Reforma Constitucional que establece la obligación de proponer leyes de presupuestos plurianuales para atender situaciones de catástrofe
Boletín N° 6872-07

Vistos:

Lo dispuesto en los artículos 1°, 50, 19°, 63° y en los Capítulos IV, V y XV de la Constitución Política de la República.

Considerando:

1.- Que la planificación se define como *el proceso de establecer metas y elegir medios para alcanzar dichas meta*[1]' y es un factor fundamental para obtener buenos resultados. Lo anterior resulta particularmente significativo cuando se trata de la inversión de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos nacionales.

2.- Que, en este sentido, el Presupuesto de la Nación es el principal instrumento de planificación para la marcha del país. Su elaboración y ejecución adquiere la mayor relevancia, como lo demuestra su minuciosa regulación en la Constitución Política de la República y en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

3.- Que, a nivel político, en tanto, pone de manifiesto las prioridades de los gobiernos y constituye una eficaz herramienta para el cumplimiento de los programas comprometidos con los electores y una oportunidad inmejorable para el control legislativo y ciudadano.

4.- Que la regulación de los presupuestos en nuestro país ha ido estrechamente ligada a su desarrollo político y en alguna medida ha sido factor y consecuencia de éste. En efecto, la guerra civil de 1891 condicionó que las Cartas Fundamentales de 1925 y de 1980, con sus respectivas reformas, tuvieran un marcado matiz presidencialista, otorgándole al Primer Mandatario atribuciones habitualmente exclusivas en materia de administración financiera y minimizando el rol del Parlamento en la determinación del balance anual.

5.- Que, por tanto, el Presupuesto de la Nación se discute anualmente en el Parlamento, a través de una ley especial, cuyo procedimiento está minuciosamente reglado y en que el Ejecutivo tiene un rol preponderante. No forma parte de nuestra tradición política la elaboración y ejecución de presupuestos plurianuales.

6.- Que, sin embargo, es evidente que muchas iniciativas e inversiones públicas son r programadas para su ejecución durante lapsos prolongados. Un ejemplo son las importantes modificaciones emprendidas en los últimos arios a la justicia criminal, de familia y del trabajo; la implementación de obras públicas de largo aliento, como carreteras y redes de transporte público; la reforma previsional y, también, algunas adquisiciones en el campo de la defensa nacional.

Aunque en los presupuestos respectivos sólo hay mención a los gastos comprometidos para el año inmediatamente siguiente, es un hecho que acciones públicas de esta envergadura comprometen recursos por varios años, los que si bien no se explicitan, sino como información complementaria, ciertamente responden a planificaciones y proyecciones existentes y que orientan la elaboración de los presupuestos.

7.- Que, del mismo modo, en el campo de los ingresos, existen proyecciones de mediano y largo plazo, elaboradas por agentes financieros, por los propios gobiernos y por entes públicos, como el Banco Central, que contribuyen a la elaboración de los presupuestos, fijando los márgenes bajo los cuales se determina el gasto público.

---

1 James Stoner.

8.- Que otras naciones presentan diversas e interesantes fórmulas que les permiten elaborar presupuestos que exceden el período anual o en los que ciertos programas y las proyecciones generales que les acompañan se realizan un horizonte superior a un año. Así ocurre en Estados Unidos, Canadá, Australia, Suecia, Reino Unido, por poner algunos ejemplos.

9.- Que si la planificación es importante en condiciones normales, ella es más relevante en situaciones de crisis, como las posteriores a una catástrofe, en que los ingresos se hacen especialmente escasos para enfrentar los múltiples y urgentes requerimientos y la inversión pública destinada a la reconstrucción exige proyecciones de mediano y largo plazo para las que es imprescindible un amplio consenso nacional que permita a los gobiernos, sectores políticos y, principalmente, a los miles de afectados contar con la tranquilidad de disponer de los recursos necesarios, sin perjuicio de asignarlos posteriormente a los programas respectivos y rendir cuenta de su eficaz uso y transparente gestión.

10.- Que la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto y maremoto que azotó el centro - sur de Chile el pasado 27 de Febrero requerirá un esfuerzo de largos años cuyos costos han sido controvertidos. Mientras estudios de consultoras privadas pronostican un gasto público cercano a los US$ 8.000 millones, el Ejecutivo ha planteado que ellos alcanzarían los US$ 30.000 millones, incluyendo en dicha proyección costos que deben ser asumidos por privados, como los que de las aseguradoras y daños en la propiedad privada y, también, aspectos de difícil cuantificación como el lucro cesante o costo sobre el PIB.

Lo importante, en este sentido, es, por una parte, la constatación de que es indiscutible que se requerirá un esfuerzo sostenido y permanente por varios años y, por otra, que resulta aconsejable precisar con nitidez las responsabilidades del Estado en la Emergencia y Reconstrucción y el costo de las diversas etapas y acciones de un Plan Nacional para el que se cuenten, en los próximos ejercicios recursos comprometidos.

11.- Que, por lo anterior, creemos importante incorporar en nuestra Constitución Política y, posteriormente, en nuestra legislación complementaria, la factibilidad de proponer presupuestos plurianuales para situaciones de catástrofe. Creemos que una herramienta de este tipo presenta numerosas ventajas, a saber:

- Permitirá a la ciudadanía conocer cabalmente los costos y gradualidad de los compromisos asumidos por el Estado en estas grandes calamidades.

- Otorgará a los Gobiernos mayor certeza en torno a la disponibilidad de recursos para programas de reconstrucción a mediano plazo, sin perjuicio de concretar su uso en programas específicos en los presupuestos anuales y de su deber de transparentar su gestión.

- Obligará a una adecuada proyección de las principales variables bajo las cuales se construyen las finanzas públicas, entregando importantes señales a los actores económicos.

- Comprometerá los esfuerzos de las principales fuerzas políticas - y deseablemente de todas – para enfrentar grandes tragedias nacionales, generando una señal de unidad y solidaridad.

12.- Que dichos presupuestos plurianuales se tramitarían con similares normas que los actuales presupuestos anuales, con sólo algunas particularidades en materia de sus contenidos y plazos.

13.- Que no escapa a estos legisladores la conveniencia de adoptar este tipo de mecanismos como una práctica permanente al iniciarse un cuatrienio de gobierno, lo que pudiera ser planteado durante la tramitación de esta iniciativa. Sin embargo, nos ha parecido pertinente enfatizar en la necesidad de organizar las finanzas públicas de cara a la reconstrucción del país, en momentos de catástrofe.

Por lo anterior, los diputados que suscriben vienen en presentar el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo Único.- Modifíquese la Constitución Política de la República del modo que sigue:

1.- Incorpórese el siguiente inciso final al artículo 410:

"Con ocasión de la declaración de estado de catástrofe, el Presidente de la República deberá proponer al Congreso Nacional un presupuesto plurianual en que se contengan las principales proyecciones de los ingresos y gastos públicos que requerirá atender la reconstrucción de las zonas afectadas."

2.- Incorpórese el siguiente artículo 67° bis a la Constitución Política de la República:

"Artículo 67° bis.- Dentro de los 90 días siguientes a la declaración de estado de catástrofe, el Presidente de la República deberá someter a la discusión del Congreso Nacional un presupuesto plurianual por un período de hasta 5 años.

Dicho proyecto contendrá, para el lapso previsto, una proyección de los ingresos fiscales y sus fuentes financieras y de los gastos estimados a nivel general, para cada partida y, respecto de éstas, de los programas más relevantes para la superación de la emergencia.

La tramitación del presupuesto plurianual no deberá extenderse más allá de 60 días desde su presentación y se sujetará a las mismas normas y procedimientos de los presupuestos anuales."

3.- Agréguese la siguiente disposición vigésimo sexta transitoria:

"VIGÉSIMO SEXTA.- Respecto de la declaración de zona de catástrofe motivada en el terremoto y maremoto ocurrido en el país el 27 de Febrero de 2010, el presupuesto plurianual respectivo deberá ser propuesto al Congreso Nacional dentro de los 60 días siguientes a la aprobación de esta ley."