Conceptualizing Accountability”, en A. Schedler, L. Diamond y M.F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 13-28.
- Sollars, David L. (1994), “Institutional Rules and State Legislator Compensation: Success for the Reform Movement?”, *Legislative Studies Quarterly*, 19(4), pp. 507-520.
- Thaler, Richard y Cass Sunstein (2008), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, New Haven, Yale University Press.
- Theriault, Sean M. (2004), “Public Pressure and Punishment in the Politics of Congressional Pay Rises”, *American Politics Research*, 32(4), pp. 444-464.
- Weaver, R. Kent (1988), *Automatic Government: The Politics of Indexation*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Weber, Max (1994) [1919], “The Profession and Vocation of Politics”, en P. Lassman (ed.), *Weber: Political Writings*, Cambridge University Press.

