CÓMO SE TRAMITA LA LEY DE PRESUPUESTO

# Qué importancia tiene la Ley de Presupuesto

La Ley de Presupuesto puede ser calificada como la norma jurídica más relevante dictada por el Congreso anualmente, pues es la que autoriza al Estado a percibir y gastar los recursos financieros necesarios para la ejecución de las políticas públicas y la operación normal de la administración central, regional y local del país.

Su importancia se comprende si consideramos, entre otros aspectos, que el gasto público equivale al 23..5% del producto interno bruto del país (año 2015), que el Gobierno Central involucra a más de 220 mil funcionarios civiles, que la inversión pública representa un 4.3% del PIB de la economía (año 2015) y que más del 76% de la población nacional es beneficiaria de la salud pública (año 2014). El Estado es, entonces, un actor relevante en la economía, así como en la prestación oportuna de servicios que satisfacen las más diversas necesidades de la población.

# Qué es un presupuesto

Podemos entender un presupuesto como la expresión de un plan en números. En el ámbito de la administración del Estado, el presupuesto público consiste en una estimación de los ingresos proyectados para un año calendario y de los gastos autorizados para ejecutar esos fondos.

Desde el punto de vista económico, el presupuesto constituye la materialización de la política fiscal del gobierno, y su equilibrio, superávit o déficit representa un factor relevante en el contexto macroeconómico del país, afectando directa o indirectamente las decisiones de muchos agentes del mercado.

Desde el punto de vista político, el presupuesto representa la materialización de las prioridades económicas y sociales del Estado, plasmadas en un programa de gobierno. En este sentido, el presupuesto es un medio para conseguir finalidades, un instrumento de planificación que debe ser confeccionado coherentemente con los objetivos perseguidos, una herramienta subsidiaria de la misión y de los objetivos estratégicos trazados sectorial y nacionalmente. En definitiva, el presupuesto evidencia cuáles son los intereses y las prioridades de un Gobierno.

# Singularidades de la Ley de Presupuesto

La importancia de esta norma legal se manifiesta en que tanto en la Constitución Política, como en las leyes y reglamentos pertinentes, se le aplica un tratamiento separado y distintivo, en relación con las demás leyes. Entre las particularidades que presenta la Ley de Presupuesto podemos destacar:

* Su tramitación está expresamente definida en la Constitución Política del Estado, en la Ley Orgánica del Congreso Nacional y en los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados.
* Es una ley periódica, pues su vigencia es anual y debe tramitarse antes del comienzo de un nuevo ejercicio.
* Para su tratamiento se constituye una Comisión bicameral, cuya principal función es discutir el proyecto de presupuesto.
* Experimenta numerosas modificaciones durante su aplicación, tanto por causa de la aprobación de nuevas leyes, como por las atribuciones de gestión financiera propias del Ministerio de Hacienda.

# El Proceso presupuestario

El proceso presupuestario comprende las diversas etapas que, en el periodo de un año calendario, originan, ejecutan y controlan la gestión de los recursos públicos. En su devenir intervienen de manera predominante los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Ciclo Presupuestario

Para efectos de visualizar este proceso, se puede considerar la existencia de cuatro grandes etapas:

## 1) Formulación del proyecto de presupuesto

En consecuencia con nuestra institucionalidad marcadamente presidencialista, la iniciativa en materia presupuestaria es una función privativa del Jefe de Estado. En efecto, el artículo 65 de la Constitución Política señala que “Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación (…) con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos.”

En la práctica, durante el primer semestre de cada año, los diversos servicios públicos del país comienzan la planificación de sus actividades, programas y proyectos para el año siguiente, y la consecuente determinación de los recursos financieros que se requerirán para materializarlos. Las proyecciones presupuestarias de cada repartición pública son discutidas y consolidadas en los distintos niveles jerárquicos, hasta construir el anteproyecto que cada Ministerio expone y fundamenta ante la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En esta última Secretaría de Estado se determina finalmente la definición de cada partida presupuestaria, de acuerdo con las prioridades del Gobierno liderado por el Presidente de la República, para conformar el proyecto de ley que, a más tardar el 30 de septiembre, debe ser enviado al Congreso Nacional.

Debe observarse que en el cálculo del gasto público es de especial relevancia la aplicación de la regla del Balance Cíclicamente Ajustado (BCA), pues la estimación de los ingresos fiscales estructurales o de tendencia orienta sobre el límite del gasto sustentable proyectado para el año siguiente. En término sintéticos, la regla del BCA permite gastar como si el producto evolucionara de acuerdo a su tendencia y el precio del cobre fuera el de mediano plazo. Se busca con ello mantener el equilibrio fiscal, ahorrando cuando la economía produce más ingresos que los estructurales, para usarlos solo cuando la economía esté en periodos de recesión, manteniendo así una continuidad del gasto público sin dependencia de los ciclos económicos. Para la definición de ese límite de gasto, se recurre a las proyecciones de expertos en materia de Producto Interno Bruto y de precio futuro del cobre, así como a la opinión técnica del Consejo Fiscal Asesor.

Cabe aquí también precisar que el presupuesto público se caracteriza por estar condicionado por un alto porcentaje de gastos fijos y de arrastre, es decir, por compromisos previos asumidos por causa de leyes permanentes (como el gasto en personal de planta), por la continuidad de proyectos o programas de larga ejecución o por el pago de deudas asumidas con anterioridad. Se trata entonces, predominantemente, de presupuestos de continuidad o inerciales, condición que suele afectar la capacidad de incorporar nuevas actividades o prioridades sectoriales.

## 2) Discusión parlamentaria.

Se efectúa en el Congreso Nacional y se refiere a las etapas por las que debe transitar el mensaje presidencial hasta ser finalmente despachado. El proyecto de ley debe ingresar a trámite a través de la Oficina de Partes de la Cámara de Diputados y, luego de darse cuenta de su recepción en la Sala de Sesiones, es derivado a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto, para comenzar su discusión.

Tramitación legislativa del proyec to de Ley de Presupuestos



2.1) Comisión Especial Mixta de Presupuesto

Esta Comisión Especial Mixta presenta las siguientes particularidades:

1. Se integra con el mismo número de diputados y de senadores. De acuerdo con la práctica parlamentaria, trece diputados y trece senadores.
2. Forman parte de ella, en todo caso, los miembros de las Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras.
3. Es presidida por el senador que ella elija, de entre sus miembros. De acuerdo a la costumbre parlamentaria es elegido el Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado.
4. Debe quedar constituida dentro del mes de septiembre de cada año.
5. Fija en cada oportunidad sus normas de procedimiento.
6. Forma dentro de sí las subcomisiones técnicas que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto.
7. Puede seguir funcionando, una vez concluida la labor de discusión parlamentaria del proyecto de ley de presupuesto, para el sólo fin de realizar un seguimiento de la ejecución de dicha ley durante el resto del año. Para ello puede solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo; poner dicha información a disposición de las Cámaras o proporcionarla a la comisión especial que deba informar el siguiente proyecto de ley de presupuestos.

Sin embargo, su labor no puede implicar el ejercicio de funciones ejecutivas, afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, ni la realización de actos de fiscalización.

Como parte de la presentación del proyecto de ley, en los primeros días de octubre se exponen dos reportes: el Ministro de Hacienda describe ante la referida Comisión Mixta el Estado de la Hacienda Pública; y posteriormente, ante la Primera Subcomisión técnica, el Director de Presupuestos entrega el Informe de Finanzas Públicas asociado al proyecto de ley, tras lo cual suele iniciarse la discusión pormenorizada del presupuesto.

Es necesario señalar que, de acuerdo con la Constitución Política, el Congreso Nacional tiene capacidades muy limitadas para modificar el proyecto de ley. Así, el Parlamento no está facultado para modificar los ingresos proyectados por el Ejecutivo, ni para redistribuir la asignación de los recursos, y sólo tiene la opción de disminuir los gastos, pero solo si no están comprometidos por leyes permanentes. Los parlamentarios tampoco pueden afectar las materias de exclusiva iniciativa legal del Presidente de la República, por ejemplo, presentando una modificación (Indicación) que afecte la capacidad de gestión de una asignación o que promueva crear, suprimir o determinar las funciones de un servicio o empleo público.

La discusión en la Comisión Especial Mixta de Presupuesto se realiza en dos etapas:

* Discusión en las subcomisiones técnicas, cada una de las cuales revisa, discute y vota, tras la presentación efectuada por cada ministro y jefe de servicio respectivo, los presupuestos de las distintas Partidas. Los parlamentarios pueden presentar indicaciones para alterar la propuesta del Ejecutivo, pero la iniciativa parlamentaria para efectuar modificaciones se encuentra limitada de la manera señalada previamente. Asisten a estas sesiones, citadas por el presidente de la subcomisión parlamentaria, las autoridades ministeriales, jefes de servicios y especialistas de la Dirección de Presupuestos.
* Discusión en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, que se inicia con la presentación de los informes de las subcomisiones técnicas, relativos a cada una de las Partidas. En esta etapa puede requerirse segunda discusión de alguna Partida, así como presentarse indicaciones al proyecto, con las limitaciones ya referidas. Asisten el Ministro de Hacienda, el Director de Presupuestos y aquellas autoridades ministeriales que sean requeridas.

2.2) Discusión en la Sala de la Cámara de Diputados

Tras la votación de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, se da cuenta del informe por ella generado a la Sala de la Cámara de Diputados. Desde ese momento el informe ocupa el segundo lugar de la Tabla del Orden del Día que le corresponda, precedido sólo por las acusaciones constitucionales.

La Sala destina una o más sesiones a la discusión de las partidas presupuestarias, en las que se pueden presentar indicaciones, las que son votadas en la misma sesión. Asisten el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuesto.

2.3) Discusión en la Sala del Senado

Despachado el proyecto de presupuestos por la Cámara de Diputados, este pasa a la Sala del Senado, donde se aplican normas de tramitación similares a las referidas en la Cámara de origen. Una vez concluida su tramitación, el proyecto de ley retorna a la Cámara de Diputados, desde donde es finalmente despachado al Presidente de la República.

2.4) Comisión Mixta

Si en este segundo trámite en el Senado se realizan modificaciones, el proyecto regresa a la Cámara de Diputados, la que se pronuncia exclusivamente acerca de los cambios introducidos por esa Cámara. Si son aprobados por completo, el proyecto es despachado al Presidente de la República para su promulgación y publicación. Si, por el contrario, se generan discrepancias entre el proyecto despachado por la Cámara de Diputados y el Senado, se encomienda su solución a una Comisión Mixta, formada por cinco diputados y cinco senadores, cuyo informe se somete a la consideración posterior de ambas cámaras, tras cuya aprobación el proyecto completo se remite al Jefe de Estado.

Eventualmente, el Presidente de la República puede presentar observaciones al proyecto de ley aprobado por el Congreso, para modificar algún aspecto de su contenido, lo que se conoce como Veto Presidencial. En este caso, el proyecto regresa a tramitación en ambas cámaras y, de acuerdo con determinados quórums de votación, dichas observaciones pueden ser aprobadas o rechazadas por el Parlamento.

El plazo para que el Congreso Nacional apruebe y envíe el proyecto vence a los 60 días de haber sido ingresado al Parlamento, y tras su despacho el Presidente de la República promulga y publica la Ley de Presupuestos que regirá en el año siguiente.

Cabe indicar que si el Congreso Nacional no despachara esta norma dentro de esos sesenta días contados desde su presentación, regiría el proyecto presentado por el Presidente de la República.

Por otra parte, ha sido práctica recurrente de los últimos ejercicios presupuestarios, que junto a la Ley de Presupuestos se elabore un Protocolo de Acuerdo, firmado por el Ministro de Hacienda y por parlamentarios de la Comisión Mixta de Presupuesto, que contiene compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo frente al Congreso Nacional, derivados de la discusión del proyecto de presupuesto fiscal. Junto con diversas tareas sectoriales, que responden a las inquietudes presentadas por los parlamentarios, en ese documento se definen también las evaluaciones de programas gubernamentales a desarrollar durante el año siguiente, cuyo listado también se determina según el interés de los senadores y diputados por conocer el desempeño de determinadas políticas públicas.

## 3) Ejecución del gasto

Es la etapa de vigencia de la ley, que comprende la totalidad del año calendario respectivo, es decir, desde el 1 de enero al 31 de diciembre. Corresponde al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, establecer las normas operativas, así como gestionar el programa de caja mensual que cada Ministerio y repartición del sector público aplicará en la ejecución de sus programas.

 A lo largo del ejercicio anual, el Parlamento sigue conociendo del presupuesto. Periódicamente, numerosos servicios públicos envían a las comisiones de ambas cámaras informes relativos a diversas asignaciones de gastos, de acuerdo con solicitudes de información aprobadas durante la tramitación del proyecto de ley en el Congreso. Asimismo, la Comisión Mixta de Presupuesto desarrolla un seguimiento de la ejecución, recibiendo numerosos reportes desde la Dirección de Presupuestos y de los diversos servicios públicos del país, y reuniéndose periódicamente en sesiones con las autoridades ministeriales para conocer el detalle de la aplicación de los recursos autorizados.

## 4) Evaluación y control del gasto

Por otra parte, durante la ejecución presupuestaria se aplican diversos controles orientados a garantizar la eficiencia y eficacia del gasto público. Como parte del control de gestión, el Ministerio de Hacienda ha incorporado una visión de presupuesto por resultados y utiliza instrumentos de evaluación tales como Indicadores de Desempeño, Balances de Gestión Integral, Programas de Mejoramiento de la Gestión, Evaluaciones de Programas, Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones Comprehensivas del Gasto, cada uno de ellos con sus propios objetivos y particularidades.

El resultado de la evaluación periódica de los programas incluidos en el presupuesto en ejecución, cuyos reportes son enviados al Congreso Nacional, contribuye a definir el destino de esas iniciativas, así como a decidir la prioridad presupuestaria de su continuidad.

Aunque no se definen exclusivamente como de carácter presupuestario, podemos considerar que entre los controles externos al manejo de los recursos públicos están también los aplicados por la Cámara de Diputados, como parte de su función constitucional de fiscalización política de los actos de gobierno, y que se materializan en la adopción de Proyectos de Acuerdo, Proyectos de Resolución, solicitud de antecedentes específicos, interpelación de ministros de Estado y formación de comisiones especiales investigadoras. Frente a todas estas herramientas de control, el Poder Ejecutivo y sus colaboradores se encuentran obligados legalmente a entregar los antecedentes requeridos, así como a asistir a las citaciones que la Cámara de Diputados les formule.

# Cómo se estructura el Presupuesto

El proyecto de ley de Presupuesto se estructura básicamente en un Articulado y en Partidas. El Articulado contiene en sus numerales disposiciones presupuestarias de carácter general, mientras que las Partidas detallan contablemente la asignación particular de los recursos a cada sector del Estado.

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto N° 854 (Hacienda) de 2004, el presupuesto del sector público se dispone según niveles de clasificación, precisándose cinco distintos criterios para identificar los ingresos y gastos fiscales. Las clasificaciones de mayor utilización en el proyecto de ley de Presupuesto, son la de carácter institucional y la por objeto o naturaleza.

Según la clasificación Institucional, que corresponde a la agrupación presupuestaria de los organismos que se incluyen en la ley de presupuesto, se dispone de tres niveles de agregación:

* Partida: es el nivel superior de agrupación, asignada a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público, a cada uno de los Ministerios y al Tesoro Público. Cada una de las Partidas se identifica con un número y un nombre, existiendo en la actualidad un total de 27. Ejemplo: Partida 18. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
* Capítulo: es la subdivisión de una Partida, que corresponde a cada uno de los organismos que se identifican con presupuesto aprobado en forma directa en la Ley de Presupuestos. Ejemplo: Partida 18. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Capítulo 01. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.
* Programa: es la división presupuestaria de los Capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos. Ejemplo: Partida 18. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Capítulo 01. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. Programa 02: Chile Barrio.

Según la clasificación por objeto o naturaleza, que ordena las transacciones presupuestarias de acuerdo con su origen, en lo referente a los ingresos, y a los motivos a que se destinen los recursos, en lo que respecta a los gastos, se consideran las siguientes divisiones:

* Subtítulo: es la agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítems. Ejemplo: Subtítulo 33 Transferencias de Capital*.*
* Ítem: Representa un “motivo significativo” de ingreso o gasto. Ejemplo: Subtítulo33. Transferencias de Capital. Ítem 01 Al sector privado.
* Asignación: es la subdivisión del Ítem que corresponde a un “motivo específico” del ingreso o gasto. Ejemplo: Subtítulo 33. Transferencias de Capital. Ítem 01 Al sector privado. Asignación 023 Subsidios Fondo Solidario de Vivienda.

Por su parte, las Glosas que forman parte de la ley de presupuesto constituyen notas que detallan, explican o regulan determinadas características relacionadas con el Programa, Subtítulo, Ítem o Asignación, según sea la localización que presenten.

Ejemplo de los componentes de una Partida Presupuestaria