

INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE: QUIEN DETENTA LA RESPONSABILIDAD DETENTA LA INICIATIVA

- La iniciativa exclusiva del Presidente de la República es una atribución que ha devenido en controvertida en la práctica legislativa. Constantemente los parlamentarios están ingresando mociones o indicaciones que conciernen a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, vulnerando abiertamente la Constitución vigente.
- La incorporación de esta atribución en nuestra Constitución se debe a nuestra propia historia económica y legislativa, la cual está plagada de ejemplos en que, por la vía de indicaciones a proyectos de ley o iniciativas parlamentarias, se aprobaron políticas que terminaron afectando gravemente el normal desenvolvimiento económico y social del país.
- Es fundamental que en el contexto de la nueva Constitución esta atribución se mantenga, así como las materias que abarca, de forma de evitar el desorden fiscal y económico al limitar, de alguna manera, los conflictos político-electorales e institucionales que pudieran generarse para los legisladores.

La actual Constitución Política de la República (CPR) incorpora en el artículo 65 el principio de iniciativa exclusiva del Presidente (IEP), el cual considera que sólo el Presidente de la República tiene la potestad de impulsar nuevas regulaciones en materias relacionadas con la división política o administrativa del país; la administración financiera o presupuestaria del Estado; la determinación de remuneraciones de la administración pública y las remuneraciones mínimas en el sector privado, las bases que sirvan para determinar las remuneraciones; bases de la negociación colectiva y seguridad social tanto en el sector público como en el sector privado; entre otras (Tabla N°1). Bajo este principio, los parlamentarios no pueden presentar mociones o proponer indicaciones en aquellas áreas incluidas dentro de estas materias.

El diseño y contenido de una CPR no es irrelevante. Para que sea viable en el tiempo y eficaz en los objetivos perseguidos, la economía y la Constitución deben estar conectadas hacia la consecución del objetivo final que es el bien común. Sin duda, la IEP y las materias que abarca, son parte fundamental de este engranaje al ubicar a la estabilidad macroeconómica como elemento indispensable para alcanzar el

bien común. Nuestra propia historia nos ha enseñado que sin responsabilidad fiscal y con un mercado laboral rígido y distorsionado es imposible alcanzar la estabilidad económica y social, y así lo entendieron en Chile gobiernos de distintas tendencias.

ORÍGENES DE LA INICIATIVA EXCLUSIVA¹

La atribución de la Iniciativa Exclusiva del Presidente tiene una justificación histórica de larga data, donde gobiernos y partidos de distintos signos políticos han contribuido al actual catálogo de materias que hoy se reservan al Ejecutivo, considerando nuestra propia experiencia económica y jurídica.

CPR 1833 bajo el gobierno del Presidente José Joaquín Prieto (Conservador): ya en esta Carta Fundamental se encontraban ciertos atisbos de iniciativa exclusiva Presidencial. Eran atribuciones del Congreso, aprobar o reprobado la declaración de guerra a propuesta exclusiva del Presidente de la República.

CPR 1925 bajo el gobierno del Presidente Arturo Alessandri Palma (Liberal): fue en esta Constitución donde se otorgaron las primeras facultades al Presidente de la República para asumir responsabilidades en el manejo financiero y presupuestario del país. “Los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos sólo podrán proponerse por el Presidente de la República” (Art. 45) y “sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella (Ley de Presupuestos); pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República” (Art. 44, inciso 4°).

Reforma constitucional de 1943 bajo el gobierno del Presidente Juan Antonio Ríos (Radical): producto de un desorden administrativo y económico atribuido a las iniciativas de los congresistas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1925, se aprobó la primera reforma a dicha Constitución, incluyéndose, entre otras cosas, una restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público. Así, se dejó como materias de iniciativa exclusiva del Presidente las iniciativas que 1) alteren la división política o administrativa del país; 2) las que creen nuevos servicios públicos o empleos rentados; y 3) las que aumenten sueldos o gratificaciones del personal de la Administración del Estado.

Reforma constitucional 1970 bajo el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (DC): tras malas prácticas parlamentarias -ofrecimiento de dádivas, pensiones de gracia y otros beneficios a cambio de votos-, la discusión se centró

¹ Para más detalle de la evolución en el tiempo ver: Libertad y Desarrollo (2020). Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República: Orígenes e Importancia. Temas Públicos N° 1435-1. Enero.

principalmente en determinar si los parlamentarios tenían o no iniciativa en leyes relativas a jubilaciones, montepíos y pensiones. De esta forma, la reforma constitucional de 1970 amplió aún más las materias de Iniciativa Exclusiva del Presidente a 1) suprimir, reducir o condonar tributos; 2) fijar sueldos o salarios mínimos de los trabajadores; 3) establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; y 4) conceder o aumentar por gracia pensiones u otros beneficios pecuniarios.

CPR 1980 bajo el gobierno del Presidente Augusto Pinochet Ugarte: el espíritu de las modificaciones anteriores fue recogido y ampliado en esta Constitución, dando origen a las materias que hoy regula el artículo 65 de la CPR, siendo esta norma -y sin perjuicio de algunas modificaciones menores ratificadas por la última **reforma constitucional del 2005 bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar (Partido por la Democracia-Partido Socialista).**

IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Como se mencionó anteriormente la IEP busca orientar la CPR hacia el bien común a través de fomentar una política fiscal responsable y un mercado laboral flexible y sin distorsiones. Traspasar parte o la totalidad de esta iniciativa al Congreso, como se plantea en la discusión pública, genera una serie de incentivos perversos, que como ya se vio a lo largo de nuestra historia, termina en decisiones de política populista, con alto impacto en el desarrollo económico y social de Chile.

Siempre es el Ejecutivo el responsable ante la ciudadanía del manejo de las finanzas públicas y del desempeño económico. Él es el que ve afectado su prestigio y su futuro político, no el Congreso, por tanto, es él el que debe sostener la herramienta apropiada para lograr estos objetivos.

Adicionalmente, el Presidente, al tener una representación nacional, tiene una visión global de los problemas de la ciudadanía y de las finanzas públicas. Es responsable de cuánto se gasta, de cómo se gasta y cómo se financia. El Congreso, en cambio, al tener una representación distrital, tiende a enfocarse en problemáticas específicas, por tanto, el traspaso de algunas de las materias de la iniciativa exclusiva presidencial al Congreso generaría las condiciones adecuadas para la tragedia de los comunes. La tragedia de los comunes describe una situación en la que los individuos, motivados sólo por su interés personal y actuando independientes, pero racionalmente, acaban sobreexplotando un recurso limitado (común) que comparten con otros individuos aunque a ninguno de ellos, ya sea como individuos o en conjunto, les convenga que tal destrucción suceda. Aplicado

a finanzas públicas, cada parlamentario tiene los incentivos necesarios para hacer concesiones y asignar legislativamente gasto público como beneficios a los electores, con el objeto de maximizar su probabilidad de reelección a costa de generar un problema de sostenibilidad fiscal, restringiendo las políticas sociales y perjudicando justamente a los que dependen de ellas.

La evidencia internacional justamente avala este punto. Los países en vías de desarrollo, como el nuestro, se han caracterizado por su poca disciplina fiscal, incurriendo en déficits fiscales persistentes. Este comportamiento se traduce normalmente en niveles elevados de deuda pública y restricción al acceso del mercado financiero, poniendo en riesgo la continuidad de las políticas de gobierno. En este contexto, la política fiscal suele exhibir un comportamiento procíclico, acentuando la intensidad del ciclo económico, dado que en los períodos de auge aumentan el gasto (disminuyen impuestos) y en los períodos de recesión reducen el gasto (aumentan impuestos)². Es en este contexto donde la institucionalidad que ayude a preservar el buen funcionamiento de las finanzas públicas es la indicada.

Otra razón que justifica el límite a la iniciativa parlamentaria en asuntos que implican gasto público se basa en la teoría del *public choice*. De acuerdo a ésta, legisladores y votantes actúan racionalmente y, por ende, ambos buscan maximizar sus beneficios. En efecto, los incentivos que tienen los parlamentarios para hacer concesiones y entregar beneficios a los electores, así como las presiones a las que se ven sometidos para favorecer a determinados grupos de interés, son evidentes.

Otro elemento a favor de la IEP es que, a diferencia del Congreso, el Ejecutivo cuenta con equipos técnicos capaces de evaluar adecuadamente los impactos agregados de las distintas políticas sociales en las finanzas públicas. Si lo que se busca es aumentar el espacio para el debate parlamentario en términos de gasto fiscal, no tiene por qué ser bajo la modalidad de limitar o eliminar la IEP. Podría, por ejemplo, otorgarse la facultad al Congreso de iniciar la discusión en materias de iniciativa exclusiva, pero con la restricción de que sólo puede ser aprobado bajo el patrocinio del Ejecutivo, para el cual cuenta con un período de tiempo acotado³. Otra

² Para mayor análisis ver: Lagos, L. F. y M. García (2021). Propuesta de Regla Fiscal: Credibilidad y Simplicidad. Serie Informe Económica 291. Libertad y Desarrollo. Marzo.

³ Una propuesta de redacción se encuentra en www.concontroldecambios.cl: “El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República, salvo que obtenga el patrocinio del Presidente de la República”. Otra propuesta en esta dirección es la que propone el CEP: que parlamentarios puedan ingresar iniciativas que conllevan mayor gasto, pero con el requisito de ser suscritas por un cierto porcentaje de parlamentarios de la Cámara respectiva (15% o 20%) y que la mesa de dicha

propuesta alternativa puede ser darle espacio al Congreso en la deliberación del presupuesto anual del Gobierno, pero con ciertas restricciones: todo aumento de gasto propuesto debe venir acompañado de una disminución en otra línea de la misma partida, de forma de acotar el monto total del gasto.

Se argumenta que la atribución de la IEP es única de nuestro país con el objeto de justificar su limitación o eliminación. Al respecto dos elementos a considerar:

- i) La iniciativa exclusiva en materia presupuestaria del Estado, o bien, la limitación de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, no son normas ajenas a constituciones de otros países. En Latinoamérica, además de Chile, se observa IEP en materia presupuestaria en Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay. Fuera de Latinoamérica, en España, por ejemplo, corresponde al Gobierno la elaboración y presentación de la Ley de Presupuestos al Parlamento y toda proposición o enmienda que suponga aumento del gasto requiere la conformidad del Gobierno (artículo 134). Asimismo, en la Constitución francesa se señala expresamente que “no serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público” (artículo 40).
- ii) La existencia de la IEP en materias presupuestarias y tributarias es uno de los pilares fundamentales que sustentan el sistema de gestión financiera del Estado, constituyendo una fuente institucional de promoción de la prudencia fiscal, que ha sido un carácter distintivo en la economía chilena. No sería la primera vez que Chile es pionero en materia económica, con aspectos como la autonomía del Banco Central, metas de inflación, regla fiscal de balance estructural, flexibilidad cambiaria, apertura al comercio internacional y regulación financiera.

También se argumenta en contra de la IEP en el sentido que esta facultad le otorga un poder excesivo al Presidente. Si bien los incentivos a usar las finanzas públicas en su propio beneficio también pueden estar presentes en la figura del Presidente, la actual CPR considera pesos y contrapesos a esta facultad tales como la aprobación de la Ley de Presupuestos por parte del Congreso, el que sean materia de ley las iniciativas que autoricen el endeudamiento del Estado, exigiéndose incluso ley de

Cámara la entregue al Gobierno para su patrocinio o para que fundamente su rechazo en un tiempo acotado (30 días). Ver en Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara, “Aspectos Económicos de la Constitución. Alternativas y Propuestas para Chile”, p. 42.

quorum calificado para autorizar la contratación de empréstitos cuyo vencimiento exceda del respectivo período presidencial; imposibilidad de financiarse con recursos del Banco Central; prohibición de tributos manifiestamente desproporcionados o injustos y el principio de no afectación tributaria; control de legalidad de la Contraloría General de la República, entre otros.

La IEP no es el único precepto que promueve la responsabilidad fiscal en la Constitución, sino que existen otros que complementan este engranaje, como el Banco Central autónomo y su prohibición de financiar al Estado; y el Estatuto de la Ley de Presupuestos. Adicionalmente, y junto con mantener en la nueva Constitución la IEP y estos otros preceptos referidos, dada la relevancia que el desempeño de las finanzas públicas tiene para el desarrollo del país, resulta conveniente incluir también la responsabilidad fiscal como un principio constitucional, el que ha sido recogido por diversas constituciones del mundo.

COMENTARIOS FINALES

Comenzar una nueva Constitución en una “hoja en blanco” no implica no considerar el aprendizaje que hemos tenido a través de nuestra historia en materia de estabilidad económica y social. Variados gobiernos, de distintas tendencias, han ido perfeccionando la normativa que busca promover esta estabilidad, plasmando parte importante de ella en la atribución de la Iniciativa Exclusiva del Presidente.

De cara a una nueva Constitución, resulta necesario que se conserve en su esencia las materias de Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República, especialmente en relación a la administración presupuestaria o financiera del Estado. La experiencia y enseñanzas del pasado que llevaron a los congresos y gobiernos de entonces a incluir en constituciones anteriores esta atribución exclusiva, no debe ser desconocida. Esta atribución, junto a un conjunto de instituciones jurídicas coherentes entre sí, ha dotado a nuestro país de un prestigio en la conducción de sus finanzas por su estabilidad institucional, y es fundamental para una eficaz gestión económica del Estado.

Asimismo, y dado que es un tema especialmente controvertido en el último tiempo en la práctica legislativa -lo que se manifiesta en la presentación de mociones e indicaciones parlamentarias inadmisibles-, es necesario también que se otorguen las garantías y/o se efectúen las correcciones necesarias para que sea respetada. De lo contrario, se abre un espacio para la inobservancia de una norma tan relevante y la deslegitimación del sistema, con la desprotección que ello conlleva para los derechos de los ciudadanos.

LA INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE CONSIDERA MATERIAS QUE SON FUNDAMENTALES PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PAÍS

Tabla N° 1: Artículo 65 de la Constitución Política de la República.

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10⁴ y 13⁵ del artículo 63.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3º.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, con excepción de las remuneraciones de los cargos indicados en el inciso primero del artículo 38 bis, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5º.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar,

6º.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

⁴ Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión.

⁵ Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.