

Insumos/**Constitucionales**

N° 2 / ENERO 2021

Iniciativa exclusiva económica Y responsabilidad fiscal

RODRIGO VERGARA Y JOSÉ PABLO ARELLANO

COMENTARIOS

**MACARENA LOBOS
CONSTANZA SALGADO**

Transcripción del seminario “Iniciativa exclusiva económica y responsabilidad fiscal”, realizado el 28 de septiembre de 2020. El video de este seminario puede verse aquí: <https://www.cepchile.cl/cep/seminarios-y-eventos/seminarios-y-eventos-2020/iniciativa-exclusiva-economica-y-responsabilidad-fiscal>

PRÓLOGO DE LOS COORDINADORES

Iniciativa exclusiva económica y responsabilidad fiscal

En esta conversación entre economistas y abogadas —una combinación de disciplinas que revela bien el carácter del mecanismo examinado—, Rodrigo Vergara y José Pablo Arellano destacan una y otra vez la importancia de la regla constitucional que radica la iniciativa económica exclusivamente en uno de los dos colegisladores: el Presidente de la República. Ambos señalan que se podrían introducir algunas modificaciones a ella como, por ejemplo, reducir su ámbito de competencia y aumentar las facultades correlativas del Congreso —el otro colegislador. Sin embargo, ambos coinciden en la necesidad y conveniencia de mantener la idea básica de este mecanismo: las materias fiscales, en especial el gasto público, deben ser, finalmente, responsabilidad del Gobierno. Esto, agregan, puesto que así se mantienen conectadas dos cuestiones que no deben separarse: el poder y la responsabilidad. Esto, junto a otros mecanismos como, por ejemplo, la Ley de Administración Financiera del Estado, la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Contraloría General de la República, configuran un sistema que permite asegurar, en una medida importante, la responsabilidad fiscal.

Hay un punto muy importante que recorre toda la conversación: si se quiere entender bien esta regla, ella debe ser analizada en el contexto de la forma de gobierno vigente. La discusión que hay en Chile sobre ella se entiende en el contexto del régimen tan presidencial que tenemos. Como lo enfatiza Rodrigo Vergara, en los regímenes más parlamentarios el Gobierno depende del Parlamento, por lo que la vinculación entre poder y responsabilidad se alcanza por esta vía. Sin embargo, como el propio Vergara lo recuerda, incluso en regímenes intensamente parlamentarios se busca asegurar cierta preeminencia del Gobierno en las decisiones fiscales.

Volviendo a Chile, ambos presentadores se refieren a la evolución histórica que la iniciativa exclusiva en materia fiscal ha tenido desde la Constitución de 1925. Destacan el hecho de que en ella subyace un aprendizaje histórico a lo largo de sucesivos gobiernos y reformas constitucionales. Este aprendizaje muestra que en un régimen presidencial como el que tenemos desde esa

Constitución, una iniciativa fiscal —especialmente en lo que se refiere a gastos— compartida entre Gobierno y Congreso genera incentivos inadecuados en este último por el hecho de que los parlamentarios —por el carácter de sus cargos, representativos de un distrito o circunscripción— carecen de la visión sistémica, nacional, que posee el Gobierno.

Después de revisar la experiencia comparada, algunas tendencias recientes del Congreso chileno en esta materia y en la hipótesis de que se mantendrá básicamente un régimen presidencial, Vergara sugiere la posibilidad de darle al Congreso iniciativa sobre el gasto fiscal, pero el respectivo proyecto de ley debe obtener el patrocinio del Gobierno en un momento temprano de su tramitación.

Por su parte, José Pablo Arellano se detiene en algunos casos en la historia de Chile —como el antiguo sistema previsional, el crecimiento irracional del empleo público o el severo déficit fiscal— que justifican la existencia y conservación de esta regla. En especial, agrega, a la luz de las prácticas que se vienen desarrollando en el Congreso desde el segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet, en virtud de las cuales mociones que no son admisibles, son declaradas admisibles y han terminado convirtiéndose en ley, amenazando de esta manera la regla constitucional que busca la responsabilidad fiscal del Estado.

Macarena Lobos comparte con los expositores la importancia de la regla fiscal y advierte sobre nuevas prácticas en el Congreso que la cuestionan, como el uso de reformas constitucionales para regular materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Enfatiza, por otra parte, la necesidad de equilibrar la relación entre Gobierno y Congreso por la vía de aumentar la capacidad técnica de este último órgano mediante una oficina presupuestaria en forma (una vieja aspiración, a decir verdad). Propone, también, limitar la declaración de admisibilidad que se hace en el Congreso a fin de excluir de ella las mociones manifiestamente inconstitucionales por el gasto que irrogan, como fue el caso de las pensiones básicas solidarias. Y, entre otras posibles modificaciones laterales a la regla, propone generar una mayor transparencia en el ejercicio de la flexibilidad presupuestaria, lo que permitiría, entre otras cosas, aumentar el papel del Congreso en la supervigilancia de las reasignaciones y uso de los recursos del Fondo de Estabilidad Económica y Social y el de Reserva de Pensiones, entre otras ejecuciones presupuestarias.

Constanza Salgado, desde una óptica más propia del derecho constitucional, valora la responsabilidad fiscal, pero es crítica de la forma excesivamente presidencialista con que se persigue en Chile. Esto ha generado, señala, un Congreso muy disminuido en estas materias, lo que resulta paradójico, pues el origen de la legislatura y de la democracia modernas estuvo vinculado a la

necesidad de erigirse en contrapeso de los poderes del monarca. Revisa con ojos críticos la evolución histórica de la regla fiscal en Chile y la forma en que fue ampliándose. Apunta que la estrictez de la regla chilena no es consustancial al régimen presidencial, pues hay otros regímenes presidenciales, como Estados Unidos, en los cuales la iniciativa de gasto está radicada en el Congreso. Termina señalando que en la próxima deliberación constituyente la regla fiscal debería ser revisada junto a la tradición presidencial y centralista de Chile, con el objeto de perseguir la responsabilidad fiscal de una forma más equilibrada entre Gobierno y Congreso.

LUCAS SIERRA E IGNACIO WALKER

Coordinadores del proyecto conjunto CEP y CIEPLAN para la deliberación constituyente

Iniciativa exclusiva económica y responsabilidad fiscal

RODRIGO VERGARA

Ph.D. en Economía, Universidad de Harvard; ex Presidente del Banco Central e investigador senior, CEP

Muchas gracias por la invitación. Vamos a hablar de iniciativa exclusiva y responsabilidad fiscal, un tema fundamental en materia económica.

Cuando hablamos del artículo 65 de la Constitución de 1980,¹ hablamos de iniciativas exclusivas en distintas materias, algunas relacionadas entre sí, otras menos. A la que yo me voy a referir en particular es a la iniciativa exclusiva en materia de gasto público, que yo creo que es de las más relevantes y que, de alguna forma, está implícito en una parte importante del resto de los temas en materia de iniciativa exclusiva (aunque no en todos). Esta presentación se basa en un trabajo que hice con Jorge Rodríguez y que forma parte de un proyecto más amplio que hicimos con un grupo de economistas sobre temas económicos en la Constitución.

1. INICIATIVA EXCLUSIVA EN LA CONSTITUCIÓN/

El artículo 65 de la actual Constitución establece, entre otras, las siguientes iniciativas exclusivas del Presidente: división política y administrativa del país, administración financiera y presupuestaria del estado, tributos, materias de seguridad social, creación de servicios y empleos públicos, contratación de empréstitos, fijación de las modalidades y procedimientos en la negociación colectiva, entre otras. Entonces, como ya les decía, me voy a centrar básicamente en la administración financiera y presupuestaria del Estado y, en particular, a lo que nos referimos coloquialmente como iniciativa exclusiva en materia de gasto público.

¹ *Nota del Editor:* En el artículo 65 de la Constitución de 1980 se consagra la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en diversas materias.

¿Cuál es la principal justificación para la iniciativa exclusiva de gasto desde el punto de vista económico? Básicamente, entregar a quien cargue con la responsabilidad de las cuentas fiscales las herramientas necesarias para un adecuado manejo de ellas. ¿Quién es el principal responsable de la responsabilidad fiscal? El Gobierno. Por lo tanto, la iniciativa exclusiva básicamente se refiere a que, dado que él es el principal responsable, tiene que tener las herramientas para lograr esa responsabilidad fiscal, y una de las herramientas fundamentales para ello es la determinación del gasto público. De ahí la iniciativa exclusiva.

También hay un tema de incentivos: ¿Cuáles son los temas de incentivos del Gobierno *versus* los del Congreso? Aquí particularmente me estoy refiriendo al Gobierno en un régimen presidencial como el que tenemos, ya que, en un régimen parlamentario, Congreso y Gobierno de alguna forma se mezclan y, por lo tanto, este tema de iniciativa exclusiva es de alguna forma menos relevante. Digo menos relevante pero no totalmente, porque hay muchos países con sistemas de parlamentarios que tienen algún tipo de iniciativa exclusiva radicada en el Gobierno.

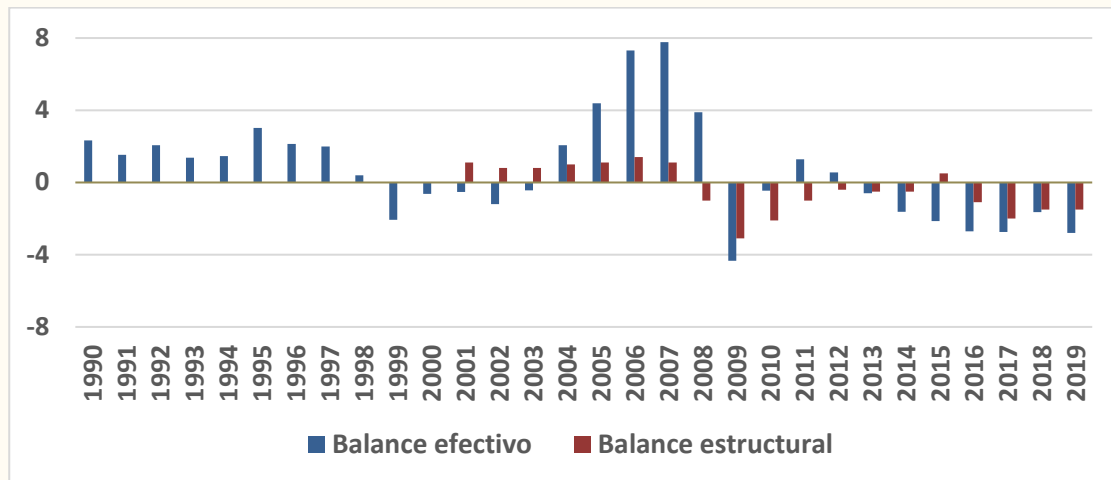
El tema de los incentivos se refiere a lo siguiente: el Gobierno tiene una visión más general del país y, por lo tanto, tiene el incentivo a propender hacia una mayor responsabilidad fiscal. El Congreso, que no digo que sea irresponsable ni nada por el estilo, tiene una visión más acotada, una visión de circunscripción, una visión de distrito, una visión más regional, más local y, por lo tanto, la asignación del gasto público en manos del Congreso puede llevar a aumentos graduales pero persistentes en el gasto público que, a su vez, pueden producir problemas con la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

De esta manera, la iniciativa exclusiva en materia de gasto es una herramienta para la responsabilidad fiscal, pero evidentemente no es la única; hay muchas otras a nivel constitucional o legal. Está la Ley de Administración Financiera del Estado, la Ley de Responsabilidad Fiscal. También está la Contraloría General de la República, que cumple un rol en tal sentido. Y, por cierto, la propia Constitución, que en su artículo 63 dice que el aumento del endeudamiento —tanto del Estado como de sus órganos o de las municipalidades— tiene que ser por vía legal.

Así, la iniciativa exclusiva en gasto fiscal es una de las muchas herramientas que hay, aunque una evidentemente muy importante. Todas ellas ayudan a asegurar la responsabilidad fiscal, pero no la garantizan. Tiene que además existir una cierta voluntad política de perseguir este objetivo. De hecho, conocemos muchos casos de países, particularmente en América Latina, que tienen reglas de iniciativa presidencial en materia de gastos y que, sin embargo, han tenido una historia de cuentas fiscales bastantes deficitarias.

En general, yo diría que, en el caso de Chile, los resultados desde el retorno de la democracia han sido bastante satisfactorios.

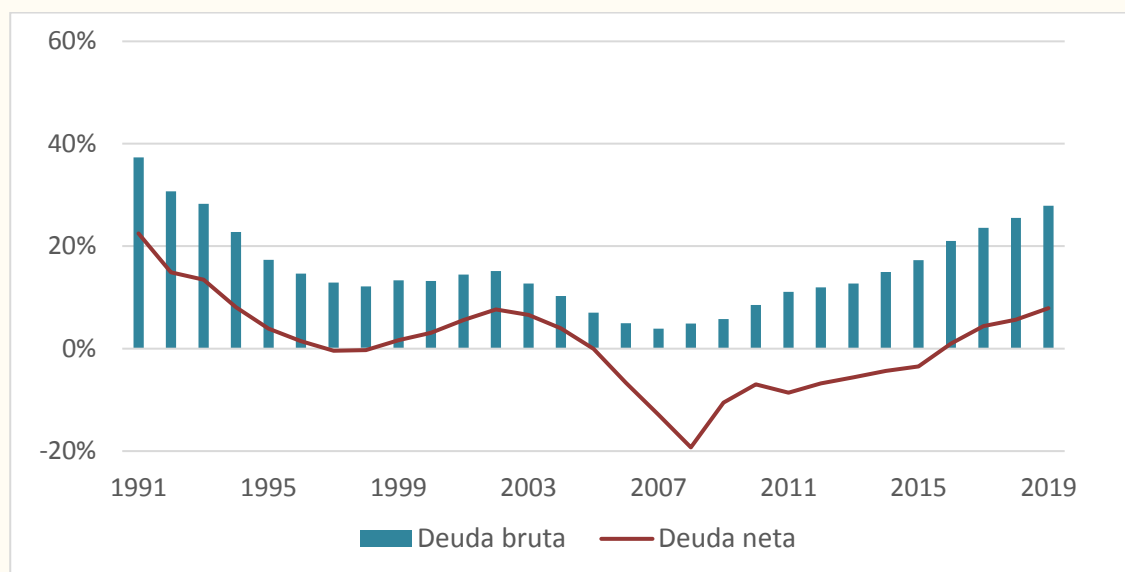
GRÁFICO 1: BALANCE FISCAL 1990-2019



Fuente: DIPRES.

Ahí tenemos los resultados de los balances fiscales que, como vemos, presentan superávits importantes en promedio durante toda la primera parte, que se ha transformado en un déficit creciente hacia la última parte.

GRÁFICO 2: DEUDA PÚBLICA 1990-2019



Fuente: DIPRES.

En cuanto a la deuda pública, se aprecia que bajó significativamente durante las dos primeras décadas desde el retorno de la democracia. De ahí en adelante ha estado subiendo y, producto de la pandemia, va a seguir subiendo.

El otro punto que les quería mencionar sobre la iniciativa exclusiva en materia de gastos es que esto tiene larga data en la historia constitucional chilena. El primer antecedente se remonta a la Constitución de 1925 y se refería básicamente al presupuesto de la nación. Es así como en su artículo 44 decía que *no podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación, sin crear o indicar al mismo tiempo las fuentes de recursos necesarias para atender a dicho gasto*. En el artículo 45 decía: *los suplementos a partidas o ítem de la ley general de presupuestos, sólo podrán proponerse por el Presidente de la República*.

En la reforma de 1943, bajo el gobierno de Juan Antonio Ríos, y en la medida que lo anterior mostró ser insuficiente, se fortalece en la Constitución la iniciativa exclusiva presidencial ampliándola a materias de ley y hacia aspectos como la creación de servicios y empleos públicos. Y en 1970, bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, una nueva reforma constitucional incluye dentro del listado de materias de iniciativa exclusiva presidencial, las de carácter tributario y previsional.

Finalmente, la Constitución del 80 agrega nuevas facultades de iniciativa exclusiva del Presidente en materia de ley, que están establecidas en el actual artículo 65. Pero no sólo eso, sino que en el mismo artículo 65, en su inciso final, define el rol del Congreso en esta materia, ya que se dice que “[...] el Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos o monumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas, sobre la materia que proponga el Presidente de la República.”

Ahora, habiendo dicho eso, tenemos que ser claros que, en los últimos años, esta norma constitucional ha sido desafiada. Recientemente tenemos dos ejemplos muy claros. Uno de ellos es el famoso retiro anticipado del 10 por ciento de las pensiones. El segundo es el proyecto de aumento de la pensión básica solidaria. Mientras el primer caso tuvo su origen en parlamentarios de oposición, el segundo lo tuvo en parlamentarios de gobierno.

¿Cuál es el problema que se ha manifestado desde hace un tiempo hasta acá? Básicamente, que los parlamentarios perciben que tienen un rol disminuido, al no tener iniciativa de ley en materia de gastos; que tienen un rol disminuido en el proceso legislativo, porque la mayor parte de las iniciativas tienen algún componente de gasto. Y lo que ellos dicen es que si no tienen acceso a

promover proyectos que supongan gasto público, entonces su rol es menor, mientras que el Gobierno tiene un peso muy significativo o, al menos, no está completamente equilibrada la cancha. Es cierto, por otra parte, que existen mecanismos para que los parlamentarios puedan incumplir las reglas de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República. Por ejemplo, el Presidente de la Cámara o la respectiva comisión resuelve la admisibilidad de un proyecto, decisión que puede ser votada y cambiada a través de una votación por mayoría simple en la sala. Podría, entonces, declararse admisible una iniciativa que implique gasto. No obstante, el Presidente de la República tiene dos herramientas muy poderosas para evitar que la iniciativa prospere: la primera es recurrir al tribunal constitucional y, la segunda, es la aplicación del veto presidencial.

2. EVIDENCIA COMPARADA /

En la evidencia comparada, la iniciativa exclusiva en materia de gasto se vincula bastante con el sistema de gobierno del país en cuestión, es decir, si se trata de un sistema de gobierno parlamentario o presidencial. Como decía al principio, en los sistemas parlamentarios este es un tema menos relevante que en los sistemas presidenciales, porque en los primeros el Gobierno tiene mayoría en el Congreso. Sin embargo, es interesante que en varios países con sistemas parlamentarios o semi presidenciales, existe un mecanismo de control sobre el gasto público por parte del Gobierno. El razonamiento es el siguiente: es cierto que la coalición parlamentaria que tiene mayoría es la que forma gobierno, pero esa coalición puede ser bastante amplia y, por ello, pueden existir grupos dentro de la coalición que presenten ciertas iniciativas que impliquen aumento de gastos, y por eso es que, en muchos países, se le da un rol importante al Gobierno en que prospere dicha iniciativa. Yo diría que hay tres grupos de países, cuando hablamos de la evidencia comparada en esta materia:

1. Países con iniciativa exclusiva similar a la chilena, es decir, radicada en el Gobierno;
2. Países sin iniciativa exclusiva del gasto por parte del Gobierno; y,
3. Casos intermedios.

Hay muchos casos de países con iniciativa exclusiva similar a la chilena, especialmente en América Latina. Básicamente con régimen presidencialista, como Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

Por ejemplo, el artículo 61 de la Constitución de Brasil dice que el Presidente de la República debe tener poder exclusivo, entre otras cosas, para iniciar las siguientes leyes:

I) *Leyes que fije o modifique el número de tropas en las Fuerza Armadas.*

II) *Leyes que miden:*

a) *Creación de cargos, funciones o empleos públicos.*

b) *La organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, servicios públicos.*

Después tenemos países sin iniciativa exclusiva, mayoritariamente países europeos con sistemas parlamentarios, como, por ejemplo, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Países bajos, Hungría, Noruega, Suecia. Pero fuera de Europa también tenemos el caso notable de Estados Unidos. ¿Por qué digo notable? Porque Estados Unidos es un país con un sistema presidencial. Ya hablaremos de Estados Unidos de forma particular, pero en el caso de los otros países mencionados se menciona la facultad de parlamentarios de presentar proyectos de ley que involucren gasto público y no existen restricciones explícitas de algún tipo. En muchos casos, ni siquiera está en la Constitución, sino que está en la ley. Estados Unidos, es un caso interesante por tratarse de un país con un sistema presidencial que no cuenta con una iniciativa legislativa exclusiva del Presidente. Por el contrario, esta iniciativa exclusiva de ley se encuentra en el Congreso, no en el Gobierno. Si el Gobierno quiere presentar un proyecto de ley tiene que hacerlo a través del Congreso.

Dicho eso, también es importante mencionar que, en el caso norteamericano, el Presidente cuenta con dos herramientas muy poderosas y que, además, se usan con relativa frecuencia. Una es el poder de veto, que solamente puede ser revertido con dos tercios de ambas cámaras, y también las ordenes ejecutivas que, en todo caso, pueden ser revertidas por los tribunales.

Y, por último, están los casos intermedios. En ellos, el Gobierno no cuenta con una exclusividad en el gasto público, pero igualmente cuenta con herramientas para controlar aquellas iniciativas que impliquen un mayor gasto. Aquí destacan países como Alemania, Australia, Canadá, España y Francia.

Revisemos muy brevemente algunos de esos casos:

En Francia, el artículo 40 de la Constitución de 1958 establece lo siguiente: “[...] no se admitirán a trámite las proposiciones y enmiendas formuladas por el parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento del gasto público.”

Resulta interesante el hecho de que en un sistema semi presidencial, tenemos este artículo que le da la iniciativa al Presidente.

Aquí se debe introducir un cierto matiz, porque en la práctica –y por eso pongo esto como caso intermedio y no como caso de iniciativa exclusiva– se permite a los parlamentarios la presentación de proyectos que reduzcan los ingresos, si simultáneamente se propone una compensación a esta disminución en un tributo de igual nivel. ¿Qué significa esto? Que debe ser compensado con otro tributo, pero no un tributo completamente distinto. Por ejemplo, no se puede bajar los impuestos a los ingresos de las personas y compensarlo con el aumento de un impuesto regional o local. Y en cuanto al gasto, se puede presentar una iniciativa que lo aumente, pero compensado con una disminución en la misma carga, es decir, con la misma partida presupuestaria. A esto se le llama las prendas. Digamos que el miembro del Congreso puede presentar el proyecto, pero tiene que poner una prenda a éste, es decir, una compensación mediante una reducción de gasto. Si el Gobierno finalmente se suma al proyecto, puede levantar la prenda, pero éste no puede avanzar si no hay estas compensaciones.

Australia también es un caso interesante, para un sistema parlamentario. El artículo 56 de la Constitución establece que “[n]o se aprobará ninguna votación, resolución o proyecto de ley para la asignación de ingresos o fondos a menos que el propósito de la asignación haya sido recomendado en la misma sesión por mensaje del Gobernador General a la Cámara en la que se originó la propuesta.

La Constitución de España es también clara al señalar, en su artículo 134, que “[...] [t]oda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.” Es interesante en el caso español porque se puede presentar una iniciativa, la que va a la mesa del Congreso de los Diputados, la que, a su vez, se lo manda al gobierno para que manifieste su opinión. En el fondo, el gobierno debe decidir si suscribe o no el proyecto. En caso de no hacerlo, tiene que explicitar una razón fundada, explicar a la mesa por qué no aprobó y, en ese momento, se detiene la tramitación de ese proyecto. Como vemos, esto ocurre apenas presentado el proyecto.

La Constitución alemana, en el artículo 113 dice que “[r]equieren la aprobación del Gobierno Federal, las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los involucren para el futuro”, y, agrega, que “[...] lo mismo regirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de los ingresos o que las involucren para el futuro”, pudiendo el Gobierno Federal con tal propósito “[...] exigir que el Parlamento postergue su decisión sobre tales leyes”.

En el caso alemán el gobierno puede hacer uso de esta atribución en cualquier etapa del proceso, al principio, al medio o incluso al final, pero si no se obtiene la aprobación del Gobierno Federal, no entra en vigencia dicha ley.

3. CONCLUSIÓN /

Termino con las siguientes reflexiones: obviamente el tema de iniciativa exclusiva está relacionado con la responsabilidad fiscal. Está vinculado también, aunque no inequívocamente, con el sistema de Gobierno. ¿Por qué digo que el vínculo no es inequívoco? Como mencioné, hay sistemas parlamentarios y semi presidenciales que tienen diversos mecanismos que se asemejan, al menos parcialmente, a la iniciativa exclusiva presidencial en materia de gasto. Dicho de otra forma, el Congreso o sus parlamentarios pueden presentar iniciativas de ley, pero estas requieren que el Gobierno las apoye o patrocine en algún momento de su tramitación, o que las presenten con compensaciones explícitas.

Considerando todo lo anterior, ¿cuáles son las opciones que tenemos hoy en día? La primera es mantener el precepto constitucional tal como está en la actualidad. La iniciativa exclusiva presidencial en materia de gasto, en su formulación actual, tiene una larga historia constitucional y, más importante aún, ha funcionado razonablemente bien, lo que avalaría esta posición. Sin embargo, no se puede desconocer que está siendo desafiada y que es necesario pensar en opciones que mantengan la iniciativa en manos del Gobierno, pero que den mayor rol al Congreso, de manera de dar alguna válvula de escape al problema que se ha planteado.

La segunda opción es entregar iniciativa legal en materia de gasto también al Congreso. Estimo que esto es muy complejo por el problema de los incentivos que mencioné al principio, pero además porque en un régimen presidencial, donde la responsabilidad fiscal está en manos del Gobierno, se requiere que el Gobierno también tenga los instrumentos para lograrlo. Y la iniciativa exclusiva de gasto es clave en ello. Por tal razón descarto esta opción.

Y, por último, tenemos los casos intermedios. Una primera posibilidad es consagrar la iniciativa legal de origen parlamentaria en materia de gasto, pero con la restricción que en algún momento de su tramitación tiene que tener el patrocinio del Gobierno. En mi opinión, lo razonable sería que ello ocurriera lo más temprano posible, porque a medida que progresa la tramitación de la ley, se hace cada vez más difícil su rechazo por parte del gobierno. Una segunda posibilidad, dentro de esta opción intermedia, es limitar la cantidad de proyectos que supongan gastos a presentar por el legislativo. Me parece una opción compleja. La suma de partes chicas puede resultar en

algo muy grande. Y la tercera posibilidad es aparejar nuevos ingresos o baja de otros gastos para balancear los gastos propuestos, es decir, si se propone un nuevo aumento de gastos, se debe proponer simultáneamente una reducción en otros gastos o un aumento en los ingresos para financiar los gastos propuestos.

Creo que las tres posibilidades planteadas dentro de la opción intermedia, son interesantes de analizar. Sin embargo, en mi opinión, la mejor es la primera mencionada (la que se asimila al caso español), esto es aquella en que un grupo de parlamentarios, representantes de un cierto porcentaje de la respectiva Cámara, pueda presentar la iniciativa, pero que esta deba ser patrocinada por el gobierno. Si este decide no hacerlo, tendrá que fundamentar su decisión. De esta manera se da mayor rol al Congreso, pero la decisión final sigue en manos del Gobierno.

Muchas gracias.

JOSÉ PABLO ARELLANO

Ph.D. en Economía, Universidad de Harvard; ex Director de Presupuestos e investigador senior, CIEPLAN

Gracias por la invitación. Quiero hacer tres puntos²:

1. En primer lugar, explicar por qué la iniciativa presidencial en materia fiscal me parece tan importante y necesaria para el buen funcionamiento de la economía en nuestro país.
2. Voy a indicar qué nos pasaba cuando no la teníamos y como ella fue algo que el país fue construyendo a lo largo del siglo XX. Las normas que hoy día nos rigen fueron una construcción y un aprendizaje que el país hizo a lo largo del siglo XX al pagar los costos de no tener estas normas de iniciativa exclusiva.
3. Y quiero, por último, terminar haciendo referencia a por qué considero que en los próximos años estas normas constitucionales se van a volver, incluso, más necesarias.

1. IMPORTANCIA /

Creo que, para lograr estabilidad económica y no vivir en crisis económicas, necesitamos una política fiscal sostenible y sólida. Para lograr esta política fiscal sostenible, necesitamos que alguien

² Ver documento “Claves constitucionales para la sostenibilidad fiscal/requisito para el desarrollo”, Cieplan 2020, en el cual analizo en detalle estos temas. <https://www.cieplan.org/claves-constitucionales-para-la-sostenibilidad-fiscal-requisito-para-el-desarrollo/>

tenga la capacidad de lograr ese resultado y que alguien tenga la autoridad para conseguirlo. Si esa autoridad está repartida, si cada uno puede proponer un aumento en el gasto público o una baja de impuestos, no tenemos garantía que el resultado sea consistente y sea sostenible en el tiempo. En dicho escenario, seguramente, tendríamos desequilibrios fiscales y eso es el germen de desequilibrio macroeconómico e inestabilidad económica. Esa fue la tónica de la mayor parte del siglo XX en nuestro país, al menos cuando no teníamos esta norma, la que, como sabemos, se terminó de configurar, tal como la conocemos hoy, en el año 1970.

Con esta norma es posible conseguir un bien público. Para mí, la estabilidad económica es un bien público, algo que es indispensable para el crecimiento y para el buen funcionamiento de la economía en el corto plazo.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS /

Déjenme recordar algunos antecedentes de lo que era nuestra realidad durante la mayor parte del siglo XX. En materia de política fiscal, entre 1950 y 1986 el déficit fiscal promedio fue de 1,9 por ciento del PIB. La excepción fue sólo en cinco años con equilibrio o superávit. La contrapartida de los déficits era el aumento de la deuda del gobierno con el Banco Central y con gobiernos extranjeros, bancos multilaterales y privados internacionales. Toda la deuda externa era en moneda extranjera. O sea, durante sólo cinco años el gobierno tuvo la capacidad de lograr un equilibrio o superávit fiscal. Todo el resto del periodo hubo déficits. A pesar de que era claro y se conocían las consecuencias de estos déficits: deuda e inflación, no había capacidad de controlarlos. La realidad de las últimas décadas es totalmente distinta. Fíjense que la última vez que tuvimos una inflación de dos dígitos en Chile fue en el año 1993, hace casi 30 años. En los cincuenta años previos la norma era la inflación. Solo en cuatro años de ese medio siglo experimentamos inflaciones de menos de 10 por ciento.

Es importante enfatizar que no es que no se conocieran las causas de la inflación, no es que no se supiera que esos déficits fiscales estuvieran detrás de la inflación. Simplemente no había capacidad de controlar el resultado fiscal. Incluso si el gobierno estaba dispuesto a pagar los costos que significaba reducir el déficit fiscal, no tenía las herramientas para hacerlo. El sistema político no podía alcanzar este bien público que significa la estabilidad y la sostenibilidad fiscales.

Sabemos de la volatilidad de nuestros ingresos fiscales. Subían los ingresos por mayores precios del cobre, aumentaban los gastos y después, cuando bajaba el precio del cobre, no había capacidad para bajar los gastos. Nadie tenía la autoridad para hacerlo, no la tenía el Gobierno ni el

Congreso, ya que cada parlamentario podía promover iniciativas legales que supusieran gasto, las que miradas en forma separada no causaban gran problema, pero sumadas las muchas iniciativas de rebaja de impuestos y de aumento de gastos, producían un resultado final que no era consistente. Esta realidad es la que da origen a la historia constitucional que se ha recordado en este seminario para lograr cambiar estas cosas.

El primer paso fue la Constitución de 1925, donde se le dio al Presidente la iniciativa exclusiva de ley en materia de presupuesto, lo que tuvo como antecedente una crisis en la que la falta de presupuesto gatilló una guerra civil (1891). Entonces la Constitución del 25 le dio iniciativa exclusiva al Presidente en materia de presupuesto y estableció plazos, similares a los que están vigentes hoy día. El Presidente envía un presupuesto, si no se aprueba en el plazo, rige el presupuesto que mandó el Presidente. Pero esto al poco tiempo –estamos hablando del año 1925– se demostró insuficiente, porque en materia de ley, y ya no en materia de presupuestos, los parlamentarios adoptaban iniciativas legales con impacto fiscal. Después de varios intentos, en el año 1943 se logró aprobar una reforma constitucional para reforzar la iniciativa exclusiva. Y es comprensible de que fueran varios intentos, porque no es fácil para el Congreso auto limitarse en sus atribuciones. Se logró aprobar esta reforma y miren las materias en que se restringió, porque da una idea de las materias en qué los parlamentarios tenían iniciativa legislativa y, de hecho, promovían iniciativas de ley. Primero, en sueldos ya que hasta esa reforma podían modificar los sueldos de un grupo de funcionarios públicos o de todos. Segundo, podían crear empleos, aumentar la cantidad de personas que trabajaban en un servicio público por iniciativa parlamentaria. Esto ocurrió muchas veces en este período, en el que había fragmentación en los partidos, llevando a que el gobierno no tuviera mayoría para hacer valer una cierta racionalidad de la administración pública y sus gastos.

Aunque esta reforma logró un avance, igualmente resultó insuficiente. En los años siguientes a 1943, en todos los mensajes presidenciales de esa época había referencia a la inflación como un gran problema del país, y a los déficits fiscales que contribuían a la inestabilidad. En todos ellos se encuentra la queja de los Presidentes que no tenían la posibilidad de controlar esta situación. El Gobierno no podía controlar la situación fiscal, con los resultados que sabemos. Fue así como el Presidente Jorge Alessandri, hacia el fin de su mandato, envió un proyecto de reforma constitucional para agregar a la iniciativa exclusiva del Presidente materias tributarias, de seguridad social, que seguían siendo iniciativa de los parlamentarios. Alessandri no tuvo éxito y el Presidente Frei Montalva, al inicio de su gobierno, en el año 1964, presentó un proyecto que buscaba ampliar la iniciativa exclusiva del Presidente. No tiene éxito sino hasta el final de su período, en el año 1969,

en que renueva el proyecto de reforma constitucional y logra aprobarlo al fin de ese año, promulgándolo a principios del año 1970.

Es muy interesante revisar la discusión de la época. Aparte de los debates en la tramitación de la reforma constitucional, el Presidente Frei y sus ministros publicaron un libro que se llama *La reforma constitucional de 1970*. En él, Frei Montalva escribe justificando reformar el régimen de iniciativa exclusiva, según se evidencia de las siguientes citas “[...] esto ha traído entre otras consecuencias un aumento desordenado del gasto frente a la inversión, un sistema previsional injusto, discriminatorio e insoportable para la economía del país, todo esto hacía imposible un control adecuado al proceso inflacionario, por lo tanto quedaba afectado todo el desarrollo económico-social, al mismo tiempo eran frecuentes los conflictos de interpretación legal entre Ejecutivo y Congreso no existiendo ninguna institución capaz de resolverlo o de intentar al menos su solución.”

Sergio Molina, que también escribe en ese mismo libro y era Ministro de Hacienda cuando se presenta la reforma constitucional del año 1964 y había sido por 10 años Director de Presupuestos por lo que acumulaba una enorme experiencia práctica de la realidad política de la época cuando el Gobierno no tenía la iniciativa exclusiva en esta materia fiscal, subraya especialmente el tema de la seguridad social. Menciona las consecuencias que había tenido el que en esta materia los parlamentarios tuvieran iniciativa de ley. Ello redundaba en que podían otorgar beneficios previsionales, cambiar los requisitos, y todo lo que tiene relación con el ámbito de la seguridad social.

En esto no se trata de que los parlamentarios no tengan conciencia o no tengan responsabilidad. La tienen, por cierto, pero cada uno se debe a su electorado y, cuando cada parlamentario presenta un pequeño cambio en beneficio de un grupo determinado, probablemente no tiene una visión global de la situación, sino que una parcial. Cada uno recibe apoyo del resto de sus colegas para aprobar ese beneficio, y luego otro va a proponer beneficios para un nuevo grupo y entonces la suma de todos produce un resultado global que resulta inconsistente.

Por eso hablo de un bien público, porque si cada uno vela por el bien particular de su electorado, de un grupo pequeño, claro que ese grupo va a obtener un beneficio. Pero a nivel agregado terminamos con algo que no es sostenible, como ocurrió con nuestro sistema antiguo previsional y con la realidad fiscal, como he descrito.

Vale la pena reflexionar en la dificultad de aprobar estas reformas constitucionales ya que los parlamentarios tienen que restringir sus propias facultades, si lo hicieron es porque entre quienes estuvieron por aprobarlas hubo un claro reconocimiento de las graves consecuencias que tenía la norma constitucional antigua.

Lo que recoge la reforma constitucional del año 1970, que viene a completar la de 1943 y la de 1925, se repite prácticamente de manera íntegra en la actual norma constitucional. La norma constitucional vigente prácticamente reproduce lo que se había construido hasta esa época.

Hay dos aspectos adicionales, aparte del logro de este bien público dado por la sostenibilidad fiscal y, con ella, la estabilidad macroeconómica que son resultado de la iniciativa exclusiva, complementada por otras iniciativas.

Uno que tiene que ver con la posibilidad de hacer prevalecer el interés general por sobre el interés particular. Cuando en estas materias hay iniciativa de los parlamentarios, es mucho más difícil hacer prevalecer el interés general por sobre los intereses del grupo debido a la dinámica competitiva que aquí se da. El otro aspecto tiene relación con la consistencia, con la equidad. Es muy interesante ver los alegatos de quienes promovieron la reforma constitucional del año 1970. Ellos se refieren a la eficacia del Estado y a la gobernabilidad. El entonces Senador Patricio Aylwin, que presidía la Comisión de Constitución cuando se discute la reforma del 70, justifica en ese sentido la necesidad de la reforma, en términos de la eficacia del Estado para cumplir su cometido. Cuando no hay esta consistencia mínima, porque cada uno tiene iniciativa, terminamos entonces con un Estado que no logra la eficacia necesaria.

Finalmente, un comentario sobre la iniciativa exclusiva y la experiencia internacional. A principio de los años 90, al amparo del BID, se hicieron una serie de estudios respecto a los regímenes presupuestarios-fiscales en América Latina. En esos estudios, es muy interesante ver qué consecuencias tienen los distintos regímenes fiscales y constitucionales (no sólo constitucionales, sino que el ordenamiento fiscal y presupuestario de los países). Estos estudios también se han hecho en Europa a propósito de la ampliación de la Unión Europea y de la consistencia de sus sistemas presupuestarios. Yo diría que la conclusión sistemática de todos esos estudios es que, para lograr un resultado fiscal sostenible, se requieren normas que favorezcan la centralización de las decisiones en materia del resultado fiscal. Los suecos, por ejemplo, actualmente votan primero el resultado fiscal global y después su asignación. Hicieron esa reforma en los años 90 para asegurarse de tener un resultado consistente, un resultado fiscal que sea sostenible.

3. IMPORTANCIA FUTURA /

Termino con algunos comentarios sobre las razones por las cuales me parece fundamental para los próximos años la iniciativa exclusiva del Presidente en materia fiscal. Respecto de ello hay dos cosas que quisiera decir. Uno, que a diferencia de lo que ha ocurrido prácticamente en forma

ininterrumpida durante todo el período desde la vuelta a la democracia (yo hacía referencia a los déficits que vivió el país durante buena parte del siglo XX, pero la verdad es que desde 1990 en adelante, hasta 2012-2013, siempre tuvimos equilibrio o superávit fiscal), esa institucionalidad que nos ha dado la fortaleza necesaria para enfrentar las crisis externas se ha debilitado, volviéndose más frágil en los últimos años.

Precisamente gracias a esa fortaleza, el país ha podido enfrentar en mejor forma esta pandemia desde el punto de vista fiscal, y está pudiendo tener enormes déficits este año, el próximo y el subsiguiente a raíz, precisamente, de la pandemia. Tal como se pudo hacer cuando fue la crisis del año 2008, la política fiscal pudo ir a contrarrestar el efecto negativo de la crisis financiera internacional.

Pero, inevitablemente, a raíz de estos déficits vamos quedando en una situación de mayor vulnerabilidad. Esto se hará más relevante ya que varios países en desarrollo van a experimentar problemas con sus deudas y, por tanto, en el futuro va a existir una mayor sensibilidad a la situación fiscal y al endeudamiento por parte de los acreedores.

Ello va a ocurrir en un contexto en el cual se ha ido debilitando la convicción sobre la importancia que tienen las normas de iniciativa exclusiva del Presidente en materia fiscal. Los parlamentarios, de distintas bancadas, han presentado mociones que son inadmisibles. Esto lo considero grave y ha venido pasando en forma creciente en los últimos años. Ya durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet se presentaban indicaciones inadmisibles que se sometían a trámite y se convertían en ley. Recientemente hemos visto no sólo indicaciones a un proyecto de ley en trámite, sino que, también, proyectos enteros de ley que no son admisibles y que igualmente se tramitan. Este camino lo vivió el país en el pasado, experimentó sus costos y con gran dificultad el Congreso logró superar esa situación, justamente porque se reconoció la importancia de contar con ese bien público que es la estabilidad macroeconómica, para lo cual la estabilidad y sostenibilidad fiscal son indispensables.

Por todo lo anterior, tenemos que hacer conciencia de que no podemos retroceder ese camino virtuoso ya avanzado. Menos ahora, que vamos a tener una situación fiscal mucho más frágil. Es positivo tener la posibilidad de financiar los déficits extraordinariamente altos que vamos a tener este año, pero si no tenemos la capacidad, si no contamos con este bien público, probablemente podemos irnos por un derrotero que sería muy peligroso y que pondría en riesgo el desarrollo futuro del país.

COMENTARIOS

MACARENA LOBOS PALACIOS

Abogada, Universidad de Chile, Doctora en Derecho, Universidad Complutense, Madrid,
y ex Subsecretaria de Hacienda

Hola buenos días a todas y todos los que nos acompañan en esta transmisión. Quiero felicitar al CEP y a CIEPLAN por organizar este seminario para debatir temas tan relevantes como son la iniciativa exclusiva y la responsabilidad fiscal, que, tal como lo decían los exponentes, hoy día adquiere mayor centralidad, producto del deterioro que han tenido nuestras cuentas fiscales en este último tiempo, a raíz de la reacción a la pandemia y, sin duda, de cara al proceso constituyente que se inicia. Y no puedo sino compartir lo que han expresado Rodrigo Vergara y José Pablo Arellano en el sentido de la centralidad que ha tenido la iniciativa exclusiva en materia de gasto como herramienta clave (aunque no única) de estabilidad macroeconómica. Está también la ley de responsabilidad fiscal, la de administración financiera y todo lo que se mencionaba antes, en cuanto a preservar nuestras cuentas públicas y dar la coherencia necesaria para el manejo de las finanzas públicas. Y de ahí que la norma relativa a la iniciativa exclusiva es de larga data en nuestra historia constitucional, y que se ha cristalizado en lo que hoy se recoge en el artículo 65 de nuestra Constitución, como bien nos decían los expositores. Tiene una larga trayectoria y es una respuesta a la crisis que se vivió anteriormente.

Compartiendo eso, tal como lo decía José Pablo y Rodrigo hemos visto que, sin embargo, hay una tensión permanente en nuestro régimen presidencial con esta herramienta tan importante de la iniciativa exclusiva, la que ha sido desafiada por parte de los parlamentarios, desafío que se manifiesta por distintas vías.

Una vía es la votación de admisibilidad, que hoy día se desarrolla, como decía Rodrigo en su exposición, de la siguiente manera: cuando se presenta una moción o una indicación, el Presidente de la sala o de la comisión puede calificar la admisibilidad, pero ella puede ser reconsiderada y, por esa vía, a través de mayorías circunstanciales, podemos ver que hay iniciativas declaradas admisibles a pesar de que son manifiestamente inconstitucionales, como se recordaba a propósito del aumento de la pensión básica solidaria en la última discusión presupuestaria.

Luego, tenemos otra vía más reciente para desafiar la iniciativa exclusiva, que es la de las reformas constitucionales. Recordemos que el artículo 127 de nuestra Constitución no recoge iniciativa

exclusiva en materia de reformas constitucionales y así, utilizando ese subterfugio, se ha promovido el retiro del 10 por ciento, ya legislado o el impuesto a los súper ricos que se está tramitando actualmente. Por la vía de utilizar esta herramienta, se están constitucionalizando materias que son claramente de carácter legal, justamente para obviar la restricción de la iniciativa exclusiva. Finalmente, tenemos la opción del rechazo, que se da mucho en las leyes periódicas (Ley de Presupuestos, ley de reajuste, ingreso mínimo), para así generar poder de negociación y, por esa vía, lograr que el Gobierno acoja y patrocine las propuestas parlamentarias en estas materias.

Teniendo en cuenta esta tensión permanente, yo creo que a fin de preservar esta herramienta clave de la iniciativa exclusiva, debemos avanzar en la institucionalización de mecanismos que permitan generar una mejor correlación de fuerzas en la relación del Congreso y el Gobierno, pero preservando la iniciativa exclusiva. En ese sentido, me parece muy interesante el planteamiento de Rodrigo sobre el estudio que realizó junto a Jorge Rodríguez, en el sentido de tomar la evidencia comparada y buscar un sistema intermedio. Esto ha sido recogido ya por cuatro mociones parlamentarias que se han presentado en estos últimos años. En ellas, se busca permitir que los parlamentarios puedan presentar proyectos que sean de iniciativa exclusiva en materia de gasto y que ellos puedan votarse por un quórum amplio de, por ejemplo, 3/5 de los parlamentarios presentes. En caso de ser aprobada la propuesta, el Gobierno tendría un plazo pronunciarse sobre ella, aprobándola o rechazándola, indicando los fundamentos en caso de esta última opción. Por esta vía, existiría un camino institucional que permitiría descomprimir ésta cada vez más tensa relación entre el Congreso y el Gobierno, manteniendo, en todo caso, siempre el resorte final de la decisión en poder del Gobierno. Yo creo que ese es un camino que debemos explorar porque permite descomprimir la tensión política, pero sin alterar la regla básica de que sea el Gobierno el que mantenga la llave para los proyectos de ley que irroguen gasto público.

También creo que esto se puede complementar con otras reformas que, sin afectar la iniciativa exclusiva, permiten reequilibrar la relación que existe hoy en día entre el Congreso y el Gobierno. En ese sentido, creo que es muy importante mejorar las capacidades técnicas que tiene el Congreso para los debates de los temas financieros y presupuestarios. Sabemos que hay una oficina presupuestaria que desde el año 2003 tiene reconocimiento en la ley orgánica del Congreso, pero que aun así no tiene la fortaleza ni la autonomía suficiente como para erigirse y generar una relación simétrica en el análisis de estas materias entre el Congreso y el Gobierno. Yo creo que esa es una forma que se puede explorar para nivelar más la cancha y, por esa vía, contribuir a descomprimir la tensión que genera la iniciativa exclusiva.

Existe también la posibilidad de mantener el que la calificación sobre la admisibilidad de las normas continúe radicada en el Congreso, pero habilitar la votación de la admisibilidad de una norma

respecto de la cual se plantee su inconstitucionalidad sólo cuando pueda argumentarse que hay una duda razonable sobre ella, pero no cuando su inconstitucionalidad es manifiesta, como ocurre en el caso que se crea un nuevo beneficio o que se genere un gasto fiscal, como aconteció en el caso del aumento de las pensiones básicas solidarias.

Hay otra posible vía para propender a este equilibrio. Si bien como bien decía Rodrigo, la mayoría de las materias están interrelacionadas y tienen incidencia en gastos. Hay una que uno podría decir que escapa a esa lógica que es la regulación de los procesos de negociación colectiva, respecto de la cual también se han presentado varias mociones para eliminarla dentro de las iniciativas presidenciales en materia legal, cuestión que yo comparto. Hay también algunas mociones para eliminar los temas de seguridad social, pero yo ahí tengo más dudas porque es casi evidente que todos los temas que tengan incidencia en seguridad social tienen un correlato en un mayor gasto.

Por lo tanto, a mí me parece que la única fórmula para contener la tensión que produce la iniciativa exclusiva, más que liberar las restricciones en razón de materias, es explorar una vía procedimental, es decir, generar un mecanismo que haga partícipe a los parlamentarios en el proceso, pero radicando siempre la decisión final en el propio Gobierno. Ahí habría que ver también si finalmente se incorporan otros mecanismos de participación en la nueva Constitución, como la iniciativa popular de ley. En tales casos, debiera existir un procedimiento similar al que se les está planteando a los parlamentarios para resguardar el tema de la iniciativa exclusiva.

Hay otros elementos que uno podría explorar también para equilibrar y garantizar la iniciativa exclusiva. Un posible ejemplo es propender hacia una mayor precisión respecto a lo que ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Se destaca una sentencia dictada con ocasión de la indicación presentada por exsenador y actual ministro de justicia Hernán Larraín a propósito de la ley de responsabilidad penal adolescente. En esta se establecía la obligación de cumplir en un medio cerrado cuando las penas fueran mayores a 5 años. El gobierno de la época requirió al Tribunal Constitucional argumentando la inconstitucionalidad de la indicación y, a propósito de esa disputa, el Tribunal Constitucional emitió un fallo bastante importante que establece que el objeto central de la indicación no era irrogar más gastos, sino que ese era sólo un efecto colateral producto de la política carcelaria, en razón que la indicación apuntaba a un tema de regulación de penas. En ese sentido, el Tribunal Constitucional hace la distinción clave entre objeto central y efecto colateral de la iniciativa. Yo creo que se podría desarrollar de manera más clara el criterio contenido en esta jurisprudencia, en el sentido que el Gobierno también aplique un criterio restrictivo al alcance de la limitación cuando se opone a indicaciones o mociones parlamentarias, sin extender esta limitación más allá de las materias que el propio artículo 65 contempla. Ello podría

servir también como un mecanismo para atemperar las tensiones y lograr un cierto equilibrio en la relación entre el Congreso y Gobierno.

Para terminar, me parece interesante también, como fórmula intermedia para lograr ese equilibrio, generar una mayor transparencia en el ejercicio de la flexibilidad presupuestaria. Si bien la flexibilidad presupuestaria es una herramienta muy importante (mi paso por Hacienda así me lo demostró), es factible avanzar en materia de transparencia, informando de manera adecuada las reasignaciones o el uso de los recursos contenidos en el Fondo de Estabilidad Económica y Social o de Reserva de Pensiones, lo que permitiría darle un rol de seguimiento al Congreso en estas materias y, por esa vía, contribuir a lograr un mayor equilibrio.

En definitiva, la iniciativa exclusiva es una herramienta clave para el tema de la sostenibilidad fiscal. De ahí que crea que es necesario mantenerla. Con todo, creo que el debate está abierto, por ende, hay que buscar mecanismos que permitan reequilibrar la relación entre el Gobierno y el Congreso para así poder garantizar la preservación de esta herramienta. Muchas gracias

CONSTANZA SALGADO

Abogada, Universidad de Chile, Doctora en Derecho, Universidad de Edimburgo y profesora de la Escuela de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez

Agradezco a Ignacio por la invitación.

Sólo quiero plantear algunos puntos a tomar en cuenta en esta discusión. En primer lugar, el rol de los parlamentos durante la monarquía constitucional. El parlamento y el presupuesto siempre han estado íntimamente ligados desde el origen. La primera función de los parlamentos fue autorizar al monarca el establecimiento de tributos y luego autorizarlo en los gastos. En otras palabras, el origen de la legislatura moderna y, en última instancia de la democracia, siempre estuvo vinculada a este poder de contrapeso que tenía el parlamento frente al monarca.

En el caso de Chile, la idea es explicar las reglas y su sentido. En el modelo chileno, el Gobierno tiene un rol muy intenso en la determinación del gasto público y el Congreso tiene, como ustedes han dicho, un rol muy menor. Chile se encuentra dentro de los sistemas más extremos, es decir, entre los sistemas que dan menor injerencia al Congreso en la determinación del gasto público.

El Congreso tiene un rol totalmente restringido en materia de presupuesto. En estricto rigor, el Gobierno no necesita de la aprobación del Congreso dado que ante su ausencia rige el proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Gobierno. Yo sé que estamos hablando de iniciativa exclusiva, pero quiero hacer un paralelo también con la Ley de Presupuestos. En estricto rigor, como dije, el Gobierno no necesita la aprobación del Congreso ya que, si no hay acuerdo (mayoría), rige el proyecto presentado por el Presidente la República. Entonces, el Congreso no tiene poder de veto, como si ocurre con el resto de las iniciativas de ley, incluso con la iniciativa exclusiva que tiene el Presidente en materia económica, ya que, si no hay acuerdo en el Congreso (mayoría), no es posible que la iniciativa se transforme en ley.

El Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo puede reducir los gastos, salvo los que están establecidos por ley permanente. Es decir, el Congreso no puede proponer mayor gasto de ningún programa, ni siquiera si este es una reasignación y no implica mayor gasto en total. En relación con las demás leyes, además de la Ley de Presupuestos, el Presidente tiene iniciativa exclusiva en materia de gasto público y en otras materias como, por ejemplo, seguridad social. Ello se traduce en que el Congreso no puede presentar iniciativas legales ni formular indicaciones que involucren gasto público.

La Constitución de 1980 es un conjunto de decisiones fundamentales acerca de la organización del poder político. Hay importantes decisiones sobre la configuración del poder que son originales de la Constitución de 1980, es decir, que no existían en nuestra tradición constitucional. Por ejemplo, los quórums supramayoritarios para aprobar ciertas leyes, los senadores designados, el quórum excesivamente alto de reforma constitucional. Sin embargo, varias de las decisiones fundamentales de la Constitución de 1980 en relación con la configuración del poder público responden a una tradición que se remonta al siglo XIX. Varias de esas reglas fueron mantenidas sin demasiados cambios (por ejemplo: la idea de Estado unitario y centralizado) o fueron acentuadas (por ejemplo: el presidencialismo chileno). La centralización del poder en términos territoriales y en la figura del Presidente forma parte de nuestra tradición constitucional, una tradición que obviamente llegó el momento de revisar. En este sentido, se puede observar que la preeminencia casi absoluta del Gobierno en el proceso presupuestario y la iniciativa exclusiva en materia de gasto público son facultades que surgen con la Constitución de 1925 y sus sucesivas modificaciones (reformas constitucionales).

La Constitución de 1925 es la primera Constitución en recoger estas temáticas, aunque la división de tareas en materia de ley de presupuesto (en que el Gobierno es quien la prepara y el Congreso la aprueba) estaba ya en la Constitución de 1823 y posteriormente en la Constitución de 1833 (arts. 36 N° 1 y 37 N° 2)

La Constitución de 1925 establece, por primera vez, la iniciativa exclusiva del Presidente. En el artículo 44 número 4, se establecía que sólo el Presidente tenía la iniciativa exclusiva para el aumento de los gastos relacionados a la Ley de Presupuestos, los que además tenían que ser aprobados dentro de los 4 meses siguientes. Pero eso no fue suficiente porque ya en 1943, con la primera reforma constitucional a la Constitución de 1925 (Ley N° 7.727), se agregó un nuevo inciso al artículo 45 y se estableció que el Presidente de la República tenía iniciativa exclusiva no solo en relación con la Ley de Presupuestos sino que, también, para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales.

Esta fue una pequeña regla que, mediante la reforma constitucional, buscó imponer limitaciones a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público. Esta también es la primera regla constitucional en materia de empresas públicas (posteriormente la Constitución de 1980 establecería una regulación expresa para la actuación del Estado en materia empresarial). El diagnóstico que subyace a esta reforma era que la práctica parlamentaria había roto el orden de las finanzas y el equilibrio de los presupuestos, y que el problema era constitucional, ya que se originaba en las facultades que tenía el Congreso en materia de gasto público. Esto fue controvertido. Diversos senadores y diputados criticaron profundamente tal reforma, ya que constituía un grave deterioro de las atribuciones del órgano legislativo e, incluso, atentaba contra el régimen democrático. Fue una cuestión debatida en ese momento, pero finalmente primó la idea de limitar la iniciativa parlamentaria.

Con posterioridad a la implementación de la reforma de 1943, el debate sobre la cuestión presupuestaria no terminó, sino que volvió a plantearse en términos similares. En efecto, se consideró que la reforma 1943 no había sido suficiente, con lo que se buscó fortalecer aún más atribuciones financieras y gubernamentales en desmedro de las de los parlamentarios. Así, la reforma constitucional contenida en la Ley N° 17.284 fortaleció aún más la iniciativa exclusiva en materia de gasto público, perdiendo el Congreso gran parte de iniciativa en esta materia. Nuevamente, lo que estaba detrás era esta idea que los parlamentarios eran indisciplinados y que ellos iban a tratar de aumentar el gasto público, de dar prebendas, etcétera. Es decir, el objetivo era que iban a conquistar su propio electorado por medio de gasto. Entonces, la idea de la reforma era imponer a un límite a esta concepción que se tenía de la actividad parlamentaria en la que los parlamentarios son indisciplinados y que lo que quieren es buscar reelegirse, entregando, dando y gastando.

La Constitución de 1980 tomó estas reglas y las profundizó más aún. Ahora bien, lo que quiero plantear acá es preguntarnos si estas facultades están en el núcleo del presidencialismo. Es interesante notar que estas facultades no están vinculadas al núcleo del presidencialismo ni son parte de la esencia del presidencialismo. Si bien es cierto que, en materia de presupuesto, bastantes países establecen algún tipo de restricción a los poderes legislativos, hay pocos países con reglas más extremas que la chilena (que en su mayor parte son países latinoamericanos y algunos asiáticos y africanos). El modelo de Estados Unidos, que también se organiza sobre la base de un sistema presidencial, por ejemplo, es lo opuesto al chileno. El Congreso estadounidense no tiene restricciones en términos presupuestarios y cuenta con amplias potestades en materia de gasto público. Por supuesto, cuenta con una Oficina de Presupuesto (*Congressional Budget Office*) súper especializada que ayuda al Congreso.

En relación con el presupuesto público, recibe la propuesta presidencial ocho meses antes del inicio del año fiscal respectivo y tiene todo el tiempo para discutir, aprobar o impugnar el presupuesto del Presidente. El retraso de la aprobación del presupuesto no significa que vale el proyecto del Presidente, como sucede en Chile, sino el Presidente tiene la facultad de “cerrar el gobierno” para presionar al Congreso a decidir. Esto le permite al Presidente negociar con el Congreso, pero nótese bien que el Congreso mantiene sus facultades en materia presupuestaria. En este sistema presidencialista no hay una regla ni siquiera cercana a la que existe en Chile en materia de gasto público y presupuesto público.

En el Reino Unido, si bien el modelo se parece al chileno en materia de aprobación del presupuesto, hay dos diferencias importantes que vale la pena destacar. En primer lugar, el parlamento tiene un amplio poder para controlar *ex-post* el gasto público que no tiene el Congreso chileno. La otra diferencia, por supuesto, es que el Reino Unido es un sistema parlamentario.

Los países presidencialistas, en general, no imponen restricciones en materia parlamentaria. Por ejemplo, en el caso de Francia que es un sistema semi-presidencialista, existen algunas limitaciones en cuanto a la iniciativa exclusiva de gasto público, pero no como las del sistema chileno en el que, por ejemplo, los parlamentarios ni siquiera pueden presentar proyectos de ley en estas materias. Como regla general, en los sistemas presidenciales comparados el Congreso puede presentar mociones legislativas que supongan gasto público y estas pueden avanzar en el proceso legislativo. Si bien en algunos casos esas mociones requieren del apoyo del Gobierno para convertirse en ley, el hecho de que los parlamentarios puedan presentar el proyecto hace una diferencia importante porque abre la discusión pública y, dependiendo del grado de apoyo político que conciten a lo largo de la tramitación legislativa, puede terminar forzando/convenciendo al Gobierno de prestarle su apoyo.

En un sistema parlamentarista como el del Reino Unido la discusión legislativa opera esencialmente en base a las propuestas del gobierno, pero no debido a una restricción formal, sino que por la lógica del sistema: es el gobierno y su mayoría parlamentaria quienes determinan la agenda legislativa. Si una mayoría parlamentaria alcanzara un acuerdo opuesto al del gobierno, el gobierno se vería en peligro de caer. Entonces en un sistema parlamentario, la preeminencia del Gobierno en el presupuesto viene dada por añadidura como consecuencia de la operación misma del sistema. En un sistema presidencialista, en cambio, tanto el Presidente como el parlamento tienen un rol importante. Pero el sistema presidencial chileno no sigue esa característica general de los presidencialismos que buscan un equilibrio entre el poder del Presidente y el del parlamento. Las reglas constitucionales vigentes consagran un nivel tal de presidencialismo, que el Congreso carece de un poder de contrapeso frente al Presidente. Este modelo hiperpresidencialista sólo tiene paralelo en Latinoamérica.

Con esto termino: ¿son estas reglas constitucionales problemáticas en algunos aspectos? Yo diría que sí, que suponen pagar un precio más o menos alto. Estas reglas en alguna medida relegan la actividad del Congreso en la determinación y el diseño de las políticas públicas a un rol absolutamente trivial. Pero quizás lo más importante es notar que estas reglas se vuelven muy problemáticas si estamos frente a un Presidente débil que tiene minoría en el Congreso. Esto es algo que puede ocurrir cuando se mezcla un presidencialismo exagerado con un multipartidismo, como ocurre en el caso de Chile. Si bien la segunda vuelta presidencial le otorga legitimidad al cargo al permitir elegir a un Presidente con mayoría absoluta (a diferencia de la regla que existía bajo la Constitución de 1925), no resuelve el problema de los Presidentes con apoyo minoritario en el Congreso. Como se sabe, las reglas sobre la iniciativa exclusiva se han visto vulneradas en los últimos tiempos y creo que, en este momento, más que reprochar, hay que tratar de entender. Una explicación de esta vulneración está en cómo funcionan estas reglas en un sistema multipartidista y fragmentado en un presidencialismo extremo.

La regla sobre iniciativa exclusiva no es entonces una regla que no ha hecho ningún daño. ¿Son estas reglas sobre iniciativas exclusivas las únicas que permiten el orden o la estabilidad fiscal? Si miramos la experiencia comparada, no es adecuado asociar el orden fiscal con estas reglas. No es cierto que la estabilidad fiscal solo se logre con estas reglas, ya que la mayoría de los sistemas presidenciales (no latinoamericanos) tienen reglas que le dan relevancia al Congreso en esta materia, y no necesariamente son sistemas desordenados fiscalmente hablando. En este sentido, honrar el principio de legalidad del gasto público o el principio del financiamiento del gasto no significa que tengamos que darle competencia exclusiva al Presidente, en desmedro del Congreso. Los objetivos que están detrás de esta regla, que no es sino orden y estabilidad fiscal, se pueden

lograr bajo un diseño de distribución de competencias menos desbalanceado. Como se ha visto en la experiencia comparada, es posible lograr dichos objetivos con diversos diseños institucionales. En el sistema presidencial, el orden fiscal se podría incluso lograr dando un poder de veto presidencial como el que tiene hoy el Presidente o dándole por ejemplo un poder como el que tiene el Presidente de los Estados Unidos para cerrar la administración pública. En esta línea, yo creo que en el proceso constituyente hay que tener la libertad para pensar en diversos diseños institucionales, que obviamente tengan como principio el orden fiscal, que es lo que está detrás de las reglas de la iniciativa exclusiva que tenemos hoy. Gracias.