



¿Por qué existe la iniciativa exclusiva en el presidencialismo chileno?

“...¿por qué los parlamentarios chilenos ingresan proyectos en áreas reservadas a los presidentes? Primero, porque no tiene costo alguno. Segundo, es probable que la reforma electoral de 2015 explique en parte que esto se haya agudizado en los últimos años...”.

ANDRÉS DOCKENDORFF

Instituto de Estudios Internacionales,
Universidad de Chile

Desde hace algunos años proliferan mociones parlamentarias que invaden expresamente la iniciativa exclusiva presidencial. Ello contribuye a erosionar el funcionamiento eficiente del presidencialismo. Este fenómeno no tiene color político. Durante la segunda administración de Sebastián Piñera un tercio de los proyectos de ley de diputados y senadores declarados inadmisibles fue suscrito transversalmente.



El problema se agrava toda vez que una cantidad importante de mociones que vulneran el artículo 65 de la Carta Fundamental son finalmente admitidas por el pleno. Los datos de la Cámara de Diputados para el período 2022-2026 son ilustrativos del punto. En tres de cada cuatro trámites de inadmisibilidad resueltos por la sala, la decisión fue a favor de revertirla y habilitar la discusión de la iniciativa.

El umbral requerido para declarar la admisibilidad es bajo: es suficiente una mayoría de los legisladores presentes. No es sorprendente, entonces, que aproximadamente el 72% de esas mociones sean admitidas con un número de diputados bastante inferior, por ejemplo, a la mayoría calificada.

En Chile, la Constitución no solo le otorga al Presidente el rol de colegislador, sino que también la facultad (no compartida con los asambleístas) de iniciar proyectos de ley en

diversas materias: administración financiera o presupuestaria del Estado, tributos, creación de servicios públicos, sueldos, pensiones y negociación colectiva, entre otras.

En América Latina no es un diseño poco común que los ejecutivos cuenten con atribuciones exclusivas para iniciar legislación en ciertas áreas de política pública. En Brasil, solo el Presidente puede llevar a debate propuestas legislativas sobre impuestos, presupuesto y administración pública, por mencionar solo algunas. En Colombia, los asambleístas no pueden introducir proyectos sobre gasto público, administración, salarios y comercio exterior, por ejemplo. En el caso de Uruguay, solo el mandatario puede legislar sobre salarios, pensiones, tributos y creación de empleos públicos, entre varios otros (Aleman y Tsebelis, 2016).

El que los asambleístas hagan uso de atribuciones del Presidente no constituye algo nuevo en la historia política nacional. Bajo la Carta Fundamental de 1925, los legisladores se las arreglaban para iniciar leyes que involucraban gasto gracias a un *loophole* hasta la reforma de 1943 (Faúndez, 1997). Posteriormente, sin embargo, los parlamentarios siguieron saltándose la Constitución para introducir proyectos que incrementaban salarios o pensiones (Borzutsky, 2002; Valenzuela, 1977). En 1970, se aprobó una enmienda constitucional más restrictiva.

Lo que vemos hoy no debe ser minimizado. Invirtamos la lógica: imaginemos a un Presidente que carece de mayoría en el Congreso Nacional, como viene siendo la tónica en nuestra democracia. Argumentando que existen demandas urgentes (o

una emergencia), ese mandatario intenta cambiar el *statu quo* de manera unilateral, a través de decretos sobre asuntos que son materia de ley. No hay que ser muy perspicaz para avizorar que esa falta de autocontención derivaría en una grave crisis institucional.

¿Por qué los parlamentarios chilenos ingresan proyectos en áreas reservadas a los presidentes? Primero, porque no tiene costo alguno. Segundo, es probable que la reforma electoral de 2015 explique en parte que esto se haya agudizado en los últimos años. La literatura muestra que magnitudes distritales más altas, como las introducidas en esa reforma, inducen una mayor agresividad de los legisladores para demandar más gasto fiscal (Edwards y Thames, 2007).

Durante el gobierno de Frei Montalva (1964-1970), el abuso parlamentario de proyectos de ley que se saltaban las atribuciones del Presidente creó, como advirtiera el ministro de Hacienda Sergio Molina: “obstáculos graves para el normal desenvolvimiento económico y social del país”, agravando el déficit fiscal crónico y la inflación. La iniciativa exclusiva se reforzó precisamente para evitar lo anterior.

Lamentablemente, los diputados acaban de rechazar la idea de legislar un proyecto que aumentaba los requisitos para revertir las declaraciones de inadmisibilidad. Esta iniciativa iba en la dirección correcta (ahora tendrá que esperar un año). Para ser consistentes con lo propugnado por años, desde el Gobierno deberían impulsar con más fuerza este debate de la mano con una discusión amplia sobre la postergada reforma al sistema electoral.