

RESPONSABILIDAD FISCAL Y REGLAS FISCALES: UNA POLÍTICA ECONÓMICA CONSTITUCIONALIZADA¹

FISCAL RESPONSIBILITY AND FISCAL RULES: A CONSTITUTIONALIZED ECONOMIC POLICY

Christian Viera Álvarez*
Gonzalo García Campos**
Francisca Velásquez***

Resumen

La responsabilidad fiscal es un principio de reciente incorporación en algunas constituciones lo que se complementa con el registro de reglas fiscales, con la finalidad de consolidar una política económica que mantenga equilibrios macro y disciplina fiscal. No se debe confundir responsabilidad fiscal con reglas ya que el primero es un principio y el segundo, como su nombre lo indica, una regla.

¹ Artículo recibido el 24 de abril de 2023 y aceptado el 05 de junio de 2023.

Este artículo es fruto del proyecto Fondecyt de iniciación 11190492, titulado “La constitución económica chilena y algunos desafíos políticos y sociales” del cual Christian Viera es IR, Gonzalo García-Campos PT y Francisca Velásquez tesista asociada.

* Doctor en derecho, profesor titular Universidad de Valparaíso, christian.viera@uv.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8442-2491>.

** Máster en derecho, actualmente terminando estudios de doctorado en la Universidad de Oxford, ggarciacampo@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5588-0987>;

*** Egresada de derecho, franciscam.velasquez.torres@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7249-1368>.

La Unión Europea, para el diseño de su política económica ha incentivado la adopción de reglas fiscales para los países de la unión lo que ha significado que algunos de los estados miembros incorporen este principio y otros pocos, incluso, reglas fiscales, como es el caso de España.

En Chile existen reglas legales sobre la materia, sin embargo, creemos que es razonable su constitucionalización, especialmente por el necesario cuidado de los ingresos del fisco pensando en las futuras generaciones.

Palabras claves

Responsabilidad fiscal; reglas fiscales; constitución económica.

Abstract

Fiscal responsibility is a recently incorporated principle in some constitutions, which is complemented by the registration of fiscal rules, in order to consolidate an economic policy that maintains macro balances and fiscal discipline. Fiscal responsibility should not be confused with rules, since the former is a principle and the latter, as its name indicates, a rule.

The European Union, for the design of its economic policy, has encouraged the adoption of fiscal rules for the countries of the union, which meant that some of the member states incorporated this principle and few others, even fiscal rules, as is the case of Spain.

In Chile there are legal rules on the matter, however, we believe that its constitutionalization is reasonable, especially due to the necessary care of the treasury income thinking of future generations.

Keys words

Fiscal responsibility; fiscal rules; economic constitution.

1. INTRODUCCIÓN

Hay un problema constitucional en Chile y su explicación es multicausal. Mal que mal, a mayo de 2023 el país está próximo a celebrar la elección de consejeros constitucionales quienes van a integrar el Consejo Constitucional, órgano colegiado encargado de elaborar una propuesta de Constitución a partir de un anteproyecto preparado por el Comité de Expertos. Este es el tercer intento de cambio de la Constitución de 1980 ya que hubo uno iniciado en tiempos de la presidenta Bachelet y el segundo, el de la Convención Constitucional.

Si es multicausal el problema constitucional chileno, podríamos encontrar una explicación en el presidencialismo autoritario o en el modelo político-social (el estado neoliberal-subsidiario). Queremos detenernos en esto último, porque a partir de una determinada interpretación de la Constitución vigente se ha construido una institucionalidad y a partir de ella se han deducido unos efectos para los derechos sociales.

Sin embargo, los derechos sociales, que en Chile están en disputa en su comprensión y justificación, tienen un determinado marco en el cual deben realizarse. Creemos que en Chile el desarrollo de estos derechos es deficiente y que, para poder transitar hacia un estado social, fórmula que debe ser considerada en la propuesta de nueva Constitución, deben realizarse las transformaciones necesarias con gradualidad y responsabilidad. ¿Responsabilidad de qué tipo? Por cierto que política, pero también fiscal, es decir, cuidando el equilibrio entre ingresos y egresos de las arcas fiscales.

La responsabilidad fiscal es un tema reciente entre nosotros y, de hecho, no hay principio ni reglas en la Constitución, sin perjuicio de algunas directivas que apuntan a ese objetivo, como la iniciativa exclusiva del Presidente de la República o la reserva legal para el endeudamiento público, no obstante, no hay referencia explícita sobre la materia.

Por lo tanto, el objetivo general de este trabajo consiste en analizar la responsabilidad fiscal, sus fundamentos, origen y reglas de funcionamiento. Para ello, como objetivos específicos tenemos analizar ordenamientos comparados, literatura especializada sobre la materia y, eventualmente, proponer alguna regulación constitucional en Chile. Esto lo veremos, en la medida que logremos validar la hipótesis. Sobre esta última, en este trabajo postulamos que la responsabilidad fiscal es un principio que debe estar presente en la Constitución y que sirve de fundamento para el diseño legal de las reglas fiscales.

Para validar nuestra hipótesis, este trabajo se divide en cuatro partes. La primera es una introducción general sobre la responsabilidad fiscal a las reglas fiscales. A partir de la segunda vamos profundizando sobre el tema específico y trata sobre la constitucionalización de las reglas fiscales. En este punto resulta obligado revisar lo desarrollado por la Unión Europea y los casos de Alemania, Italia y España. Finalizada esta sección, en el tercer punto revisamos el caso chileno, en específico la adopción de reglas fiscales, reglas sobre la deuda pública, la iniciativa presidencial y el déficit estructural. Finalizamos con una reflexión que intentará validar la hipótesis: constitucionalización de la responsabilidad fiscal y de las reglas fiscales.

La propuesta de Constitución emanada de la Convención Constitucional consagraba el principio de responsabilidad fiscal, sin embargo, el texto fue rechazado en el plebiscito de salida que terminó ese segundo proceso de elaboración constitucional iniciado en 2020 con el plebiscito de entrada. El año 2023 continúa la discusión constitucional y esperamos que este tema, tan importante en un estado social, sea discutido y reflexionado en la deliberación del Consejo Constitucional.

2. DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL A LAS REGLAS FISCALES.

Bajo distintas denominaciones, la responsabilidad fiscal ha sido un principio reconocido desde la antigüedad², entendida, en términos gruesos, como el equilibrio entre los ingresos y los gastos del patrimonio estatal. De forma más específica, la disciplina fiscal implica la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo cual requiere que la deuda en que incurre el erario, necesaria para financiar el gasto público, represente siempre una carga afrontable, que no genere efectos macroeconómicos perjudiciales como una excesiva inflación, una distorsión en la asignación de recursos, o una desestabilización económica.

Por más de un siglo, esta idea se expresó a través del principio de equilibrio presupuestario material, en virtud del cual el gasto público debía financiarse mediante los tributos y las rentas procedentes del patrimonio público, evitando que el equilibrio del presupuesto se lograra mediante el recurso a la deuda³. En un sentido más estricto, la sostenibilidad fiscal debe tender a un nivel estable de déficit y deuda, generalmente prefijado⁴.

La importancia de la responsabilidad fiscal se ha traducido en la implementación de distintos arreglos institucionales. Uno de los que ha cobrado más relevancia en las últimas décadas ha sido la implementación de reglas fiscales, consistentes en un “constreñimiento permanente a la política fiscal, definido, típicamente, como un indicador acerca de la actuación fiscal, cuyo fin es ser aplicado de forma permanente, por los sucesivos gobiernos”⁵.

2 KOPITS, George: *Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament?* International Monetary Fund, Washington D.C., 2001. Pág. 4.

3 MEDINA GUERRERO, Manuel: “La reforma del artículo 135 CE”. En: *Teoría y realidad constitucional*, UNED, N° 29, 2012. Pág. 132.

4 PRICE, Robert: *The Political Economy of Fiscal Consolidation*. OECD Economics Department, Paris, 2010. Pág. 5.

5 KOPITS, George-SYMANSKY, Steven: *Fiscal policy rules*. International Monetary Fund, Washington D.C., 1998. Pág. 2.

Aun cuando este trabajo centra su reflexión en el análisis de cierta clase de reglas fiscales, es necesario comenzar analizando la responsabilidad fiscal en un sentido más amplio, dando cuenta de las razones por las cuales ésta se ha convertido en un valor político deseable y exponiendo los principales mecanismos por los cuales se busca darle efectividad.

Durante las últimas décadas, la responsabilidad fiscal ha sido reconocida como un objetivo prioritario para los gobiernos, pues produciría importantes beneficios sociales. Así, permitiría dotar de sostenibilidad al aparato público, posibilitando que las prestaciones entregadas por éste se proyecten de forma estable y, en contextos de economías abiertas, dotaría a las economías nacionales de credibilidad, lo que les permitiría acceder al financiamiento de los mercados internacionales. Esta credibilidad, a su vez, contribuiría a la sostenibilidad del sistema, facilitando la consecución de fuentes de financiamiento⁶.

En el caso de la adopción de reglas fiscales, es posible reconocer dos tipos razones justificatorias.

En primer lugar, las autoridades públicamente electas tienen una tendencia al déficit presupuestario debido, por una parte, a las demandas constantes y crecientes por medidas que implican gasto público, y por otra, a la dificultad que supone recaudar financiamiento mediante impuestos para dichos gastos⁷. Eso puede llevar a promesas políticas que se identifican con el populismo pero más bien, se trata de promesas demagógicas⁸.

6 RESTREPO MEDINA, Manuel: "Responsabilidad fiscal". En: *Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad del Rosario, vol. 3, N° 3, 2001. Pág. 76.

7 SÁNCHEZ, Carlos Ariel: "Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia". En: *Civilizar*, Universidad Sergio Arboleda, vol. 7, N° 13, 2007. Pág. 82.

8 Proponemos la distinción entre populismo y demagogia ya que creemos que no se trata de sinónimos. A grandes rasgos, el populismo es una teoría política que supone el ejercicio de la soberanía directamente por el pueblo y es una reacción a la elitización de la política. En esta corriente no se distinguen las derechas de las izquierdas ya que hay propuestas en ambas veredas. La demagogia, por el contrario, la entendemos como las promesas, principalmente en períodos electorales, irrealizables o irresponsables.

En segundo lugar, y especialmente en el contexto contemporáneo de economías abiertas e interconectadas, los mercados financieros tienden a retirar rápidamente la confianza a los estados nacionales, pudiendo cortar abruptamente el financiamiento que éstos requieren, llevando a crisis altamente disruptivas⁹.

Para el primer tipo de razones, las reglas fiscales operarían como una constricción de la tendencia al déficit, impidiendo a los gobiernos que incurran en gastos incapaces de solventar. La regla, de esta forma, impone un coto a las decisiones discrecionales de las autoridades¹⁰. Para el segundo tipo de razones, las reglas fiscales operarían como una señal destinada a obtener credibilidad de parte de los mercados financieros, evidenciando el compromiso de los estados con un manejo presupuestario responsable que se sostiene en el tiempo. La adopción de reglas fiscales se vuelve, así, una señal que da crédito a una economía nacional, al manifestar que la economía será manejada de acuerdo a normas claras, y no quedará sujeta a la discreción del gobierno de turno.

El establecimiento de reglas fiscales se remonta a la segunda mitad del siglo XIX, cuando fueron adoptadas por algunos estados en Estados Unidos. Este fenómeno fue replicado por los cantones suizos en las primeras décadas del siglo XX, con el fin de obtener financiamiento de los mercados para las inversiones de capital, ante la imposibilidad de obtener este financiamiento de parte del estado federal¹¹. Dichos intentos pueden ser categorizados como la primera ola de las reglas fiscales.

9 WYPLOSZ, Charles: “Fiscal Discipline in the Eurozone: Don’t Fix It, Change It”. En: *ifo DICE Report*, Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 17, N° 02, 2019. Pág. 4.

10 HALAC; Marina-YARED, Pierre: “Fiscal Rules and Discretion under Self-Enforcement”. En: *NBER working paper series*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 23919, 2017. Pág. 1.

11 KOPITS, ob. cit., Pág. 4

Más tarde, luego de la Segunda Guerra Mundial, podemos identificar una segunda ola, que tuvo lugar, fundamentalmente, en países con economías de carácter industrial, que debían recuperarse de las consecuencias de la guerra. En dichos países, como Alemania, Italia y Japón, las reglas fiscales fueron acompañadas de importantes reformas monetarias, destinadas a lograr la estabilización de sus economías¹².

El debate actual acerca de las reglas fiscales puede situarse en la generación de la tercera ola de reglas, cuyo hito fundante puede datarse en el establecimiento de la regla fiscal neozelandesa en 1994¹³. Tal como ocurrió en la segunda ola, la regla fiscal aquí adoptada fue acompañada de importantes reformas monetarias, las cuales tenían como principal objetivo enfrentar la inflación que había asolado a las economías noroccidentales hacia la segunda mitad de la década del 70'. Así, a contar de inicios de la década del 80', comenzó a imponerse una nueva ortodoxia, cuyos ejes eran el control monetario y la independencia del Banco Central. Entre las consecuencias de esta nueva visión, los gobiernos ya no podrían financiar sus gastos por medio de la emisión de moneda, sino que deberían competir por financiamiento en el mercado de capitales, debiendo ofrecer condiciones atractivas para transformarse en emisores de deuda¹⁴, lo cual se traducía en la presión por reducir sus déficits o contar, incluso, con superávits, sujetándose a la disciplina de los mercados financieros.¹⁵ Todas estas medidas buscaban crear economías fiscalmente sostenibles.

Sin embargo, se trata de una materia abierta a disputas, pues la literatura reconoce que no existe consenso respecto de qué significa que una "posición presupuestaria sea fiscalmente sostenible"¹⁶. Si bien en su formulación más

12 Ídem.

13 Ibidem. Pág. 5.

14 PRICE, ob. cit., Pág. 15. Una lectura crítica de esta evolución puede encontrarse en STREECK, Wolfgang: "The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State". En: *German Economic Review*, German Economic Association, vol. 15, N° 1, 2014. Págs. 143-165.

15 PRICE, ob. cit., Pág. 16.

16 Ibidem. Pág. 17.

simple la sostenibilidad tiende a ser asociada con poseer niveles – valga la redundancia – sostenibles de deuda, esto abre una serie de preguntas y diversos cursos institucionales de acción, como muestran las distintas medidas adoptadas por los países de la OCDE. Así, mientras el Tratado de Maastricht¹⁷ exige un déficit máximo de 3% a los países miembros de la Unión Europea (UE), hay países que han optado por reglas de balance presupuestario, o bien por la llamada *regla de oro*, según la cual la emisión de deuda solo debe efectuarse para financiar inversiones, y no para cubrir gastos ya existentes. Por otra parte, los países cuyos ingresos dependen de recursos eventuales (v.g., países exportadores de materias primas), han tenido a adoptar reglas que contienen un cierto superávit¹⁸. Dentro de un mismo género, por tanto, cabe una diversidad importante de especies.

Por otra parte, los niveles sostenibles de deuda varían de país a país, y su determinación supone la consideración de factores de economía política como la sostenibilidad de la tasa impositiva. Así, la deuda es insostenible si su posterior financiamiento depende de impuestos que son, a su vez, insostenibles. La relación entre deuda e impuestos ha sido captada por la literatura sobre deuda óptima, según la cual todo aumento del gasto público debe ser financiado por un aumento en la recaudación impositiva¹⁹. O como se suele escuchar en una frase más coloquial, a gastos permanentes, ingresos permanentes.

Como decíamos, con el fin de dar concreción a la sostenibilidad fiscal, se ha vuelto cada vez común que los países adopten reglas fiscales, que reciben distintas configuraciones institucionales. Según Halac & Yared, mientras en 1990 solo siete países poseían reglas fiscales, en 2013 esta cifra ascendía a noventa y siete²⁰.

17 Se conoce así al Tratado de la Unión Europea, que creó esta unidad transnacional por medio de su firma el 7 de febrero de 1992, en la ciudad neerlandesa a la que debe su nombre coloquial. Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

18 PRICE, ob. cit. Pág. 17.

19 PRICE, ob. cit. Pág. 24.

20 HALAC; Marina-YARED, Pierre, ob. cit. Pág. 1

Ahora bien, siguiendo una tipología propuesta por García Serrador, las reglas fiscales se pueden clasificar según dos posibles criterios: por un lado, por el tipo de límite que se imponga a las autoridades fiscales y, por otro lado, a partir del indicador fiscal considerado²¹.

Según el primer criterio, se pueden distinguir reglas cuantitativas y de procedimiento. Las primeras refieren a restricciones que indican un límite cuantitativo al indicador fiscal elegido, por ejemplo el límite que impone el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE (PEC) sobre el déficit o nivel de deuda. Por su parte, las reglas de procedimiento son aquellas que señalan la manera en que se deben realizar determinados procesos, por ejemplo, el procedimiento de elaboración y discusión del presupuesto anual²².

El segundo de los criterios, es decir, la elección del indicador fiscal, se pueden diferenciar: a. reglas sobre el déficit; b. reglas sobre el nivel de deuda y c. reglas sobre el gasto público²³.

Muchos países y alguna organización multilateral han adoptado reglas sobre el déficit, como la Unión Europea con el PEC, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos o Canadá. En cuanto a las reglas sobre el nivel de deuda, el ejemplo más claro es el de la Unión Europea, que estableció el objetivo de la deuda pública en el 60% del Producto Interno Bruto (PIB), o el Reino Unido con la regla de la inversión sostenible, que requiere que la deuda neta se mantenga estable y en un nivel prudente a lo largo del ciclo, definiendo este nivel prudente como el 40% del PIB. En cuanto a las reglas sobre el gasto público, los casos más conocidos son los de Estados Unidos, Suecia, Holanda, Finlandia, Francia, Italia y España²⁴.

21 GARCIA SERRADOR, Agustín: “Teoría General sobre reglas fiscales”. En: *Quaderns de Política Econòmica*, Departamento de economía aplicada, Universidad de Valencia, vol. 8, 2004. Pág. 27.

22 Idem.

23 Idem.

24 Ibidem. Pág. 28.

Se reconoce, también, la existencia de un cuarto tipo de regla, propia de los países en desarrollo exportadores de materia prima, conocida como regla de ingresos, en cuya virtud los países acumulan una cierta cantidad de ingreso, bajo la forma de fondos de contingencia, cuyo objetivo es acumular los ingresos inesperados, y así poder suavizar el gasto público a lo largo del ciclo económico²⁵.

En síntesis, el principio de responsabilidad se ha materializado con diseños institucionales que suponen reglas para el manejo económico, reglas que pasan a un reconocimiento formal, con fuentes jurídicas, sea legales o de carácter supranacional, como es el caso de la UE. Mas, ¿es necesario que este principio se encuentre en una Constitución? Es lo que intentaremos revisar a continuación.

3. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES.

3.1. La importancia de la Unión Europea.

Para comprender el alcance y principales elementos de los debates sobre la conveniencia – o no – de adoptar reglas fiscales y, en caso de hacerlo, qué reglas resultan más apropiadas y cuáles son los mejores diseños institucionales, vale la pena realizar un recorrido histórico que cubre sinópticamente las últimas tres décadas.

El primer hito se produce en 1992 con la firma del tratado de Maastricht, también llamado Tratado de la Unión Europea, que constituye uno de los documentos fundacionales de la Unión. En éste se establecieron, en su artículo 104 C, algunos lineamientos para cautelar la responsabilidad fiscal de los estados miembros. Así, el numeral 1º del citado artículo establecía que “los Estados Miembros evitarán déficits públicos excesivos”, mientras que el

25 ARDANAZ, Martín et al: “Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales”. En: Barreix, Alberto-Corrales, Luis: *Reglas fiscales resilientes en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Pág. 45.

numeral 2º entregaba a la Comisión Europea la competencia de supervisar “la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos”. Tanto el déficit público como el nivel de endeudamiento de los Estados miembros debían sujetarse a valores de referencia especificados en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (Nº 12), que en su artículo 1 contenía los límites para el déficit y la deuda: un umbral máximo de 3% del PIB para el caso del déficit, y 60% del PIB para el endeudamiento.

Las directivas establecidas en el Tratado de la Unión Europea fueron reforzadas en 1997 mediante la suscripción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el cual buscaba dotar de coherencia y uniformidad a las políticas monetarias y fiscales de los países miembros de la Unión, debido a la pronta entrada en vigencia del euro como moneda común. El PEC mantenía los umbrales fijados en el Tratado de Maastricht, y agregaba mecanismos para hacer efectivos dichos umbrales. Su firma e implementación puede ser entendida como una forma de proveer a las autoridades públicas de cada país con las “competencias apropiadas para proteger la responsabilidad fiscal, respetando la transparencia, la rendición de cuentas y la estabilidad, fortaleciendo la importancia de las planificaciones presupuestarias a mediano y largo plazo, alineando las acciones de las autoridades públicas con la estabilidad macroeconómica global”²⁶. Las reglas establecidas en ambos documentos cobraron una renovada importancia luego de la crisis financiera global que tuvo lugar entre 2007 y 2008, puesto que, como un modo de paliar sus efectos, algunos países miembros de la UE comenzaron a adoptar las reglas fiscales en sus propias constituciones.

26 TOFAN, Mihaela-ONOFREI, Mihaela-VATAMANU, Anca-Florentina: “Fiscal Responsibility Legal Framework - New Paradigm for Fiscal Discipline in the EU”. En: *Risks*, MDPI, vol. 8, Nº 3, 2020. Pág. 6.

3.2. La constitucionalización en Alemania e Italia.

El primer país europeo en otorgar un estatus constitucional a la regla fiscal fue Alemania, que en 2009 reformó su Constitución para establecer una regla de equilibrio presupuestario. Para ese entonces, además de los efectos de la crisis financiera global, Alemania enfrentaba una situación persistente de alto endeudamiento público que alcanzaba cerca del 70% del PIB²⁷, lo cual implicaba un incumplimiento del PEC, por tanto, contradecía el discurso ortodoxo que la nación exhibía ante la UE. Lo llamativo, como ha subrayado Medina Guerrero, es que, en términos formales, Alemania contaba con una regla fiscal desde el año 1969, puesto que el artículo 115 de su Constitución establecía que “los ingresos procedentes de créditos no podían superar las inversiones previstas en el presupuesto”²⁸ (una forma de la llamada *regla de oro*). Sin embargo, este mismo artículo contemplaba la posibilidad de transgredir la regla en los casos excepcionales en que ello fuera necesario para “evitar una perturbación del equilibrio global de la economía”²⁹. El tenor de la excepción producía que, en la práctica, la regla constitucional no pudiera ser supervisada por el Tribunal Constitucional (TC), debido a que la facultad entregada al legislador era lo suficientemente amplia como para impedir el pronunciamiento del Tribunal. De hecho, siguiendo con Medina Guerrero, la reforma del 2009 se realiza a partir de una invitación del Constitucional alemán, “en una formulación que ha sido calificada de «casi dramática», tras considerar que el anterior art. 109 LFB le impedía realizar un efectivo control de su cumplimiento”³⁰.

Con el fin de subsanar la incompetencia del TC, se reformó la Constitución, estableciendo en su artículo 109.3, que “los presupuestos de la Federación y los *Länder* (Estados) deben, en principio, estar equilibrados”,

27 ARROYO, Antonio-GIMENEZ, Isabel: “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”. En: *Revista española de derecho constitucional*, CEPC, 2013. Págs. 153 y ss

28 MEDINA GUERRERO: “La reforma del artículo 135 CE”. Pág. 134.

29 Idem.

30 Ibidem. Pág. 137. La sentencia del TC alemán es de 2007 y trata sobre el Presupuesto federal de 2004. Véase la sentencia de 9 de julio de 2007, Bundeshaushalt 2004, BVerfGE 119, 96.

cuestión que se cumple si es que “los ingresos obtenidos por endeudamiento no exceden el 0,35 por ciento del Producto Interno Bruto nominal”. En otras palabras, la norma constitucional buscaba asegurar que la relación entre ingresos y gastos fuera sostenible, evitando que aquéllos se extendieran por medio de la contracción de nuevas deudas. Para lograr esto, como hemos visto, establecía una referencia cuantitativa a la que la conducción del erario debía someterse. La mayor precisión en la redacción de la norma permitía, por otra parte, dar operatividad a la regla constitucional, limitando la discrecionalidad del legislador.

La constitución alemana contenía, por otra parte, una regulación para las situaciones de excepción. De esta manera, permitía que la Federación y los *Länder* establecieran “regulaciones que tomen en consideración”, tanto en momentos de auge como de contracción, “los efectos de una evolución coyuntural que se aleje de la normalidad, así como una regulación excepcional para los supuestos de catástrofes naturales o de situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y que perjudiquen gravemente la situación financiera estatal” (Artículo 109.3). La regulación contenía una cláusula de escape, es decir, la posibilidad de que se adopten medidas que contravienen la regla general, debido a circunstancias extraordinarias que lo justifican, pero es muy restringida, excepcional y requiere supuestos muy exigentes.

La responsabilidad fiscal también ha sido objeto de regulación constitucional en Italia, fruto de la promulgación de la Ley 1/2012, cuyas disposiciones comenzaron a ser aplicadas “a partir del ejercicio presupuestario correspondiente al año 2014”³¹. Dicha ley reformó la Constitución, introduciendo en su artículo 81 los siguientes tres párrafos iniciales:

“El Estado equilibrará los ingresos y los gastos en su presupuesto, teniendo en cuenta las fases adversas y favorables del ciclo económico.

31 ARROYO, Antonio-GIMENEZ, Isabel, ob. cit. Pág. 168.

No se podrá recurrir al endeudamiento sino a los efectos de tener en cuenta los efectos del ciclo económico o, previa autorización de las dos Cámaras aprobada por mayoría absoluta de votos de sus Diputados, en circunstancias excepcionales.

Toda ley que implique gastos nuevos o aumentados deberá prever los recursos para cubrir tales gastos”³².

A diferencia de lo que sucede en Alemania, la Constitución italiana no establece ninguna referencia cuantitativa al consagrar la responsabilidad fiscal, sino que dispone un mandato general al Estado para conservar el “equilibrio” entre ingresos y gastos, el cual va acompañado por algunas reglas de competencia que buscan hacer más probable el logro de dicho equilibrio. Así, el inciso segundo establece una exigencia de quórum parlamentario en ambas cámaras para la aprobación del “recurso al endeudamiento”, además de una justificación extraordinaria (la consideración de “los efectos del ciclo económico”), mientras que el inciso tercero ordena que todas las leyes que comporten “nuevas o mayores cargas” deberán proveer “los medios para hacerle frente”. Adicionalmente, en su inciso cuarto, el artículo 81 delega en una ley “aprobada por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara”, la tarea de aprobar “el contenido de la ley de presupuestos, las normas fundamentales y los criterios dirigidos a asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda del conjunto de las Administraciones”.

La reforma constitucional italiana recién indicada se ocupó, asimismo, de extender expresamente el alcance del principio de responsabilidad fiscal, bajo la forma de “equilibrio presupuestario”, a los organismos de gobierno local, como los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, estableciendo que éstos, si bien poseen autonomía financiera, deben respetar “el equilibrio de los respectivos presupuestos”, además de “garantizar el cumplimiento

32 Traducción tomada de *Constitute*, Las constituciones del mundo para leer, buscar y comparar. https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020?lang=en

de los vínculos económicos y financieros derivados del ordenamiento de la Unión Europea”. Se establece, además, un límite para su endeudamiento, pues solo pueden endeudarse para “financiar gastos de inversión” y presentando “la simultánea definición de los planes de amortización y a condición de que para el conjunto de los entes de cada Región se respete el equilibrio presupuestario” (artículo 119)³³.

3.3. La constitucionalización en España.

Uno de los casos más discutidos cuando se trata de la constitucionalización de la responsabilidad fiscal ha sido el español, tanto por los aspectos sustantivos como procedimentales de la reforma. Ambos aspectos dan cuenta de la relevancia de los dictados de la UE respecto del manejo de la economía nacional, así como de los equilibrios de poder al interior de ella. Así, en agosto de 2011, los gobiernos de Alemania y Francia acordaron “conminar a determinados Estados a acelerar la incorporación al máximo nivel normativo interno de los compromisos fiscales asumidos en el seno de la Unión Europea”³⁴. Tal como hemos visto en los casos anteriores, se trataba de un contexto internacional de respuestas a la crisis financiera global gatillada unos años antes.

La respuesta de España fue llamativamente veloz, y por medio del procedimiento constitucional de urgencia y lectura única, menos de un mes después, el 13 de septiembre de 2011, incorporó la regla fiscal en su Constitución, lo que ha sido visto por algunos analistas como una medida urgente a fin de eludir el riesgo de *default*³⁵.

33 ARROYO, Antonio-GIMENEZ, Isabel, ob. cit. Pág. 171.

34 MEDINA GUERRERO: “La reforma del artículo 135 CE”. Pág. 132.

35 MEDINA GUERRERO, Manuel: “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”. En: *Revista de estudios regionales*, Universidades de Andalucía, N° 105, 2016. Págs. 75-76.

En términos sustantivos, la Constitución Española recoge una regulación que podríamos calificar de múltiple desde el punto de vista de los organismos públicos involucrados, y pluriconceptual desde la óptica de los principios que recoge.

En cuanto a la multiplicidad de organismos obligados, el reformado artículo 135 de la Constitución Española señala que ni el “Estado” ni las “Comunidades Autónomas” pueden incurrir “en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.” (art. 135.2). Adicionalmente, se obliga a las “Entidades Locales” a “presentar equilibrio presupuestario”.

Desde el punto de vista de los principios que recoge el artículo 135, su numeral 1º indica que “[t]odas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. En el numeral 2º, sin embargo, y como recogimos recién, se obliga a las “Entidades Locales” al “equilibrio presupuestario”. Por otra parte, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben “estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.” (art. 135.3). El “déficit estructural máximo” permitido al Estado y las comunidades autónomas debe estar, indica también el artículo 135.2, fijado por una “ley orgánica”. Cabe destacar, por último, que los “créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones (...) gozará de prioridad absoluta”.

El caso español presenta, así, algunas particularidades que abren preguntas respecto de las implicancias de la constitucionalización de las reglas fiscales.

En primer lugar, el artículo 135 contiene menciones a dos principios diferentes, que suponen distintos marcos de acción para los organismos constitucionalmente obligados. Por una parte, mientras se conmina a las Administraciones Públicas a ceñirse al principio de “estabilidad presupuestaria”, se obliga a las Entidades Locales a obedecer el principio de “equilibrio presupuestario”. Mientras el primero permite incurrir en déficits en caso de

que fuera necesario, se asume que el equilibrio proscribiera el déficit, estableciendo, con rango constitucional, la prohibición de utilizar un instrumento de política pública. La pregunta respecto de cuál de estos principios tiene primacía, o incluso respecto del alcance de la colisión normativa, no ha sido claramente respondida por la doctrina, y ha generado intensas críticas³⁶.

En segundo lugar, si bien la Constitución Española pareciera dotar de un cierto margen de discreción a las autoridades públicas, al no clausurar de antemano la posibilidad de incurrir en déficit estructural (salvo, como ya vimos, para las Entidades Locales), lo que en realidad hace es dotar de estatus constitucional al límite impuesto por la Unión Europea, ya que el déficit estructural no puede superar nunca el margen por ésta determinado. Se dota, así, de la máxima jerarquía normativa a las decisiones de política económica de dicha institución lo que lleva al viejo problema del traslado de las decisiones soberanas a un organismo multinacional, polémica que toca la supremacía constitucional. En este caso, es la misma Constitución la que reconoce la cesión de la soberanía³⁷.

En tercer lugar, la Constitución delega en el legislador la fijación del déficit estructural máximo que se permite a los Estados y las Comunidades Autónomas, exigiéndole un quórum supra mayoritario, ya que la materia debe ser regulada en una ley orgánica.

La mencionada ley orgánica fue dictada meses después de la reforma constitucional, el 27 de abril de 2012. La ley despejó la posible colisión de principios entre la “estabilidad” y el “equilibrio” que la Constitución dejaba abierta, al señalar que la “estabilidad presupuestaria de las Administraciones

36 MEDINA GUERRERO: “La reforma del artículo 135 CE”. Pág. 148.

37 Sobre el problema de la supremacía constitucional y la UE, véase CANCIO MELIÁ, Jorge: “La Constitución económica: promesas incumplidas”. En: *Revista jurídica*, Universidad Autónoma de Madrid, N° 7, 2002. Págs. 49-101; MUÑOZ MACHADO, Sergio: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993; MAESTRO BUELGA, Gonzalo: “Constitución económica y derechos sociales en la Unión Europea”. En: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 7, 2000. Págs.123-154.

Públicas” corresponde a una “situación de equilibrio o superávit estructural” (art. 3.2). De esta forma, la ley desarrolla lo que la Constitución había insinuado, al ceñir el rango de acción de las Administraciones Públicas, ya que el grado de discreción que cabe dentro del concepto de “estabilidad” es sustituido por el más estricto principio de “equilibrio” (es decir, con un déficit igual a cero), o bien exigiendo un superávit estructural, es decir, una situación en que los ingresos han de ser mayores a los gastos.

En otro de sus artículos, la ley establece una excepción a esta regla, que cubre los casos de “reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo”, para las cuales podrá alcanzarse, “en el conjunto de las Administraciones Públicas, un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto” (art. 11.2). La ley orgánica, sin embargo, no solo dota de mayor estrictez a la regla constitucional, sino que adiciona un ámbito sustantivo en que la acción de las autoridades es constreñida, estableciendo, en su artículo 12.4, un tope proporcional máximo al gasto en que pueden incurrir la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en relación al crecimiento del Producto Interior Bruto. En otras palabras, la regla fiscal española no solo es establecida en la Constitución y desarrollada en una ley orgánica, sino que es complementada por ésta, al incorporar un tipo de regla de gasto que la carta fundamental no contempla³⁸.

Por lo visto, con mayor o menos intensidad, la responsabilidad fiscal como principio se incorpora a las Constituciones y otro tanto ocurre con algunas reglas fiscales. Y aquí es donde se da la principal dificultad: ¿es necesaria la constitucionalización de reglas fiscales? Porque una cosa es la necesidad de reglas de disciplina y otra que aquellas se encuentren en la Constitución. Veamos qué es lo que ocurre en Chile en la actualidad.

38 MEDINA GUERRERO, Manuel: “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”. Págs. 92 y ss.

4. LA RESPONSABILIDAD FISCAL Y LAS REGLAS FISCALES EN CHILE.

4.1. La adopción de reglas fiscales en Chile.

En Chile, el compromiso con la sostenibilidad fiscal ha sido uno de los pilares del manejo macroeconómico de los distintos gobiernos desde la recuperación de la democracia. Durante la década de los 90, este compromiso no recibió consagración formal alguna, sino que se mantuvo como una política económica que, sin embargo, tenía el estatus suficiente como para guiar la acción de las autoridades políticas. De esta forma, los dos primeros gobiernos de la transición, presididos por Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, mantuvieron superávits fiscales de forma constante, lo cual solo se quebró con la crisis asiática de 1999, cuando, por vez primera, el país presentó un déficit fiscal³⁹. Para el gobierno entrante, encabezado por Ricardo Lagos, ello significaba una presión adicional pues debía redoblar los esfuerzos para mantener el compromiso macroeconómico, y despejar los temores que existían respecto de la asunción del primer presidente socialista desde el gobierno de Salvador Allende. Todos estos antecedentes llevaron a que el año 2001 el país formalizara la regla fiscal, comprometiéndose a sostener un superávit estructural del 1% del PIB⁴⁰. El año 2006 esta regla sería objeto de consagración legal, materializándose en la ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal.

La regla fiscal chilena es una regla de balance estructural, al tener como elemento central la “cuantificación del balance a lo largo del ciclo económico [lo cual] exige mantener una evolución del nivel de gastos permanentes

39 Para este breve recuento, véase MADARIAGA, Aldo: *Neoliberal Resilience: Lessons in Democracy and Development from Latin America and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton. Págs. 242 y ss.

40 GUZMÁN, Marcela-MARCEL, Mario: “Hacia Un círculo virtuoso en la reforma presupuestaria en Chile”. En: *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, N° 51, 2008. Pág. 306.

consistente con la evolución del ingreso fiscal estructural⁴¹. Algunos han destacado, en general, el potencial contracíclico de esta regla que permitiría al país aminorar el efecto de los shocks macroeconómicos externos⁴². A pesar de esto, hay algunos que sostienen críticamente que, en rigor, la regla tendría un carácter más bien acíclico, existiendo potencial para modificarla y dotarla de efectos contracíclicos más fuertes⁴³.

Como sucede con todas las instituciones, los efectos de la regla fiscal deben ser analizados teniendo en consideración el conjunto de mecanismos de los cuales es parte. Así, la sostenibilidad fiscal que Chile ha evidenciado durante las últimas décadas puede ser considerada como el resultado de la acción de un conjunto de instituciones, dentro de las cuales se encuentra la regla fiscal, a la cual cabe reconocerle ciertos efectos. Así, se reconoce que el establecimiento – y adecuado cumplimiento – de la regla fiscal ha permitido a Chile aminorar los efectos de los shocks económicos externos y que ha tenido efectos contracíclicos, ya que ha permitido a los gobiernos incurrir en déficit cuando éste ha sido necesario para sortear los efectos de crisis económicas⁴⁴. Se reconoce, adicionalmente, que el carácter relativamente flexible de la regla permite que ésta sea cumplida por los distintos gobiernos ya que, por el contrario, cuando se trata de reglas demasiado rígidas, éstas tienden a ser incumplidas con mayor facilidad⁴⁵.

En un sentido contrario, y de modo más crítico, se reconoce que la regla fiscal ha sido uno de los dispositivos que, durante las décadas de la transición, ha contribuido a la resiliencia del neoliberalismo, impidiendo, por

41 FFRENCH-DAVIS, Ricardo: “La experiencia de Chile con el balance fiscal estructural”. En: *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, vol. XXXV, N° 67, 2016. Pág. 152.

42 FRANKEL, Jeffrey: “A solution to fiscal procyclicality: the Structural Budget Institutions pioneered by Chile”. En: *NBER working paper series*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 16945, 2011. Pág. 9. En efecto, Frankel considera que, a pesar del tenor acíclico de la regla, las autoridades la habrían usado de tal forma que habrían provocado efectos contracíclicos, especialmente luego de la crisis económica global del año 2008.

43 Entre otros, FFRENCH-DAVIS, ob. cit. Pág. 154.

44 FRANKEL, Jeffrey, ob. cit. Pág. 6.

45 *Idem*.

ejemplo, que se efectúe el gasto público necesario para impulsar políticas industriales. Sin embargo, este efecto no sería una cuestión provocada única y directamente por la regla fiscal, sino que sería el resultado de la actuación conjunta de una serie de dispositivos institucionales, como las leyes electorales y las orientaciones programáticas del empresariado, apoyadas por los distintos gobiernos⁴⁶.

Con todo, para el caso de Chile, se trata de una regla de carácter legal, que tiene dos hitos: la primera una práctica que se incorpora para la discusión anual de la ley de presupuesto, pero que luego, en 2006, se materializa en una ley. ¿Es la única regla de disciplina fiscal? ¿Hay otras? Si las hay, ¿dónde se encuentran? Es lo que veremos a continuación.

4.2. Reglas especiales relativas al endeudamiento público.

Como sostiene Yáñez, “la deuda pública corresponde a las obligaciones financieras (bonos, préstamos) contraídas por el Estado, a través de las cuales se compromete a pagar intereses y el préstamo original en ciertas fechas determinadas”⁴⁷. Si esto es así, la deuda pública incluye lo que debe la Tesorería General de la República, CORFO como también la deuda externa contenida en bonos soberanos, la contraída con instituciones multilaterales (Banco Mundial) y la deuda interna compuesta principalmente por los bonos de Tesorería. Por tanto, “el endeudamiento corresponderá a aquella variable de flujo que medirá la cantidad de recursos que el Gobierno Central pide prestados para financiar sus gastos durante un ejercicio presupuestario que corresponde a la deuda contraída durante un año calendario”⁴⁸.

El endeudamiento público es relevante y, en sí mismo no es un problema. Es más, resulta necesario para importantes actividades económicas del país, por el nivel de inversión, la envergadura de los proyectos y la extensión de

46 En este sentido, MADARIAGA, ob. cit.

47 YÁÑEZ, José: “Deuda pública y tributación”. En: *Revista de Estudios Tributarios*, Universidad de Chile, N° 19, 2018. Pág. 193.

48 *Ibidem*. Pág. 162.

plazos en la ejecución. Asimismo, frente a contingencias de emergencia, la única manera de dar satisfacción a demandas por catástrofes es por vía de la deuda.

También se utiliza para estabilizar la economía del país cuando ocurren déficit presupuestarios temporales como lo son una hiperinflación, fugas de capital o una recesión económica pues los gobiernos no están en condiciones de hacer frente a ellas por sí solos en el corto plazo⁴⁹.

Con todo, para hacer uso de la deuda pública ¿con qué órganos se puede endeudar el Estado?

En primer lugar, podría encontrarse el Banco Central (BC), sin embargo, esta práctica de la deuda generada por los préstamos del BC al Estado se reconoce como una importante causa que explica el proceso inflacionario experimentado en los años setenta⁵⁰. Por esta razón, el artículo 109 de la Constitución consagra expresamente la prohibición de esta fuente de financiamiento: “ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central”.

Y si tomamos en consideración lo que previamente habíamos señalado como concepto de deuda, el Estado se puede endeudar en el propio país solicitando créditos o por medio de la emisión de documentos financieros que coloca la Tesorería General de la República y, por cierto, créditos solicitados en el exterior.

Mas, para que el Estado pueda endeudarse es necesario cumplir ciertas reglas. Por de pronto las constitucionales: la deuda es materia de ley (artículo 63 n° 7) y el proyecto de ley sobre deuda es iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 65 n° 3). Junto a las reglas constitucionales,

49 Ibidem. Pág. 172.

50 Ibidem. Pág. 163.

también contamos con cuerpos legales que la complementan: la Ley de Administración Financiera del Estado, la Ley de Responsabilidad Fiscal y lo relativo al rol de la Contraloría.

Tratándose de la Ley de Responsabilidad Fiscal, ésta crea dos fondos soberanos: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). Por un lado, el FRP, perfeccionado por la Ley N° 20.255 del año 2008, complementa el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y los aportes previsionales solidarios para de esta manera distribuir en el tiempo la carga financiera que deberá enfrentar el Estado. Por otro, el FEES su principal objetivo es otorgar estabilidad financiera al Fisco, al acumular parte de los superávits fiscales para asegurar el financiamiento del presupuesto público en los años deficitarios⁵¹. Estos fondos resultan ser un complemento a la política de balance estructural pues evitan exponer el gasto social y la inversión pública a las oscilaciones del ciclo económico y fortalecen la competitividad de la economía chilena por la vía de facilitar el ahorro público⁵².

4.3. Iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El origen de la iniciativa exclusiva legal para el Presidente de la República lo encontramos en la Constitución de 1925 junto con sus reformas de los años 1943 y 1970. Esta atribución presidencial es un efecto del régimen político, aunque no exclusivo, del presidencialismo.

Tratándose de la actual regla constitucional, se puede resumir en que todo proyecto de ley que comprometa gasto público, su iniciativa es del Presidente de la República (artículo 65). El fundamento de esta disposición apunta a que es el Gobierno quien debe asumir la responsabilidad sobre la

51 PARRADO, Eric-RODRÍGUEZ, Jorge-VELASCO, Andrés: “Responsabilidad Fiscal en Chile: propuestas para seguir avanzando”. En. *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N°127, 2012. Pág. 96.

52 *Ibidem*. Pág. 97.

sostenibilidad del gasto⁵³ y de esta manera se evitan (controlan) potenciales propuestas demagógicas que puedan emanar del Congreso principalmente con fines electorales.

Por lo que se advierte, se trata de una facultad presidencial de enorme envergadura ya que la iniciativa legislativa parlamentaria se torna (casi) irrelevante porque ¿qué proyecto de ley no reclamará gasto público? En la práctica, esto genera tensiones entre Gobierno y Congreso Nacional.

Buscando sanear esta disputa es que la Dirección de Presupuestos confecciona y envía al Congreso informes financieros que resultan indispensables para que se cuente con información detallada sobre los ingresos y gastos fiscales que impliquen las distintas iniciativas legales sometidas a su análisis⁵⁴.

Ahora bien, tratándose de la ley de presupuestos, la iniciativa presidencial exclusiva se profundiza. Constitucionalmente, la determinación de ingresos y gastos la tiene el Ejecutivo y el Congreso solo puede aprobar o reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley de presupuestos, salvo los que estén establecidos por una ley permanente.

En la propuesta de Constitución presentada por la Convención Constitucional se atemperaba esta facultad por un mecanismo que podríamos llamar iniciativa mixta y que en el artículo 266 de la fracasada propuesta recibe el nombre de “leyes de concurrencia presidencial necesaria”. En síntesis, los congresistas cuentan con iniciativa para presentar proyectos de ley, aunque se trate de materias que impongan gastos, sin embargo, para que puedan avanzar en el proceso de formación de la ley, en algún momento deben contar con el patrocinio del Presidente. Sin embargo, condicionados por una cultura y tradición presidencialista, esa idea fue desestimada expresamente para el tercer proceso constituyente ya que constituye uno de los límites que deben

53 VALDÉS, Rodrigo-VERGARA, Rodrigo: *Aspectos económicos en la constitución. Alternativas y propuestas para Chile*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2021. Págs. 18-19.

54 PARRADO, Eric-RODRÍGUEZ, Jorge-VELASCO, Andrés, ob. cit. Pág. 118.

ser considerados para la propuesta de una nueva Constitución, conforme señala el artículo 154 número siete letra a) de la Constitución: “Chile tiene tres poderes separados e independientes entre sí: a) Poder Ejecutivo, con un jefe de Gobierno con iniciativa exclusiva en la presentación de proyectos de ley que incidan directamente en el gasto público”.

4.4. El déficit estructural.

Como hemos adelantado, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos se decide impulsar una regla de política fiscal basada en el cumplimiento de un superávit en el balance estructural del 1% del PIB, lo cual se materializa ese mismo año con la Ley de Presupuestos. En 2006, durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se publica la Ley N° 20.128. A esto se agrega que durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera se convocó a un comité asesor para “desarrollar propuestas de perfeccionamiento de la metodología de cálculo del balance estructural en Chile y de su arquitectura institucional”⁵⁵. Por tanto, la preocupación por la disciplina y responsabilidad fiscal es algo que ha trascendido a gobiernos de distinto signo.

Esta política fiscal se basa en el concepto de balance estructural. El término estructural busca obtener una mirada de mediano plazo, a diferencia del análisis tradicional basado principalmente en el balance efectivo. De esta manera, lo que realiza esta política es estimar los ingresos del Gobierno ajustándolos por el ciclo económico y autorizar un incremento del gasto público consistente con dichos ingresos. Así, se busca eliminar el comportamiento procíclico de la política fiscal⁵⁶. En efecto, esta política económica significa ahorrar en tiempos de expansión de la actividad económica, cuando se reciben ingresos mayores por causa del ciclo, precisamente para poder gastarlos ya sea cuando la economía se contrae, y los ingresos fiscales caen, o cuando se enfrentan coyunturas que hacen que las necesidades de gasto aumenten⁵⁷.

55 Ibidem. Pág. 94.

56 LARRAÍN, Felipe et al: Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago, 2011. Pág. 5.

57 Idem.

Desde su incorporación a la ley de presupuesto en 2001, la regla fue cumplida hasta el año 2008 ya que con motivo de la crisis económica global – la crisis *subprime*- los ahorros del pasado permitieron un mayor gasto para enfrentar esa crisis. Sin embargo, a partir de 2009 la meta tuvo una tendencia al déficit, salvo el año 2015, lo que fue profundizado en los años 2020 y 2021, años caracterizados por las crisis social y sanitaria con motivo de la pandemia por el virus del COVID. Recién en 2022 se volvió a un superávit en las arcas del fisco⁵⁸.

¿Cómo explicar el déficit por tantos años si contamos con reglas fiscales que apuntan, precisamente hacia una política económica con superávit fiscal? En efecto, las reglas fiscales son limitaciones para asegurar la disciplina y responsabilidad fiscal. No obstante, deben ser “lo suficientemente flexibles para hacer frente a shocks económicos inesperados o de otro tipo de gran magnitud. Esta flexibilidad es especialmente pertinente en el caso de eventos excepcionales que pueden tener profundos efectos fiscales y económicos, como la actual pandemia, y probablemente requieran la activación de cláusulas de escape para permitir desviaciones temporales de las reglas”⁵⁹.

Por lo mismo, las reglas anteriores y principios deben entenderse en el marco de una economía política, necesidad de criterios para un manejo sano de la economía y que cuente con herramientas para frenar los impulsos demagógicos, pero con la suficiente y necesaria flexibilidad para enfrentar las crisis graves de la economía. ¿Es necesario constitucionalizar las reglas fiscales? ¿Algunas? ¿Cuáles? Es lo que veremos a continuación.

58 Pueden revisarse estos datos en CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO: *Informes sobre Balance Estructural*. Disponible en internet: <https://www.cfachile.cl/balance-estructural/informes-sobre-balance-estructural>

59 GBOHOU, William-MEDAS, Paulo: “Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud”. En: *Fiscal Affairs*, FMI, Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19, 2021. Pág. 1.

5. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL Y DE LAS REGLAS FISCALES.

Es posible advertir que algunas constituciones están incorporando no solo principios de responsabilidad fiscal sino que reglas fiscales derechamente, tanto de aquellas que establecen límites a las autoridades fiscales como las que incorporan un indicador cuantitativo. La UE y algunos de sus países miembros son pioneros al respecto. En efecto, Alemania, Italia y España han modificado sus Constituciones para responder a los criterios de responsabilidad en el manejo de la economía que pregona la UE.

No es el lugar aquí para discutir las fortalezas o debilidades para el manejo económico de la constitucionalización de estas reglas. Lo que sí podemos preguntar es acerca de la razonabilidad de su constitucionalización en términos democráticos, ya que supone, en definitiva, que una determinada visión de la economía sea consagrada en la fuente jurídica de mayor jerarquía, proscribiendo el desarrollo de visiones alternativas. Y eso forma parte del núcleo de una constitución económica.

Con Hesse, creemos que la Constitución económica debe quedar abierta a la disputa política y democrática⁶⁰. La Constitución no debe cerrar la institucionalidad del futuro porque el cierre la petrifica y los enunciados constitucionales cuando se trata de reglas no cuentan con la necesaria flexibilidad para su adaptación frente al dinamismo político. Eso, en ningún caso significa que la responsabilidad fiscal o la disciplina sea entregada a la discrecionalidad del gobernante de turno, que pueda hacer del manejo económico una cuestión insignificante. Es necesario establecer principios orientadores pero su especificación debe desarrollarse por la vía legislativa.

60 HESSE, Konrad: *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012. (trad. P. Cruz Villalón/M. Azpitarte Sánchez). Pág. 43.

La responsabilidad fiscal es un principio importante para el desarrollo de un país y su implementación es compleja, ya que para lograrla se debe constar con una institucionalidad robusta, que no descansa solo en una regla, sino que en decisiones políticas compartidas, no solo por el Gobierno sino que también con las autoridades representativas y órganos autónomos.

Por lo mismo, a nivel constitucional ¿qué es lo que debería considerarse y qué dejar al diseño legal?

a. Es razonable la consagración de un principio de responsabilidad fiscal. Al estar ahí, en la Constitución, permitirá el diseño de políticas públicas que siempre tengan en consideración aquello. Esa era la propuesta del texto de la Convención Constitucional, y, para el actual proceso constitucional el principio es uno de los límites, pero solo referido para el caso de los derechos sociales, que se encuentran en el artículo 154 N° 5 de la Constitución vigente: “que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal”. Creemos que es más adecuada la fórmula utilizada por la propuesta de nueva Constitución artículo 183.1: “las finanzas públicas se conducirán conforme a los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, los que guiarán el actuar del Estado en todas sus instituciones y en todos sus niveles”.

b. La responsabilidad fiscal, al formar parte de la constitución económica tiene una conexión estrecha con el estado social, principalmente para la justificación constitucional de sus límites.

c. Es razonable que, por la importancia para la política económica, el endeudamiento del Estado se haga por medio de una ley. Por lo mismo, es correcto que se incluya en el catálogo de materias de ley lo relativo a la deuda por el Estado.

d. Tratándose de iniciativa legislativa, más bien defendemos una propuesta de iniciativa mixta. La iniciativa exclusiva del Presidente de la República rigidiza en exceso el sistema político, torna en irrelevante la iniciativa de congresistas y, en definitiva, no hay contrapeso. La iniciativa mixta siempre reclama, al final, la concurrencia del Gobierno a las propuestas del Congreso Nacional, lo que favorece el diálogo político.

e. Un avance en nuestro modelo constitucional sería la exigencia de informes técnico-presupuestarios en la presentación de los proyectos de ley, algo que si bien se da en la práctica, es un efecto de la responsabilidad fiscal ya que los proyectos de ley que irroguen gasto al Estado deben justificar la fuente de su financiamiento.

f. Establecer reglas fiscales específicas con indicadores cuantitativos, como por ejemplo balance estructural, límites para el déficit deben ser materia de ley y no constitucional. Al menos tenemos dos razones para sostenerlo: a. Porque de estar en la Constitución rigidizan en exceso la política económica, que debe tener contar con razonables cláusulas de escape; b. Porque la política democrática también puede ir dando respuesta en estas materias, dependiendo de los contingentes contextos socioculturales.

Reconocemos los beneficios de la responsabilidad fiscal en cuanto permite dar sostenibilidad al sistema público y sus prestaciones, pero que esto no puede lograrse limitando la democracia y sin considerar el sistema constitucional en su conjunto, del cual la constitución económica es una parte. El principio de responsabilidad fiscal y sus reglas consecuentes debe dialogar con otros principios y fórmulas que también forman parte de la Constitución.

6. CONCLUSIONES

1°. Aunque existen antecedentes remotos sobre la responsabilidad fiscal, su desarrollo constitucional es más bien reciente con una tipología de principio hasta la adopción concreta de reglas fiscales. En efecto, el manejo

responsable de la economía es un desafío que no puede quedar entregado a la mera voluntad de los gobernantes de turno, por lo que parece razonable establecer criterios en la máxima fuente del derecho de un Estado para frenar, tanto la discrecionalidad abusiva de la política económica como la amenaza de la demagogia, principalmente electoralista.

2°. Esta constitucionalización de la responsabilidad y reglas fiscales es efecto de las directivas de la UE y cómo impactan en el funcionamiento económico de los países miembros. Parte en el Tratado de Maastricht y ya, derechamente se realizan reformas a las Constituciones de Alemania, Italia y España. Con mayor o menor intensidad, estas incorporaciones ponen en tensión la relación que existe entre el principio de soberanía nacional y supremacía constitucional con la importancia fáctica que tiene un órgano supranacional para el diseño de la política económica.

3°. La Constitución chilena no contempla de manera expresa un principio de responsabilidad fiscal como tampoco reglas fiscales. Sin embargo, existen diseños institucionales en la Constitución que responden al cuidado y responsabilidad en el manejo de la economía, a saber, reserva legal para el endeudamiento del Estado o la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para presentar proyectos cuando irroguen gasto público. Con todo, creemos que esta última facultad genera un poder excesivo en la máxima autoridad del Ejecutivo por lo que debería ser atenuado. Por lo mismo, proponemos un modelo de iniciativa mixta en la iniciativa legislativa, al modo como se consideraba en la propuesta de nueva Constitución elaborada en la Convención Constitucional.

4°. Existen otras herramientas legales para manejar la disciplina fiscal: reglas para el endeudamiento o el balance estructural. En ambos casos, creemos que se trata de mecanismos adecuados, siempre y cuando cuenten con la debida flexibilidad para adecuarse a períodos de crisis económicas, es decir, que existan cláusulas de escape.

5°. Finalmente, la Constitución Política forma un sistema complejo de principios, derechos y reglas. En esta materia, no es que la responsabilidad fiscal esté subordinada a algún otro principio o derecho fundamental sino que se encuentra conectada. El diseño de la política económica, por lo tanto, debe considerar a la Constitución como un todo, con sus fórmulas, con su techo ideológico y con la debida apertura que se requiere, considerando el momento histórico y el contexto cultural en que ésta se desarrolla. Por cierto, las reglas más intensas deben estar reservadas para la ley y no la Constitución, con la finalidad de evitar la petrificación normativa que produce la constitucionalización de las instituciones. En esta materia creemos que la política democrática del futuro va a ir construyendo los diseños que en cada momento la sociedad necesite y demande.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARDANAZ, Martín et al: “Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales”. En: Barreix, Alberto-Corrales, Luis: *Reglas fiscales resilientes en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Págs. 41-60.

ARROYO, Antonio - GIMENEZ, Isabel: “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”. En: *Revista española de derecho constitucional*, CEPC, 2013. Págs. 149-188.

CANCIO MELIÁ, Jorge: “La Constitución económica: promesas incumplibles”. En: *Revista jurídica*, Universidad Autónoma de Madrid, N° 7, 2002. Págs. 49-101.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo: “La experiencia de Chile con el balance fiscal estructural”. En: *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, vol. XXXV, N° 67, 2016. Págs. 149-171.

FRANKEL, Jeffrey: “A solution to fiscal procyclicality: the Structural Budget Institutions pioneered by Chile”. En: *NBER working paper series*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 16945, 2011. Págs. 1-48.

GARCÍA SERRADOR, Agustín: “Teoría General sobre reglas fiscales”. En: *Quaderns de Política Econòmica*, Departamento de economía aplicada, Universidad de Valencia, vol. 8, 2004. Págs. 22-37.

GBOHOU, William-MEDAS, Paulo: “Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud”. En: *Fiscal Affairs*, FMI, Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19, 2021. Págs. 1-8.

GUZMÁN, Marcela-MARCEL, Mario: “Hacia Un círculo virtuoso en la reforma presupuestaria en Chile”. En: *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, N° 51, 2008. Págs. 305-323.

HALAC; Marina-YARED, Pierre: “Fiscal Rules and Discretion under Self-Enforcement”. En: *NBER working paper series*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 23919, 2017. Págs. 1-56.

HESSE, Konrad: *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012. (Trad. P. Cruz Villalón/M. Azpitarte Sánchez).

KOPITS, George-SYMANSKY, Steven: *Fiscal policy rules*. International Monetary Fund, Washington D.C., 1998.

KOPITS, George: *Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament?* International Monetary Fund, Washington D.C., 2001.

LARRAÍN, Felipe et al: *Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile*, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago, 2011.

MADARIAGA, Aldo: *Neoliberal Resilience: Lessons in Democracy and Development from Latin America and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2020.

MAESTRO BUELGA, Gonzalo: “Constitución económica y derechos sociales en la Unión Europea”. En: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 7, 2000. Págs.123-154.

MEDINA GUERRERO, Manuel: “La reforma del artículo 135 CE”. En: *Teoría y realidad constitucional*, UNED, N° 29, 2012. Págs. 131-164.

MEDINA GUERRERO, Manuel: “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”. En: *Revista de estudios regionales*, Universidades de Andalucía, N° 105, 2016. Págs. 73-102.

MUÑOZ MACHADO, Sergio: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

PARRADO, Eric-RODRÍGUEZ, Jorge-VELASCO, Andrés: “Responsabilidad Fiscal en Chile: propuestas para seguir avanzando”. En: *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N°127, 2012. Págs. 89-122.

PRICE, Robert: *The Political Economy of Fiscal Consolidation*. OECD Economics Department, Paris, 2010.

RESTREPO MEDINA, Manuel: “Responsabilidad fiscal”. En: *Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad del Rosario, vol. 3, N° 3, 2001. Págs. 75-95.

SÁNCHEZ, Carlos Ariel: “Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia”. En: *Civilizar*, Universidad Sergio Arboleda, vol. 7, N° 13, 2007. Págs. 81-96.

STREECK, Wolfgang: “The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State”. En: *German Economic Review*, German Economic Association, vol. 15, N° 1, 2014. Págs. 143-165.

TOFAN, Mihaela-ONOFREI, Mihaela-VATAMANU, Anca-Florentina: “Fiscal Responsibility Legal Framework - New Paradigm for Fiscal Discipline in the EU”. En: *Risks*, Multidisciplinary Digital Publishing Institute (MDPI), vol. 8, N° 3, 2020. Págs. 1-18.

VALDÉS, Rodrigo-VERGARA, Rodrigo: Aspectos económicos en la constitución. Alternativas y propuestas para Chile, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2021.

YÁÑEZ, José: “Deuda pública y tributación”. En: *Revista de Estudios Tributarios*, Universidad de Chile, N° 19, 2018. Págs. 161-203.

WYPLOSZ, Charles: “Fiscal Discipline in the Eurozone: Don’t Fix It, Change It”. En: *ifo DICE Report*, Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 17, N° 02, 2019. Págs. 3-6.