

LA MISIÓN KEMMERER Y SU INFLUENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1925

[The influence of the Kemmerer's Mission in the Constitution of 1925]

Sebastián SOTO VELASCO*
 Pontificia Universidad Católica de Chile

Juan Pablo COUYOUMDJIAN NETTLE**
 Universidad del Desarrollo, Chile

RESUMEN

La misión Kemmerer, que visitó Chile entre julio y octubre de 1925, fue contratada con el objetivo de implementar un plan de reformas monetarias y financieras para lograr la estabilidad monetaria en el país. Como parte de su trabajo ella fue consultada también respecto de algunas normas de la Constitución que se estaba elaborando en ese período. La participación de la misión Kemmerer en la discusión respecto de las normas presupuestarias y fiscales de lo que sería la Constitución de 1925 es un asunto que no ha sido suficientemente destacado ni por la historia constitucional ni económica en Chile. De las distintas propuestas de la misión algunas, como el debate sobre la

ABSTRACT

The Kemmerer Mission, which visited Chile between July and October 1925, was hired in order to implement a series of monetary and financial reforms intended to achieve monetary stability in the country. As part of this work, it was also consulted regarding some articles of the Constitution that was being drafted during this period. The participation of the Kemmerer mission in the discussion regarding the budgetary and fiscal norms of what would be the Constitution of 1925 is a matter that has not been sufficiently studied either by the constitutional or economic history in Chile. Some of the proposals of the Mission, such as the debates on the presidential initia-

Recibido el 10 de agosto de 2021 y aceptado el 23 de diciembre de 2021

*Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Derecho por la Universidad de Chile y Máster en Derecho por la Universidad de Columbia. Correo electrónico: jssoto@uc.cl. ORCID: 0000-0001-7931-5037.

**Profesor e investigador en la Facultad de Gobierno y la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo. Doctor en Economía, por la Universidad George Mason. Correo electrónico: jpc@udd.cl. Los autores agradecen la colaboración de Simón Pinto y Javiera Blanco. ORCID: 0000-0002-5076-6464.

iniciativa presidencial, vinieron a ratificar cuestiones ya acordadas. Otras, como la reducción del plazo de discusión de los presupuestos y la exigencia de aprobar proyectos de ley financiados, fueron ampliamente acogidas. Y hay otras materias donde las propuestas de Kemmerer fueron objetadas. En base a lo anterior concluimos que su influencia en estas materias fue acotada. Pero si bien el rigor en materias presupuestarias que proponía la misión Kemmerer fue considerado excesivo en el país, incluso en una Convención reconocidamente presidencialista, ello inicia una tendencia que sentó las bases de la concentración del poder financiero en el Ejecutivo.

PALABRAS CLAVE

Kemmerer – Constitución de 1925 – presupuestos – constitución fiscal.

tive, came to ratify issues already agreed upon. Others, such as the reduction of the discussion period for the budget and the requirement to approve funded bills, were widely welcomed. And there are other matters where Kemmerer's proposals were rejected. Based on this, we conclude that its influence on these matters was limited. But although the stricture in budgetary matters proposed by the Kemmerer Mission was considered excessive in the country, even in an admittedly presidential convention, this marks the beginning of a trend that laid the foundations for the concentration of financial power in the Executive.

KEY WORDS

Kemmerer – Constitution of 1925 – budget – fiscal constitution.

INTRODUCCIÓN

En abril de 1925 el gobierno de Chile contrató al economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer como cabeza de una Misión de Consejeros Financieros con el objetivo de implementar un plan de reformas monetarias y financieras para lograr la estabilidad monetaria en el país frente a los evidentes problemas que existían en ese sentido hace bastante tiempo¹. Como se observa en artículos publicados en la prensa en los días anteriores a la llegada de la misión al país, su programa de trabajo involucraba no sólo una reforma monetaria, sino también una revisión del sistema tributario y de aduanas, de la institucionalidad fiscal y de la organización administrativa del Estado. En este sentido el programa de la misión se consideraba en verdad un “conjunto indivisible”².

El contexto previo a la llegada al país de la misión Kemmerer estuvo influido por los sucesos ocurridos durante el gobierno de Arturo Alessandri Palma quién, habiendo sido elegido en 1920, renunció a la presidencia en septiembre de 1924 para luego retornar en marzo de 1925. Poco tiempo después de recuperar la presidencia, en abril de 1925, Alessandri nombró una Comisión Consultiva para abordar la redacción de una nueva Constitución. Este trabajo avanzó bastante rápido y el proyecto final de Constitución fue revisado por dicha entidad en julio.

¹ Sobre estos temas, véase MILLAR, René, *Políticas y teorías monetarias en Chile. 1810-1925* (Santiago, Universidad Gabriela Mistral, 1994); DRAKE, Paul W., *La misión Kemmerer a Chile: Consejeros norteamericanos y endeudamiento. 1925-1932*, en *Cuadernos de Historia*, 4 (1984), pp. 31-59.

² POBLETE, Egidio, *La comisión Kemmerer. Su programa*, en *El Mercurio de Valparaíso* (2 de julio 1925), p. 3.

En definitiva, y como es bien sabido, la Constitución se aprobó en un plebiscito y fue promulgada el 18 de septiembre de 1925.

La misión Kemmerer permaneció en Chile entre julio y octubre de 1925. Como parte de su trabajo fue consultada respecto de algunas normas de la Constitución que se estaba elaborando en el país. Asimismo, fue inspiradora de diversas instituciones que, con el paso de los años, conformarían parte integral de lo que hoy se denomina Constitución fiscal.

En esta investigación nos proponemos mostrar los aportes que hizo la misión Kemmerer durante el debate que dio origen a la Constitución de 1925. Aun cuando el aporte de Kemmerer en Chile ha sido valorado porque zanjó distintas discusiones y porque vistió de prestigio a las reformas finalmente implementadas en materia de la institucionalidad monetaria nacional, en realidad su trabajo va más allá de eso³. Pese a ello, la participación de Kemmerer y los demás integrantes de la misión en un aspecto relevante pero específico, como fue el debate constitucional, es un asunto que no ha sido suficientemente destacado ni por la historia constitucional ni económica en Chile.

El presente trabajo contextualiza la llegada de la misión Kemmerer a Chile y sus principales logros. Luego nos enfocamos en la participación de Kemmerer en la discusión constitucional que entonces se desarrollaba en Chile. Para ello ha sido de utilidad examinar no solo las actas de la Comisión Consultiva y de la subcomisión que elaboró el texto sino también sus propios diarios de viaje. En ellos se aprecian propuestas luego aprobadas que se mantienen hasta hoy; otras, originalmente rechazadas pero que con el transcurso del tiempo han sido acogidas en las reformas constitucionales posteriores; y finalmente un grupo de planteamientos que no tuvieron mayor influencia. El artículo cierra con una evaluación global.

I. KEMMERER Y SU MISIÓN EN CHILE

1. *Antecedentes*

Edwin Walter Kemmerer, profesor de la Universidad de Princeton, fue un experto en teoría monetaria y financiera que en círculos públicos era conocido como el *doctor del dinero* (*money doctor*)⁴. En forma complementaria a su cátedra universitaria, comenzó a intervenir en distintos proyectos de asesorías monetarias y financieras para gobiernos extranjeros, en particular en países que sufrían de problemas inflacionarios y de inestabilidad financiera relacionados a un desorden fiscal y monetario y a una falta de regulación apropiada en el sector financiero. El profesor Kemmerer se atrevió a transitar hacia la consultoría econó-

³ HIRSCHMAN, Albert O., *Inflation in Chile*, en ÉL MISMO, *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1963), pp. 161-223; DRAKE, Paul W., cit. (n. 1), p. 32.

⁴ Por ejemplo, pocos meses después de su regreso a Estados Unidos después de su estadía en Chile, el *New York Times* publicaba un artículo reseñando su trabajo en nuestro país: *'Money Doctor' To Many Countries: Professor Kemmerer of Princeton Long Has Furnished First Aid to Ailing Countries — Chile the Last of His Clients*, en *New York Times* (6 de diciembre, 1925), p. 18.

mica donde la analogía médica le resultaba cómoda. Fundado en el espíritu de la era progresista, al que Kemmerer adhería, los economistas podían actuar como reformadores y promotores de las doctrinas de la ciencia económica⁵. Era esta una época, en las primeras décadas del siglo XX y hasta la Gran Depresión, en que varios otros economistas norteamericanos estuvieron dispuestos a trabajar como doctores en materias económicas en países que sufrían distintos tipos de problemas económicos, convirtiéndose ésta en una industria bastante activa⁶, además de una forma de expresión de la expansión de la influencia norteamericana en el mundo⁷. Antes de venir a Chile, Kemmerer ya había estado en México (1917), Guatemala (1919) y Colombia (1923). Su trabajo en este último país no sólo representaría el arquetipo de las reformas que va a replicar en otros países de la región que enfrentaban problemas similares, en particular en materia de inestabilidad monetaria y fiscal, sino que sería también el verdadero modelo de lo que el gobierno chileno esperaba de él.

Detrás de su invitación a Chile estaba la necesidad de una reforma a la institucionalidad monetaria nacional después del abandono del patrón oro en julio de 1898 que conllevó un verdadero vacío institucional en el ámbito de la moneda y las finanzas en el país. Un efecto directo de esto fue la depreciación de la moneda y una persistente inflación. Los temas de institucionalidad monetaria se venían discutiendo en el país desde principios del siglo XX, pero la inestabilidad asociada a las rotativas ministeriales y la cambiante situación internacional frenaron el proceso de reforma institucional. Más tarde, en el periodo de posguerra, se propusieron una serie de otras iniciativas legales⁸, pero ninguna tuvo el carácter de lo que serían las propuestas de Kemmerer, que iban más allá de la idea de la creación de un banco central (o de la vuelta a un sistema de patrón oro) y que,

⁵ Su comodidad con la analogía médica se ve en su discurso presidencial en la American Economic Association; ver KEMMERER Edwin Walter, *Economic Advisory Work for Governments*, en *American Economic Review*, 17 (1927), pp. 1-12. Respecto de su visión progresista, ver, KEMMERER, Edwin Walter, *Why I am a Progressive*, en *Bulletin of the Association of Collegiate Progressive Clubs* (1913), pp. 10-16, disponible en el Department of Rare Books and Special Collections de la Princeton University Library, en adelante KEMMERER, Edwin Walter, *Papers*, Box 272, Folder 7.

⁶ Como este tipo de asesores económicos extranjeros han sido activos en distintos momentos, la literatura sobre estos temas es bastante amplia: considérese, por ejemplo, FLANDREAU, Marc (ed.), *Money Doctors: The Experience of Financial Advising, 1850-2000* (Nueva York, Routledge, 2003); DRAKE, Paul W. (ed.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present* (Wilmington, Scholarly Resources, 1994).

⁷ FERNANDOIS, Joaquín, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial. 1900 – 2004* (Santiago, Ediciones UC, 2005), p. 97; también, ROSENBERG, Emily S., *Foundations of United States International Financial Power: Gold Standard Diplomacy, 1900-1905*, en *Business History Review*, 59 (1985), pp. 169-202; y ROSENBERG, Emily S.; ROSENBERG, Norman, *From Colonialism to Professionalism: The Public-Private Dynamic in United States Foreign Financial Advising, 1898-1929*, en *Journal of American History*, 74 (1987), pp. 59-82.

⁸ Sobre estos temas, véase la discusión en COUYOUMDJIAN, Juan Pablo, *Legislación Bancaria y Monetaria. Introducción*, en KEMMERER, Edwin Walter, *Legislación Bancaria y Monetaria* (Santiago, Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile y Biblioteca Nacional de Chile, 2011) pp. ix-l, y MILLAR, René, cit. (n. 1), pp. 395-399.

siguiendo su experiencia en Colombia, apuntaban directamente a establecer un marco institucional conducente a la estabilidad de la moneda, que incluyera los componentes fiscales y asuntos relacionados a la administración del Estado.

Durante la República Parlamentaria el progreso económico, que sí lo hubo, va acompañado de una creciente sensación de malestar social. Al afectar el poder adquisitivo de los trabajadores, la inflación representa una variable crítica. La evolución de este indicador estaba asociada a una creencia en que el sistema de papel moneda otorgaba una flexibilidad importante a las autoridades económicas. Sin embargo, sin una adecuada disciplina fiscal, el sistema podía redundar en emisiones monetarias excesivas que se iban a traducir en inflación. Esto es lo que ocurría en aquella época. A su vez, el sistema político no solo era incapaz de ordenar la situación de las finanzas públicas en un contexto de alta dependencia de los impuestos al comercio exterior, sino que tampoco era capaz de hacer frente a una sensación de extendida e m p l e o m a n í a en el sector público⁹. Todo esto tendrá efectos políticos y sociales importantes.

En 1920 la elección presidencial de Arturo Alessandri anunciaba una agenda reformista, crítica de la República Parlamentaria, que proponía hacerse cargo de los desafíos sociales. Con todo, los avances en esta área fueron muy lentos y la situación política se tornó inmanejable. Los ciclos del precio del salitre, sus impactos en la economía y las cuentas fiscales llevaron a que la situación global fuera aún más compleja. Eventualmente, la crisis del llamado r u i d o d e s a - b l e s , en septiembre de 1924, generó la aprobación de un número importante de leyes sociales, pero también llevó a que el presidente terminara refugiándose en una embajada extranjera en Santiago para luego abandonar el país. Ello condujo al cierre del Congreso y a la llegada de una Junta Militar dirigida por el general Luis Altamirano, el general Juan Pablo Bennet y el almirante Francisco Nef. Esta Junta fue derrocada en enero de 1925 y un gobierno provisorio, dirigido por Emilio Bello, invita a Alessandri a regresar a Chile. El presidente reasume en marzo de ese año.

Los contactos para la venida a Chile de Kemmerer, que se habían iniciado en 1923, fueron entre tanto retomados y la contratación de una Misión de Consejeros Financieros se autorizó en abril de 1925, mismo mes en que, con Alessandri ya de vuelta en el poder, se iniciaban las sesiones de la Comisión Consultiva. Kemmerer y su equipo arriban a Valparaíso el dos de julio de 1925 y la misión se dirige de inmediato a Santiago. La conformación del equipo de la misión Kemmerer apunta a un plan de reformas que busca analizar temas monetarios y financieros desde una perspectiva global. Por eso incluye a Harley L. Lutz, especialista en temas fiscales; Joseph T. Byrne, experto en auditoría y control fiscal; Howard M. Jefferson, especialista en temas bancarios; William W. Renwick, asesor en materias aduaneras, y Henry H. West, secretario de la misión¹⁰.

⁹Sobre esto último, ENCINA Francisco Antonio, *Nuestra inferioridad económica*² (1911; Santiago, Editorial Universitaria, 1955), pp. 152, 157-158 y 175.

¹⁰La misión también incluía al joven Frank Whitson Fetter, secretario personal de Kemmerer; sobre estos temas, véase COUYOUMDJIAN, Juan Pablo, cit. (n. 8).

2. Kemmerer en Chile

En el país existían grandes expectativas sobre la misión Kemmerer. Considérese, por ejemplo, el titular de *El Mercurio de Valparaíso* del diez de julio: “*El hombre sobre quién el país entero tiene puestos sus ojos*”¹¹. Pero ello se observa también a partir de la extensa cobertura que la prensa de la época dedica a la sucesión de bienvenidas ofrecidas al experto visitante¹². En su diario, el mismo Kemmerer nos presenta una visión adicional en este sentido, al escribir que “*People / are / expecting great things of us. / I / am overawed by sense of responsibility*”; “*Was greeted everywhere in streets [...] by crowds and expressions of appreciation, good-will & promised support*”¹³.

Estos comentarios reflejan los deseos, amplios y transversales en el país, de una reforma que garantizara la estabilidad de la moneda. En tal sentido, la misión actuó con un impactante sentido de urgencia. En el contexto de su labor se reunieron con diversos expertos y también con un amplio abanico de miembros de la sociedad; este era, por lo demás, un esquema de trabajo que la misión ya había implementado en otros países.

El rápido avance en algunas áreas sugiere que los elementos principales de las reformas ya estaban establecidos por los expertos. Esto deja ver el carácter esencialmente político de la misión, más allá de sus innovaciones institucionales. El prestigio asociado a un equipo de expertos internacionales, como primer elemento fundamental, buscaba además relevar la importancia de la seriedad en el manejo de la economía, que era considerado otro elemento valioso en los mercados financieros internacionales ya que podía facilitar el acceso del país a capitales extranjeros¹⁴. Eso explica que, al comienzo de su trabajo en el país, el profesor extranjero registrara una reunión con el presidente Alessandri, el dieciocho de julio, en la que se aprecia una gran deferencia por parte de este último: “*he asked to see projects before / they were / made public. / He / said if in my conference with him re [sic] our projects we could not agree on all matters, my opinion would prevail. Promised to support us to limit*”¹⁵.

El contexto institucional en Chile no era el más auspicioso a la llegada de la misión. Después de su regreso, el presidente Alessandri mantuvo la suspensión del funcionamiento del Congreso que se había decretado en septiembre de 1924. Pero este marco institucional restringido no fue una cuestión que preocupara a Kemmerer. Por el contrario, lo valoraba positivamente: “*Think of it, no constitution to restrain one’s recommendations and no Congress to mess them up! How American public officials would revel in such a situation [...] It is difficult to imagine a situation more favorable*

¹¹ *El Mercurio de Valparaíso*, 10 de julio 1925, p. 1.

¹² DRAKE, Paul, cit. (n. 1), p. 40; CARRASCO, Camilo, *Banco Central de Chile 1925-1964. Una historia institucional* (Santiago, Banco Central de Chile, 2009), pp. 86-95; VIAL, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973)* (Santiago, Editorial Santillana, 1986), III, pp. 598-599.

¹³ *Personal Diary of Dr. E.W. Kemmerer while Chairman of a Financial Advisory Commission to Chile from June 27 to October 6, 1925. Transcribed by his son Donald L. Kemmerer* [1983] (en adelante, *Diary*), KEMMERER, Edwin Walter, *Papers*, Box 291, Folder 6, pp. 183, 184.

¹⁴ Sobre estos temas, véase la discusión en COUYOUMDJIAN, Juan Pablo, cit. (n. 8); también, HIRSCHMAN, Albert, cit. (n. 3), y DRAKE, Paul cit. (n. 1), pp. 41-47.

¹⁵ *Diary*, cit. (n. 13), p. 199.

*to accomplish something worth while*¹⁶. Como puede apreciarse, son tiempos en que un auto declarado progresista puede darse algunas licencias.

La misión Kemmerer estuvo en Chile hasta octubre de 1925, después de una extensión de su contrato original. En una carta dirigida al ministro de Hacienda, Guillermo Edwards Matte, al terminar su trabajo en Chile, Kemmerer da cuenta de su labor en el país, destacando la ley que crea el Banco Central (DL 486, de agosto de 1925); la ley monetaria que establece el patrón de cambios oro (*gold-exchange standard*) (DL 606, de octubre de 1925); la ley general de bancos (DL 559, de septiembre de 1925). También destaca los que entonces todavía eran proyectos de ley: el de la Contraloría General de la República (que sería el DFL 400, de marzo de 1927); el proyecto de la ley orgánica de presupuestos (que se ordenó primero como el decreto ley 718 de noviembre de 1925, y que luego sería la ley 4.520 de enero de 1929); y proyectos de ley sobre el Código de Comercio y otros complementarios a la ley de bancos, y sobre ferrocarriles¹⁷. Se incluyen además referencias a “memorándums” sobre la política nacional de deuda pública y sobre la “importancia de reorganizar la Dirección General de Impuestos” que probablemente fue lo que llevó a la organización de la Oficina del Presupuesto (decreto 1.924, de agosto de 1927). Y a esto se suman una serie de leyes sobre impuestos: ley de estampillas y papel sellado, leyes de impuesto sobre la renta, sobre bienes raíces, sobre tabacos, cigarros y cigarrillos, sobre espectáculos, circos e hipódromos, a los socios de clubes sociales, y sobre la explotación de minerales de hierro¹⁸.

Todo esto constituye un paquete de medidas que buscaban hacer frente al problema de la estabilidad de la moneda no sólo desde el punto de vista de la institucionalidad monetaria, sino también fiscal. En este sentido, las referencias postreras que Arturo Alessandri hace de su labor en el país resumen bastante bien lo que fue su labor: moderando su aporte en cuánto a la ley del banco central y destacando su aporte en materia de regulación bancaria y de la institucionalidad fiscal, incluyendo aquí la Contraloría¹⁹.

II. LA MISIÓN KEMMERER Y LA CONSTITUCIÓN FISCAL

Ya las primeras constituciones escritas contenían normas vinculadas con asuntos fiscales. La de Estados Unidos reglamentó atribuciones del Congreso en la acuñación de monedas así como, en general, el denominado poder sobre la hacienda (*power of the purse*). Las constituciones chilenas, incluso desde antes de la

¹⁶KEMMERER, Edwin Walter, *The Work of the American Financial Commission in Chile*, en *Princeton Alumni Weekly*, 26,12 (1925), p. 296.

¹⁷De acuerdo a distintos antecedentes, ésta era un área donde existía gran ineficiencia y era muy costosa para el Estado; por ejemplo, DRAKE, Paul W., *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933* (London, Duke University Press, 1989), pp. 109-110.

¹⁸E.W. Kemmerer a Ministro de Hacienda, Santiago, 6 de octubre de 1925, en KEMMERER, Edwin Walter, *Papers*, Box 315, vol. III.

¹⁹ALESSANDRI, Arturo, *Las cuestiones económicas, el régimen parlamentario y la cuestión social en Chile desde 1891-1925. Carta a Guillermo Feliú Cruz*, en *Revista Atenea*, 299 (1950), pp. 140-161; especialmente pp. 149-150.

de 1833, también seguían la misma tendencia y reglamentaban los presupuestos del sector público, el endeudamiento, la determinación del sistema monetario, entre otras materias²⁰. Con el tiempo, estas reglamentaciones fueron aumentando y las normas e instituciones actuales relativas a temas económicos y fiscales son mucho más densas que aquellas presentes en el primer constitucionalismo.

Para Chile, según veremos, la influencia de la misión Kemmerer en la configuración de las materias fiscales en la Constitución es innegable. La misión Kemmerer hizo aportes durante la discusión de algunas normas de la Constitución de 1925 y fue la inspiradora de diversas disposiciones constitucionales, así como de otras instituciones que, con el paso de los años, conformarían también parte integral de lo que hoy llamamos Constitución fiscal²¹.

1. *La Constitución de 1925*

Una de las primeras medidas que tomó Arturo Alessandri tras retornar del exilio y asumir nuevamente la presidencia, fue convocar a una comisión que debía proponer reformas a la Carta de 1833. Su diagnóstico entonces era claro: la crisis de gobernabilidad se debió a la indisciplina legislativa que redundaba en el debilitamiento de los presidentes. Y por eso se requerían profundas reformas a la Constitución de 1833.

La primera sesión de la Comisión Consultiva, como oficialmente se le denominó a la comisión constituyente, fue durante la primera quincena de abril de 1925. Ella se inició con una extensa intervención del presidente Alessandri en el que abordó elementos de la ruptura institucional reciente para luego enfocarse en los cambios al régimen de gobierno como un elemento central de la reforma constitucional que se empezaba a estudiar. Sus palabras generaron un largo debate con críticas cruzadas tanto respecto a la responsabilidad que los diversos partidos tuvieron en el quiebre institucional como al propósito de la comisión que ahí estaba reunida.

El punto de quiebre de la sesión fue la intervención del comisionado Agustín Edwards quien propuso la creación de dos subcomisiones: la primera a cargo de proponer el contenido de una eventual reforma futura (“cuáles son las reformas constitucionales que están involucradas en la conciencia pública”, señaló); la segunda debía idear el mecanismo por el cual se convocaría a la Asamblea Cons-

²⁰ BRONFMAN, Alan et al., *Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional* (Santiago, Legal Publishing, 2013), pp. 371-372.

²¹ El concepto *constitución fiscal* envuelve todas las disposiciones incorporadas en la carta fundamental que abordan materias fiscales tales como iniciativa, gasto y endeudamiento público, presupuestos, entre otros. Si bien no es un concepto regularmente usado en Chile, sí es de uso común en otros países. Ver RODRÍGUEZ, Álvaro, *La Constitución fiscal de España* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015) y MC CONNELL, Michael, *Origins of the Fiscal Constitution*, en ALLEN, Franklin et al., *Is U.S. Government Debt Different?* (Philadelphia, FIC Press, 2012). Sobre las instituciones diseñadas por Kemmerer que más tarde se integraron a la *constitución fiscal*, cabe señalar que la Contraloría General de la República y el Banco Central nacieron a nivel legal por recomendación de la misión Kemmerer y más tarde se reconocieron a nivel constitucional; la Contraloría en la reforma de 1943 y el Banco Central, en 1980.

tituyente que definiría finalmente el contenido de la futura Constitución²². El planteamiento fue inmediatamente secundado por Eliodoro Yáñez y quienes le siguieron en el debate. Así, al final de la sesión, la idea de las dos subcomisiones había logrado suficiente adhesión.

La subcomisión que debía estudiar el contenido de las reformas constitucionales asumió gran parte del trabajo para lo cual realizó 33 sesiones. Por su parte, la subcomisión llamada a plantear el mecanismo de aprobación de las reformas se reunió sin éxito en pocas ocasiones. Fue entonces en la primera donde se realizaron los debates más relevantes para definir el contenido de la futura Constitución. Y fue también en esta subcomisión donde se puede apreciar los aportes de Kemmerer.

2. Participación de Kemmerer en la discusión de la Constitución

La coyuntura política de la época le ofreció a la misión Kemmerer la posibilidad de un ámbito adicional de influencia en un área de enorme relevancia como es la elaboración de una Constitución. Pese a que, como la propia misión lo reconoce, “no es [su] especialidad el conocimiento de las cuestiones jurídicas propias de una Carta Constitucional”, aprovecharon el momento político para hacer sus planteamientos, no sin advertir antes que lo hacían como “economistas y no como juristas”²³.

En el informe que contiene las propuestas, Kemmerer y su equipo reconocen que la discusión constitucional les ofrecía en espacio adicional para alcanzar los objetivos que pretendieron. Ahí reconocieron que los mueve el deseo de que la labor financiera de la misión “tenga el apoyo de principios constitucionales, que como tales, no sean fácilmente susceptibles de alteraciones que les hagan perder la permanencia que les es indispensable”. Y más adelante agregan que sus propuestas buscan “dar base sólida a las reformas de carácter financiero que preparamos”²⁴. Por eso no es de extrañar que el propio Kemmerer, en un artículo sobre su trabajo en Chile publicado en el extranjero, haya listado en el primer lugar de las tareas encomendadas proponer “*a number of important alterations in the financial clauses in the proposed constitution*”²⁵.

Esta influencia en el debate que dio origen a la Constitución de 1925 ha quedado consignada en las Actas Oficiales que editó el Ministerio del Interior en 1926²⁶.

²² MINISTERIO DEL INTERIOR, COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, *Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1925), pp. 27-28. En adelante, *Actas Oficiales*.

²³ LA NACIÓN, *La Comisión de Peritos Financieros eleva a la consideración del Gobierno algunas reformas que estima deben introducirse en la Constitución del Estado* (2 de agosto de 1925), p. 23. En adelante, *Exposición de motivos*.

²⁴ *Exposición de motivos*, cit. (n. 23).

²⁵ KEMMERER, Edwin Walter, *The Work of the American Financial Commission in Chile*, cit. (n. 16), p. 297.

²⁶ La primera vez que aparece mencionado fue en la trigésima sesión del 13 de julio; luego en la trigésimo primera de 30 de julio, en la trigésimo segunda de 1 de agosto y en la trigésimo tercera de 3 de agosto. También en la Tercera Sesión de la Comisión Consultiva en pleno del 23 de julio.

De la lectura de las Actas, se puede apreciar que durante esos días se le encargó a Kemmerer redactar algunas disposiciones constitucionales vinculadas con aspectos financieros y fiscales. De hecho, en la sesión del primero de agosto se presentaron indicaciones relacionadas con la ley de presupuestos que se acordaron discutir “una vez que se tuvieran a la vista las indicaciones de Mr. Kemmerer sobre esta materia”²⁷. Incluso, a propósito de un comentario del ministro de Justicia José Maza, pareciera que Kemmerer ya había hecho una propuesta sobre la materia que era, con todo, por el momento “solo provisoria”²⁸.

Es en la sesión 33^a (tres de agosto) donde se examinan en detalle diversas propuestas que Kemmerer hizo llegar al ministro José Maza, influyente integrante de la Comisión. Éste, que en trabajos posteriores sobre la Convención ha sido calificado como “el vocero de Mr. Kemmerer”²⁹, leía una a una las indicaciones que luego se discutían. Kemmerer acompañó cada propuesta de redacción con un breve preámbulo que permitía a Maza fundamentar la propuesta. Es lo que denominó *Exposición de motivos* y que fue también publicada en la prensa³⁰. Esta fue, por lo demás, una forma de trabajo que la misión Kemmerer utilizó para todas sus propuestas de reforma en el país.

Los debates consignados en las Actas se complementan con la exposición de motivos en la que fundamentó las recomendaciones. También tuvimos acceso a las anotaciones del propio Kemmerer en su diario personal y a las notas que conservó de algunas de sus reuniones.

La primera vez que el tema aparece en sus diarios es el veinticuatro de julio, tres semanas después de su arribo a Chile: “*Devoted much of day to preparations of recommendations and exposicion de motivos for changes in financial clauses of Constitution. Talked them over with Minister of Finance and [subsecretario, Rodrigo] Sanchez Mira in afternoon*”³¹. En los días posteriores realizó otras anotaciones que enriquecen lo que aparece en las Actas de la Convención. En la última referencia, sin duda simbólica, consigna haber asistido a la promulgación de la Constitución el dieciocho de septiembre de 1925 y haber recibido una copia impresa de la nueva Constitución. Todo esto nos permite examinar con más detalles su real influencia así como visualizar cuán precursor fue en otras materias no acogidas en la Constitución. Hasta la fecha, el asunto ha sido abordado de un modo general sin el grado de precisión que efectuamos a continuación³².

²⁷ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 502.

²⁸ *Ibíd.*, p. 501.

²⁹ BERNASCHINA, Mario; PINTO, Fernando, *Los constituyentes de 1925. Seminario de Derecho Público* (Santiago, Editorial Universidad de Chile, 1945), p. 172.

³⁰ *Exposición de motivos*, cit. (n. 23).

³¹ *Diary*, cit. (n. 13), p. 205.

³² Son numerosas las referencias a la participación de Kemmerer en la elaboración de la Constitución. Así por ejemplo, Mario Bernaschina y Fernando Pinto en *Los constituyentes de 1925* afirman que los estudios de Kemmerer se tradujeron en “importantes observaciones”, cit. (n. 29) p. 172; José Maza, en su exposición a 25 años de la Constitución del 25 señala que en el tercer período de sesiones la subcomisión redactora estudió las reformas que “interpretando los deseos de la Misión Kemmerer, había enviado el Ministro de Hacienda don Valentín Magallanes, en carta de 30 de junio [sic]. Todas estas ideas fueron consultadas en la reforma”. FACULTAD DE

a) plazo para discutir el presupuesto

La Constitución de 1833 no regulaba el plazo de ingreso al Congreso Nacional de la ley de presupuestos. Solo por medio de sucesivas leyes se estableció que el proyecto debía ingresar al iniciarse la legislatura ordinaria, esto era, en junio de cada año. De esta forma la ley de presupuestos podía ser debatida por el lapso de seis meses hasta el inicio del año fiscal para el que debía empezar a regir³³.

La Constitución de 1925 redujo ese plazo sin mayor debate a instancias de Kemmerer. Según dan cuenta las actas, Luis Barros Borgoño señala que “convenría poner cuatro meses, en lugar de seis, de acuerdo con la insinuación hecha por Mr. Kemmerer en ese sentido”³⁴. Más adelante, en la sesión siguiente, se lee la propuesta formal de Kemmerer en que proponía una redacción concreta: “el Proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir”³⁵.

Es la Exposición de motivos la que consigna los fundamentos de tal propuesta. Ahí se lee que la inspiración de la reducción del plazo es aumentar la exactitud de la estimación de los gastos e ingresos. La reducción del plazo de seis a cuatro meses permite, por un lado, que el gobierno recoja más información del ejercicio presupuestario vigente pues “el Gobierno habrá recogido mayor experiencia con el presupuesto vigente en ocho meses que en seis”. Y por el lado de los ingresos, el nuevo plazo permite determinar con mayor exactitud “los desarrollos para lo futuro”³⁶. El argumento es simple y no despertó ningún debate en la Convención que aprobó sin más el nuevo plazo.

La Constitución de 1980 mantiene en la Constitución una regla similar aunque reduce nuevamente el plazo: ahora el presidente debe ingresar el proyecto de ley de presupuestos tres meses antes de que éste comience a regir (último día de septiembre). Al igual que en 1925, en las actas del Consejo de Estado, que es donde se hizo el cambio, no se consigna mayor debate para sustentar esta modificación³⁷.

b) presupuesto por defecto

Maza también incluye entre las propuestas de Kemmerer la regla que establecía que transcurrido el plazo establecido sin que el Congreso hubiera aprobado el Presupuesto, regiría el proyecto presentado por el presidente de la República³⁸.

Hay buenos argumentos para deducir que esta no fue la propuesta original de Kemmerer y que no estaba particularmente convencido con esta fórmula. Según consta en su diario, el 31 de julio anotó: “*Had long conference on Constitutional*

DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, *La Constitución de 1925 y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1951), p. 52.

³³ SOTO, Sebastián, *Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional* (Tesis para optar al grado de doctor en Derecho, Santiago, Universidad de Chile, 2016), p. 113.

³⁴ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 502.

³⁵ *Ibíd.*, p. 509.

³⁶ *Exposición de motivos*, cit. (n. 23).

³⁷ ARANCIBIA MATTAR, Jaime et al., *Actas del Consejo de Estado en Chile (1976-1990)* (Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2008), pp. 573 y 579.

³⁸ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), pp. 509–510.

provisions re financial matters with Minister Magallanes the night before & this morning / he? / approved with some changes back to our original form his revision of our Exposicion de Motivos. Dropped changed [sic] making last year's budget prevail in case new budget not passed by January, thus passing no judgement on provision calling for prevalence of Executive's budget in that contingency. Doubt as to wisdom of our yielding on this point. But Government, strongly favorable, & considering Chile's recent experiences with factions / ? / of Congress to pass budget law & part of Congress's power to pass its downward revisions of Presidential budget over his veto of 2/3 vote, the argument is clearly a two-sided one". (La entrada para este día termina: "/DK -not too clear!")³⁹.

Las dudas de Kemmerer son evidentes, así como lo es también la insistencia del gobierno por una regla favorable en este sentido. No debemos olvidar que se trata esta de una materia que había calado profundamente la conciencia de nuestro país pues el detonante formal de la Guerra Civil de 1891 fue precisamente la ausencia de una regla como la que se discutía. Por eso era imprescindible que la nueva Constitución dejara de guardar silencio al respecto y resolviera el conflicto. Para hacerlo solo tenía dos caminos. La regla que proponía Kemmerer era que, en caso de bloqueo del presupuesto, rigiera el del año anterior. Esta fórmula es la más común hoy y fue la que empezó a extenderse en esos años por el mundo⁴⁰.

Pero no fue esta la regla aceptada. Magallanes, Maza y el mismo Alessandri, promovían una regla más favorable al Ejecutivo: en caso de bloqueo del presupuesto, debía regir el proyecto enviado por el presidente. Y es que el asunto ya había sido discutido hacía meses. El primero de mayo, antes de la llegada al país de Kemmerer, la subcomisión de reforma había alcanzado algunos acuerdos en materias presupuestarias. Eliodoro Yáñez planteó al inicio de la sesión que si los gastos variables no se aprobaban el treintauno de diciembre “regirá el proyecto aprobado por el Ejecutivo”. La propuesta recibió escasas críticas y terminó de consolidarse tras la intervención de José Maza. Este último calificó la regla como un “punto capital” y cuestionó la opción del presupuesto del año anterior pues este último no contemplaría muchos gastos nuevos y mantendría gastos antiguos que debieran desecharse. Concluyó que “Si el Congreso no tiene la facultad de aplazar o negar las leyes periódicas, se habrá puesto término al abuso del parlamentarismo y tendrá el Presidente de la República leyes oportunas que le permitan administrar correctamente el país”⁴¹.

³⁹ *Diary*, cit. (n. 13), p. 212. La nota “DK -not too clear” es de Donald Kemmerer, quien transcribió los diarios de su padre; como explica él mismo en la introducción de este documento, “*Anything in brackets // is an explanation by D.L. Kemmerer or an indication that some words are illegible or seem to make little or no sense*” (p. 177).

⁴⁰ COX, Gary, *Reluctant Democrats and their Legislatures*, en MARTIN, Shane, SAALFELD, Thomas; STROM, Kaare (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Oxford, Oxford University Press, 2014), pp. 696-716.

⁴¹ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 70.

c) gastos establecidos en leyes permanentes

En la sesión 33 (tres de agosto de 1925) se planteó uno de los temas a los que Kemmerer pareció darle más relevancia: la posibilidad de modificar por medio de las leyes de presupuestos los gastos establecidos en leyes permanentes.

La indicación que propuso Kemmerer establecía que “tanto en el proyecto [de presupuestos] como en las alteraciones posteriores contempladas en el presente artículo, podrá el Presidente de la República a su arbitrio modificar los gastos fijados por leyes de efecto permanentes o especiales”⁴².

La idea había sido objeto de debate entre los miembros de la misión Kemmerer, el ministro Magallanes y el subsecretario Sánchez Mira algunos días antes (veintiocho de julio). Según se puede leer en las notas personales de Kemmerer, él y sus colegas Lutz, West y Byrne tuvieron una “larga discusión” con el ministro para transmitirle la importancia de esta cláusula. El ministro Magallanes se negó terminantemente: “*minister fears abuse of power by President*” escribe Kemmerer; “*afraid that it would tied [sic] up govt service but putting appropriations for necessary services at mercy of President*” anota el mismo día. La presión que se ejerció sobre el ministro parece no haber sido escasa al punto que durante la reunión “*Byrne stated that fundamental principle of budgetary reform is that Pres. by [sic] allowed to change gastos fijos*” (el español y el subrayado en el original)⁴³.

Días después, Kemmerer vuelve a dedicar algunas líneas a esta idea. Con motivo de la discusión del memorándum que harían llegar a la Convención, el treinta de julio el ministro Magallanes plantea nuevamente su oposición a la regla. Ante la presencia de Kemmerer, Byrne, West y Fetter, el ministro junto a Sánchez Mira sostienen que esa propuesta “*would seriously undermine the President's responsibility for his financial program*”⁴⁴.

Pese a estas negativas, igualmente incorporan la idea en la propuesta que llega a la Convención Constituyente y es leída por Maza. Pero, como era de esperar, la regla fue desechada rápidamente. Solo recibió un comentario crítico de Alessandri quien sostuvo que “no era aceptable” que el presidente pudiera, usando la ley de presupuestos, “modificar todas las leyes de gastos del país [...] según el criterio que persigue como un ideal de la movilidad de las leyes”⁴⁵. Poco destino tenía una norma que tanta oposición tenía al interior del Gobierno.

El propio Kemmerer parece consciente de esta oposición. El veintinueve de julio anota: “*public would not stand for Pres. having as great power as our proposals contemplate*”. Y agrega “*fears that our recommendations would not be well received by public; yet if Govt., turns down our recommendation those who are opposing Kemmerer Mission will try to use fact to undermine our work*”⁴⁶. Como puede apreciarse, en estas líneas Kemmerer muestra tanto la intensidad de preferencia por la norma que propugnaba como los temores de debilitar la autoridad de la Comisión en el mundo político. Pero

⁴² *Ibíd.*, p. 510.

⁴³ KEMMERER, Edwin Walter, *Papers*, Box 94, folder 4.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 510–511.

⁴⁶ KEMMERER, Edwin Walter, *Papers*, Box 94, folder 4.

ni aun este riesgo impidió que, como dijimos, insistiera en su planteamiento al día siguiente y la incluyera sin éxito en las propuestas dirigidas a la Convención.

La escasa discusión de la medida puede deberse tanto a la inmediata oposición de Alessandri como a que Kemmerer volvía sobre un tema que había sido intensamente discutido durante el siglo XIX y también por los propios comisionados en sesiones anteriores. En efecto, bajo la Constitución de 1833 ya se había debatido largamente sobre si las leyes de presupuestos podían o no modificar gastos establecidos en leyes permanentes. La práctica legislativa de las primeras décadas de dicha Constitución lo aceptaba pero con el tiempo esta posibilidad fue restringiéndose. Huneus, en su obra fundamental sobre la Carta del 33, expone los debates que se levantaron en torno al tema y termina concluyendo que, incluso sin norma expresa que lo prohibiera, era contrario a la Constitución modificar leyes permanentes por la vía de una ley especialísima, como son los presupuestos⁴⁷.

Lo mismo había sido abordado previamente por la propia Comisión la que ya había acordado que los gastos fijos no podían ser alterados en la discusión presupuestaria. En la sesión del primero de mayo se discutió el tema y fueron varios los convencionales que sostuvieron que los presupuestos no debían alterar los gastos ya establecidos en otras leyes. Eliodoro Yáñez fue quien lo explicó con mayor detención al afirmar que “los gastos fijos consultados en el presupuesto, aquellos que provienen de leyes de carácter general o especial, no deben ser objeto de votación o modificación por parte de la Cámara, porque ellos ya han sido votados en la ocasión en que se aprobó la ley que los creó”⁴⁸.

Todo esto motivó finalmente la incorporación de una regla contraria a la que proponía Kemmerer y los demás integrantes de la misión, que en lo sustancial rige hasta hoy. Así, el constituyente de 1925 dispuso que “la ley de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella” (art. 44, N° 1). Y la Constitución vigente reiteró el mandato aunque modificó levemente la regla señalando que lo que no podía alterarse eran los gastos establecidos en “ley permanente” (art. 67).

d) presupuestos: iniciativa y equilibrio

En la misma sesión ya referida, Maza da lectura a un artículo que atribuye a Kemmerer. El texto propone incluir a la Constitución algunas disposiciones que integran lo que hoy denominamos la iniciativa exclusiva presidencial en materia de presupuestos, esto es, la regla constitucional que autoriza que solo a instancias del presidente pueden aumentarse los gastos contemplados en la ley de presupuestos y alterarse el cálculo de entradas⁴⁹.

No es seguro que las normas sugeridas hayan nacido de la inspiración de los miembros de la misión Kemmerer. Esto pues la Comisión Constituyente ya había discutido el punto con anterioridad. De hecho, dos meses antes, el presidente

⁴⁷ HUNEUS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso* (Santiago, Imprenta Cervantes, 1890), I, p. 210 ss.

⁴⁸ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 67.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 510.

Alessandri ya había dado lectura a un artículo (que calificó como “ya aprobado” aunque ello no consta en las actas) que disponía que la iniciativa para el aumento de los gastos o para alterar el cálculo de entradas correspondía al presidente⁵⁰. Y reservar a la iniciativa presidencial los proyectos de ley que suplementaran las partidas también había sido propuesto en la sesión en que la Convención en pleno se reunió el veintidós de julio de 1925 dentro de las propuestas del Partido Conservador⁵¹.

Pero aún cuando el artículo no haya nacido de la pluma del propio Kemmerer, sabemos que tanto los miembros de la misión como el propio Alessandri veían en estas reglas un importante mecanismo para promover la disciplina fiscal. Los primeros argumentaron en la Exposición de motivos que consideraban “muy conveniente” la disposición que permitía al Congreso reducir o eliminar ítems pero no aumentarlos. Dicha práctica, agregaba “ha sido establecida en Inglaterra durante un siglo, y esta es también la política de varios de los estados de la Unión”⁵². Y, por otra parte, el mismo Alessandri insistía sobre ello en una conferencia sobre reformas constitucionales que pronunció el tres de julio en la Universidad de Chile. Ahí, utilizando a la misión como un argumento de autoridad, afirmó que de no poner límite a la iniciativa de gasto de los parlamentarios “serían inútiles todas las enseñanzas sapientísimas de Mr. Kemmerer”⁵³.

Es por todo esto que ambas propuestas fueron aprobadas con escaso debate. Con ello se dio inicio en Chile a una tendencia constitucional que luego se ampliaría en las reformas constitucionales de 1943 y 1970 y luego también en la Constitución de 1980. En cada una de estas fechas se incluyeron a la Constitución nuevas materias de iniciativa exclusiva presidencial consolidando la tendencia⁵⁴.

Por último, conviene destacar por su novedad la frase final de la propuesta de Kemmerer que, con todo, pasó desapercibida entre los otros debates que dieron lugar sus planteamientos. Se trata de un mandato de presupuestos equilibrados entre entradas y gastos⁵⁵. Las actas no consignan discusión a este respecto y tampoco fue finalmente incorporada.

La fórmula no deja de ser sugerente y adelantada para su tiempo. En el constitucionalismo, las cláusulas de presupuestos balanceados si bien no son nuevas, se han ido expandiendo por oleadas. La última de ellas fue en Europa con motivo de la crisis financiera del 2008. En el siglo XIX tenían presencia en

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 189. Sesión 15 (2.6.25)

⁵¹ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 413.

⁵² *Exposición de Motivos*, cit. (n. 23). Agregaba que “no debe aceptarse que el Congreso pueda imponer al Ejecutivo en el propio programa que éste le presenta, gastos en que el Ejecutivo no desea incurrir”.

⁵³ *Versión Oficial de la Conferencia dictada por S.E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el día viernes 03 de julio de 1925*, en *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 715.

⁵⁴ SOTO, Sebastián, *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica* (Santiago, Thomson Reuters, 2015), pp. 242-246.

⁵⁵ La propuesta señala: “La iniciativa para el aumento de los gastos o para alterar el cálculo de entradas corresponde al Presidente de la República, que debe mantener siempre el equilibrio entre lo uno y lo otro”.

algunas constituciones latinoamericanas y luego, en la segunda mitad del siglo XX se expandieron por África⁵⁶. En Estados Unidos, la primera propuesta de enmienda en la Constitución Federal para exigir un presupuesto balanceado fue presentada en 1936 y, desde entonces, ha sido un tema de recurrente debate⁵⁷. No hay antecedentes que nos permitan deducir qué inspiró a Kemmerer en esta propuesta. El silencio de las fuentes, al menos, permite deducir que lo que hoy cobra especial significado, entonces no lo tenía.

e) nuevos gastos

Otra de las propuestas de Kemmerer tuvo mejor destino. Se trata del nuevo inciso que propuso integrar a la Constitución en virtud del cual se estableció que: “No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación, sin dictar, al mismo tiempo, una ley que cree las fuentes de recursos necesarios para atender a dichos gastos”⁵⁸. El objetivo era evitar que el Congreso Nacional aprobara proyectos de ley desfinanciados. De esa forma, cada nuevo gasto debía ir acompañado de los recursos necesarios para solventarlos obligando al Congreso “a tomar sobre sí la responsabilidad de los nuevos impuestos”⁵⁹.

Tras un breve debate y una modificación, se aprobó la propuesta que, como puede apreciarse en el actual artículo 67, sigue vigente en lo sustancial hasta hoy. La modificación que se le introdujo buscaba evitar que siempre se tuviera que “crear” una nueva fuente de recursos, autorizando también a “señalarlos” en caso de que hubiera algún sobrante, como advirtió Alessandri.

Pese a su incorporación en la Constitución, la real eficacia de esta regla debe ser matizada. Ya tempranamente un informe de la Comisión de Constitución del Senado sostuvo que la regla no tenía aplicación si el desembolso debía efectuarse en presupuestos venideros. Y años después otro informe, pero esta vez de la Cámara de Diputados, afirmó que se cumplía la regla constitucional si el nuevo gasto se solventaba con ingresos “destinados a necesidades determinadas de índole análoga”. La escasa vinculatoriedad de la norma no cambió con la creación del Tribunal Constitucional. Tanto los fallos de la primera etapa (1971-1973) como los de la segunda (1990 en adelante) han tenido una aproximación más bien formalista que ha impedido que la norma adquiera fuerza suficiente para disciplinar la conducta fiscal del legislador⁶⁰.

Por último, en relación con los nuevos gastos contenidos en los proyectos de ley, Kemmerer también propuso incluir una disposición que dijera: “El Congreso no podrá aprobar ningún gasto con cargo a un año venidero mientras no haya sido

⁵⁶ GINSBURG, Tom, *Balanced Budget provisions in Constitutions*, en GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark; VANBERG, Georg, *Constitutions in times of financial crisis* (Cambridge, Cambridge University Press, 2019), p. 58.

⁵⁷ ISTOOK, Ernest, *Considering a balanced budget amendment. Lessons from History. Background* (Washington D.C., Heritage Foundation, 2011), p. 2.

⁵⁸ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 511.

⁵⁹ *Exposición de motivos*, cit. (n. 23).

⁶⁰ SOTO, Sebastián, *El informe financiero y sus efectos en la tramitación de los proyectos de ley*, en *Revista Ius et Praxis*, 26,3 (2020), en especial pp. 212-217.

aprobado la ley de presupuestos para ese año”⁶¹. Con esto buscaba evitar que el presidente, al momento de diseñar los presupuestos, se hallara “bajo el peso de gastos especiales aprobados con anterioridad por las Cámaras”⁶². La norma fue rechazada con escaso debate. Las actas solo consignan la oposición de Alessandri pues, a su juicio, tal artículo impediría dictar leyes que aprobaran la ejecución de obras de largo plazo, como una obra pública.

La crítica de Alessandri no se detiene en el principal objetivo de la disposición. Todo muestra que Kemmerer pretendía concentrar la discusión de ingresos y gastos en torno a la discusión de las leyes de presupuestos y conceder en éstas intensas atribuciones al Ejecutivo. Por eso es que intentó autorizar que por medio de los presupuestos se modificaran gastos establecidos en leyes permanentes y ahora buscaba evitar compromisos de gasto ajenos a los presupuestos anuales. Como plantea en la Exposición de Motivos, el objetivo era que el presidente no sea “estorbado por la restricción proveniente de medidas financieras que escapan a su acción y que pudieren tener su origen en situaciones de carácter político”⁶³.

Como hemos mostrado, ni aún quienes buscaban reforzar el presidencialismo, como Alessandri y gran parte de los autores de la Constitución de 1925, aceptaron estas propuestas.

f) reducción de gastos

En dos propuestas diversas, Kemmerer propone fórmulas para autorizar al presidente a reducir gastos aprobados por el Congreso. Ninguna de ellas es sometida a un escrutinio individual sino que terminan confundidas con otras propuestas. Ambas son finalmente rechazadas.

La primera regla, que se refiere al proyecto de ley de presupuestos, plantea que el presidente “podrá, después de remitido el proyecto al Congreso, reducir o eliminar uno o más ítem que se refieran a gastos que estime de menor urgencia”⁶⁴. La segunda regla aborda las etapas posteriores a la aprobación de los proyectos de ley por el Congreso y se incorpora como inciso segundo al artículo que regula el veto presidencial. Esta norma autorizaba al presidente a “aprobar una o más partes de algún proyecto de ley que autorice gastos, y rechazar otras en cuyo caso las disposiciones que hubieren sido observadas serán sancionadas como ley de la República, y las que hubieren sido rechazadas se presentarán al Congreso dentro del plazo y en la forma establecida en el inciso precedente”⁶⁵.

Ambas reglas fueron desechadas rápidamente. La primera sin debate; la segunda, al decir de Alessandri, por ser demasiado reglamentaria para una Constitución. Pese a ello, ambas tienen hoy alguna presencia en nuestro ordenamiento jurídico lo que permite esbozar que Kemmerer también fue un precursor en ciertas ideas que, tras el paso de las décadas y sin referencia explícita a Kemmerer, se han ido consagrando.

⁶¹ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 511.

⁶² *Exposición de motivos*, cit. (n. 23).

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 510.

⁶⁵ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), pp. 511-512.

La atribución que buscaba entregar al presidente atribuciones para reducir o eliminar algunos ítem tiene un parecido a la disposición contenida hoy en el art. 67 de la Constitución que permite una reducción proporcional de los gastos en ciertas circunstancias. La norma fue incorporada a la Constitución vigente a iniciativa de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Tiene, a su vez, su origen en el proyecto de Reforma Constitución del presidente Jorge Alessandri de 1964⁶⁶. Se trata, con todo, de una cláusula dormida pues hasta la fecha no ha sido utilizada.

La segunda propuesta se refiere a la regulación de los vetos, esto es, a la atribución que tiene el presidente para impedir que un proyecto de ley aprobado por el Congreso sea promulgado salvo que el Congreso insista por una mayoría calificada con su texto. La institución del veto existe desde los orígenes del constitucionalismo y también en todas nuestras constituciones. Ha sido siempre una herramienta favorable al presidente en línea con el régimen presidencial⁶⁷. La fórmula de Kemmerer, con todo, lo que busca es permitir la promulgación y publicación de la ley aunque el veto parcial a un ítem determinado no haya sido despachado por las cámaras. Así lo explica el propio Maza cuando lee la propuesta al decir que “si en una ley de gastos [...] hay varios ítem que el presidente quiere vetar, éstos se pueden desglosar para seguir la tramitación que indica la Constitución y que los demás puedan promulgarse y entrar a regir como ley de la República”⁶⁸. Hoy eso solo es posible si se trata del proyecto de ley de presupuestos donde la ley puede promulgarse en aquella parte que no ha sido observada⁶⁹.

g) *tributos*

La última discusión en torno a las propuestas de Kemmerer que aparece consignada en las actas dice relación con el artículo que regulaba los tributos. Éste había sido objeto de larga discusión en la Comisión donde el foco había sido incluir la posibilidad de impuestos progresivos.

Como explicó el presidente Alessandri, era necesario incorporar la referencia a la progresividad pues “la redacción actual ha dado margen para decir que el impuesto progresivo sobre la renta es inconstitucional”⁷⁰. En la posición contraria, algunos como Romualdo Vidal advertían de la “amenaza que significaría para la capitalización y el ahorro un impuesto progresivo” y por eso sugería incorporar “alguna formalidad o quórum” para establecer la progresión⁷¹. Finalmente, la incorporación de la progresividad al texto de la Constitución fue aceptada quedando consagrado el derecho a la repartición de los impuestos y contribuciones “en proporción de los haberes o en la progresión que fije la ley”⁷².

⁶⁶ CARRASCO DELGADO, Sergio, *Alessandri: Su pensamiento Constitucional. Reseña de su vida pública* (Santiago, Editorial Jurídica, 1987), p. 93.

⁶⁷ SOTO, Sebastián, *El veto presidencial y el Tribunal Constitucional*, en *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*, 1 (2015), pp. 203 ss.

⁶⁸ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 512.

⁶⁹ Art. 36, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

⁷⁰ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 82.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 84.

⁷² *Ibíd.*, p. 477. Sesión 30.7.1925.

En los archivos de Kemmerer consta que la cláusula en cuestión fue analizada con el ministro Magallanes y el subsecretario Sánchez el veintinueve de julio. Al respecto en sus notas señala que “*first part of clause a meaningless phrase to satisfy those opposed to a progressive tax*”⁷³. La frase a que se refiere es aquella que da inicio al numeral que decía bajo la Carta de 1833, y que reiteró la de 1925 y de 1980, que la Constitución asegura a todos los habitantes “la igual repartición de los impuestos [...]”.

Posiblemente el adjetivo “igual” llamó la atención de Kemmerer y por eso puede haber sugerido su eliminación. ¿Qué sentido tenía consagrar el derecho a la “igual repartición” de los tributos si luego se autorizaba la progresividad que precisamente viene a romper esa igualdad? Pero ahí es donde cobra fuerza otra anotación que hace en sus minutas: “*Minister says drafting of this clause nearly caused a 3d revolution*”. Y luego agrega: “*in framing of Constitution there was fight between those who were opposed to allowing any progressive taxation and those who wanted it to be permitted*”⁷⁴.

No cabe duda entonces que para el contexto del debate durante la Constitución de 1925 mantener la cláusula de “igual repartición” fue una fórmula de transacción. Es esta, por lo demás, una técnica común en la elaboración de constituciones que lleva a que en una misma frase puedan incorporarse cláusulas que, en abstracto, parecen contradictorias.

Kemmerer lo comprendió a cabalidad y por eso en la Convención solo hace otra propuesta que fue acogida. Sostuvo que la redacción que el numeral tenía hasta ese momento (que decía “La igual repartición de los impuestos y contribuciones en proporción de los haberes o en la progresión que fije la ley [...]”) no permitía incluir impuestos como el de timbres, estampillas y papel sellado. Por eso propone decir “en la progresión y forma que determine la ley” agregando así una palabra que amplía el ámbito regulatorio de la ley ya no solo a la progresión sino que también a la ‘forma’ del tributo. Con una modificación menor la propuesta fue aprobada.

h) Otras referencias

En las actas de la Convención Consultiva hay también otras menciones tangenciales que dan cuenta de la influencia y autoridad de Kemmerer.

El presidente Alessandri, por ejemplo, invocó su nombre en algunas ocasiones como argumento de autoridad. Así en la sesión del trece de julio se discutió un artículo transitorio que, entre otras cosas, autorizaba al presidente de la República a reformar las leyes vigentes para armonizarlas con las reformas de la Constitución y “para dictar las que prudencialmente estime indispensables a la buena marcha de la Administración Pública, mientras no haya Congreso en funciones”. Alessandri defendió esta autorización tan amplia pues ella le permitiría “adoptar aquellas de las medidas que le proponga Mr. Kemmerer”⁷⁵. Luego, ante nuevas críticas, insistió que la atribución buscaba dictar “sobre todo, los [decretos leyes] relacionados con la cuestión económica” ya que tenía el temor “de que si no

⁷³ KEMMERER, Edwin Walter, *Papers*, Box 94, folder 4.

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 395.

fueran inmediatamente llevadas a cabo, se frustraran todos los buenos propósitos que se han tenido al traer dicha comisión al país⁷⁶.

Otra referencia que conviene consignar es aquella que efectúa Alessandri en la tercera reunión de toda la Convención el día veintitrés de julio. En ella Alessandri dirige un extenso discurso en defensa del régimen presidencial que se empieza a configurar del trabajo de la subcomisión. Para eso analiza “cuáles han sido nuestros males⁷⁷” y luego se propone demostrar que “dentro de esta Constitución se mantienen incólumes las libertades⁷⁸”. Es en esta última parte cuando afirma que la nueva Constitución “ha despojado [al Presidente] de muchas de las facultades que le daba la Constitución del año 33” entre las que menciona la atribución para nombrar a múltiples funcionarios. Y ahí es cuando hace referencia a Kemmerer diciendo que en la nueva Constitución “el Presidente en conformidad al Estatuto Administrativo que tiene en estudio Mr. Kemmerer, no tiene la facultad de nombrar directamente sino a los jefes de Oficina y los demás serán designados de acuerdo con las disposiciones que establece el Estatuto Administrativo⁷⁹”.

Los archivos de Kemmerer, con todo, consignan una cosa distinta. El día veinticuatro de julio anota que “*Minister explained that reason for submitting the proposed Decreto Ley (Estatuto Administrativo) to this Mission was to prevent precipitate action by the Govt. Many people clamoring that Govt. at once issue this Decreto Ley, and Govt. delayed action by sending measure to us and telling people that we were studying it. MINISTER STATED THAT IT WAS NOT NECESSARY FOR THE MISSION TO REPORT ON IT*” [mayúsculas en el original]⁸⁰.

Como puede apreciarse, la mención a Kemmerer esta vez no solo fue para encontrar una fuente autoritativa al interior de la Convención sino que también como un mecanismo dilatorio de la aprobación de un Estatuto Administrativo⁸¹.

III. EVALUACIÓN

¿Cuán influyente fue Kemmerer y la misión en el debate constitucional que dio origen a la Constitución de 1925? Pese a que en la recapitulación de su trabajo en nuestro país, como hemos anotado, Kemmerer destaca su aporte en la

⁷⁶ *Ibíd.*, pp. 395-396. La norma fue finalmente aprobada y dio origen a diversos decretos con fuerza de ley. Ver BRONFMAN, Alan, *Génesis de la delegación legislativa en el régimen constitucional de 1925*, en REHJ., 40 (2018), pp. 309-340.

⁷⁷ *Actas Oficiales*, cit. (n. 22), p. 439.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 443.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 447.

⁸⁰ KEMMERER, Edwin Walter, *Papers*, Box 94, folder 4.

⁸¹ Una última intervención permite apreciar la cierta autoridad que inspiraba la misión. En las últimas sesiones de la Subcomisión, cuando se estaba ya trabajando con la Segunda Prueba del Proyecto de Reforma de la Constitución, se debatió sobre un artículo que establecía lo que hoy llamamos la indemnización por error judicial. En aquel entonces la norma establecía que toda persona absuelta en un juicio penal o sobrecída definitivamente tendría derecho a indemnización “por los perjuicios efectivos o meramente morales que hubiere sufrido injustamente” (p. 576). Durante la discusión, Guillermo Edwards afirmó que antes de aprobar el artículo debía consultarse a Kemmerer “porque costaría muy caro” (p. 485). Al final nada de eso se hizo y, a instancias de Alessandri, el artículo fue aprobado sin modificaciones.

redacción de la Constitución, no hay muchas referencias en los recortes de prensa que conservó. Un editorial de *El Diario Ilustrado* anotaba “No son importantes las modificaciones propuestas [...] pero pueden ser útiles algunas”⁸². Otro editorial, del que no se consigna fecha ni el medio en el que fue publicado, destaca más elogiosamente que, “Con razón muy justificada se ha pensado que en la nueva Constitución Política deben de adoptarse todas las medidas necesarias para evitar que se repitan los abusos y se produzca de nuevo el desconcierto en la gestión de la Hacienda Pública”⁸³. No es fácil evaluar cuánto de estos juicios están atravesados por las posiciones políticas que tenían los diversos medios de prensa. En el caso del *Diario Ilustrado* por ejemplo, no podemos saber si la afirmación refleja un juicio político dadas las conocidas diferencias del partido Conservador con Alessandri, o si es más bien una crítica netamente técnica de las propuestas⁸⁴.

En cualquier caso, de lo anotado más arriba aparece claramente que su influencia directa en el nacimiento de cláusulas constitucionales fue acotada. En algunos casos, tales como la reducción del plazo de discusión de los presupuestos y la exigencia de aprobar proyectos de ley financiados, las propuestas de la Comisión fueron acogidas ampliamente. En otros, como el debate sobre la iniciativa presidencial, los planteamientos de Kemmerer solo vinieron a ratificar aquello que ya se había acordado antes. Aparentemente con ello se daba más fuerza y autoridad a las disposiciones en debate. Y hay un buen número de materias donde los aportes de Kemmerer no fueron acogidos. Según hemos visto, las más sentidas parecen ser las reglas que rigen el presupuesto por defecto y la posibilidad de modificar gastos establecidos en leyes permanentes por medio de la ley de presupuestos. Así como estas, hay otras que se desecharon velozmente sin que podamos saber a cabalidad la convicción que de ellas tenía Kemmerer y sus colegas (ej. presupuestos equilibrados, reducción de gastos, entre otras).

De este repaso, no deja de llamar la atención que incluso en una Convención abiertamente presidencialista, el rigor que quería aplicar Kemmerer al manejo presupuestario fue considerado excesivo para su época. Pero ello no quita que, en algunas materias, haya dado inicio a una tendencia que, aunque tomó décadas en consolidarse, sentó las bases del proceso de concentración del poder financiero en el Ejecutivo. Es lo que también destaca Paul Drake en su trabajo seminal sobre Kemmerer en Sudamérica. Respecto a la influencia del profesor extranjero en el ámbito constitucional anota que “*Kemmerer’s support for weakening the legislature* [en

⁸² Y, se agrega, “téngase presente que en ellas [en estas propuestas] sólo se considera el punto de vista económico o financiero; no el régimen político. Medidas como las indicadas en el proyecto de Constitución del señor Alessandri y por la Misión Kemmerer, estarán bien en el régimen parlamentario, en que la mayoría del Congreso da vida al Gabinete que gobierna; pero no es un sistema ultra-presidencial”, *El Proyecto de Constitución y la Misión Kemmerer*, en *El Diario Ilustrado* (Santiago) (2 de agosto de 1925).

⁸³ “*Sobre formación de los presupuestos*”, s.i.; KEMMERER, Edwin Walter, *Papers*, Box 314, vol. II, p. 12.

⁸⁴ Pese a todas las diferencias con Alessandri, el partido Conservador estaba a favor del programa de reformas monetarias del presidente. Ver BRAHM GARCÍA, Enrique, *El partido conservador frente a la crisis constitucional de 1925*, en *Revista Chilena de Derecho*, 44/1 (2017), pp. 261-285.

los proyectos de ley de presupuesto] *helped the 1925 constitution writers transform a parliamentary into a presidential republic*²⁸⁵.

Nada de lo dicho puede llevarnos a olvidar que su intervención en el debate constitucional fue una oportunidad aprovechada producto de una coyuntura especial. El objeto de la misión era llevar adelante un programa monetario y financiero que, en términos globales, fue adoptado sin mayores cambios en Chile. Esto es algo que el propio Kemmerer valoraría tanto en rendiciones sobre su trabajo en el país, como en una visita posterior en 1927⁸⁶. Y tampoco podemos desatender que muchas de esas instituciones nacidas al amparo de la Misión Kemmerer han marcado profundamente nuestra historia constitucional en las décadas siguientes, como es el caso de la Contraloría General de la República y el Banco Central.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESSANDRI, Arturo, *Las cuestiones económicas, el régimen parlamentario y la cuestión social en Chile desde 1891-1925. Carta a Guillermo Feliú Cruz*, en *Revista Atenea*, 299 (1950), pp. 140-161.
- ARANCIBIA MATTAR, Jaime et al., *Actas del Consejo de Estado en Chile (1976-1990)* (Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2008).
- BERNASCHINA, Mario; PINTO, Fernando, *Los constituyentes de 1925. Seminario de Derecho Público* (Santiago, Editorial Universidad de Chile, 1945).
- BRAHM GARCÍA, Enrique, *El partido conservador frente a la crisis constitucional de 1925*, en *Revista Chilena de Derecho*, 44 (2017), 261–285.
- BRONFMAN, Alan et al., *Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional* (Santiago, Legal Publishing, 2013).
- Génesis de la delegación legislativa en el régimen constitucional de 1925*, en REHJ., 40 (2018), pp. 309–340.
- CARRASCO, Camilo, *Banco Central de Chile 1925-1964. Una historia institucional* (Santiago, Banco Central de Chile, 2009).
- CARRASCO DELGADO, Sergio, *Alessandri: su pensamiento constitucional. Reseña de su vida pública* (Santiago, Editorial Jurídica, 1987).
- COUYOUMDJIAN, Juan Pablo, *Legislación bancaria y monetaria. Introducción*, en KEMMERER, Edwin Walter, *Legislación bancaria y monetaria* (Santiago, Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile y Biblioteca Nacional de Chile, 2011), pp. ix-l.
- COX, Gary, *Reluctant Democrats and their Legislatures*, en MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas; STROM, Kaare (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Oxford, Oxford University Press, 2014), pp. 696–716.
- DRAKE, Paul W., *La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos y endudamiento. 1925-1932*, en *Cuadernos de Historia*, 4 (1984), pp. 31–59.
- Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present* (Wilmington, Scholarly Resources, 1994).

⁸⁵ DRAKE, Paul W. *The Money Doctor in the Andes*. cit. (n. 17), p. 102.

⁸⁶ KEMMERER, Edwin Walter, *The Work of the American Financial Commission in Chile*, cit. (n.16), pp. 297-298; KEMMERER, Edwin Walter, *Funcionamiento de nuestra legislación bancaria y monetaria. Discursos y reportajes de Mr. E. W. Kemmerer en Julio de 1927* (Santiago: Imp. y Lit. La Unión, 1931), p. 10.

- The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933* (Londres, Duke University Press, 1989).
- ENCINA FRANCISCO ANTONIO, *Nuestra inferioridad económica*² (1911; Santiago, Editorial Universitaria, 1955).
- FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, *La Constitución de 1925 y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1951).
- FERMANDOIS, Joaquín, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial. 1900-2004* (Santiago, Ediciones UC, 2005).
- FLANDREAU, Marc (ed.), *Money Doctors: The Experience of Financial Advising, 1850-2000* (New York, Routledge, 2003).
- GINSBURG, Tom, *Balanced Budget provisions in Constitutions*, en GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark; VANBERG, Georg (eds.), *Constitutions in times of financial crisis* (Cambridge, Cambridge University Press, 2019), pp. 58-70.
- HIRSCHMAN, Albert O., *Inflation in Chile*, ÉL MISMO, *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (New York, The Twentieth Century Fund, 1963), pp. 161– 223.
- HUNEUS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso* (Santiago, Imprenta Cervantes, 1890).
- ISTOOK, Ernest, *Considering a balanced budget amendment. Lessons from History. Background* (Washington D.C., Heritage Foundation, 2011).
- KEMMERER, Edwin Walter, *Economic Advisory Work for Governments*, en *American Economic Review*, 17 (1927), pp. 1–12.
- Funcionamiento de nuestra legislación bancaria y monetaria. Discursos y reportajes de Mr. E. W. Kemmerer en Julio de 1927* (Santiago, Imp. y Lit. La Unión, 1931).
- The Work of the American Financial Commission in Chile*, en *Princeton Alumni Weekly*, 26 (1925), pp. 296–298.
- Why I am a Progressive*, en *Bulletin of the Association of Collegiate Progressive Clubs* (1913), pp. 10-16.
- MC CONNELL, Michael, *Origins of the Fiscal Constitution*, en ALLEN, Franklin y otros, *Is U.S. Government Debt Different?* (Philadelphia, FIC Press, 2012).
- MILLAR, René, *Políticas y teorías monetarias en Chile. 1810-1925* (Santiago, Universidad Gabriela Mistral, 1994).
- MINISTERIO DEL INTERIOR, COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, *Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1925).
- RODRÍGUEZ, Álvaro, *La Constitución fiscal de España* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015).
- ROSENBERG, Emily S., *Foundations of United States International Financial Power: Gold Standard Diplomacy, 1900-1905*, en *Business History Review*, 59 (1985), pp. 169-202.
- ROSENBERG, Emily S.; ROSENBERG, Norman, *From Colonialism to Professionalism: The Public-Private Dynamic in United States Foreign Financial Advising, 1898-1929*, en *Journal of American History*, 74 (1987), pp. 59-82.
- SOTO, Sebastián, *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica* (Santiago, Thomson Reuters, 2015).
- SOTO, Sebastián, *El informe financiero y sus efectos en la tramitación de los proyectos de ley*, en *Revista Ius et Praxis*, 26/3 (2020), pp. 211-233.
- El veto presidencial y el Tribunal Constitucional*, en *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*, 1 (2015), pp. 201–221.

—*Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional*. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho (Santiago, Universidad de Chile, 2016).

VIAL, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973)* (Santiago, Editorial Santillana, 1986), III.