

10 preguntas para entender la Ley de Presupuestos

¿Qué es la Ley de Presupuesto?

La Ley de Presupuesto del sector público consiste en una estimación financiera de los ingresos y una autorización de los gastos para un año determinado.

Existe porque es necesario compatibilizar los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente determinados.

El proyecto lo propone exclusivamente el Ejecutivo y debe ser aprobado por el Parlamento.

¿Cuáles son los plazos del Presupuesto?

PRESENTACIÓN DEL PROYECTO: El Gobierno debe entregar al Congreso el proyecto de ley de Presupuesto para el año siguiente a más tardar el 30 de septiembre del año anterior.

TRAMITACIÓN: El Parlamento tiene 60 días de corrido para tramitar la ley, que debe estar despachada a más tardar el 30 de noviembre del año anterior a la vigencia del Presupuesto.

VIGENCIA: La Ley de Presupuesto rige para el período que va entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de un determinado año.

¿Qué pasa si el Parlamento no aprueba la ley dentro del plazo establecido?

Si el Congreso no aprueba la ley antes del 30 de noviembre, la Constitución establece que regirá automáticamente el proyecto original presentado por el Ejecutivo. Esto no ha pasado en la historia reciente de Chile.

Un antecedente interesante es que en 1891 el entrampamiento de la ley de Presupuesto puede ser considerado uno de los antecedentes que explicaron la guerra civil en Chile. En esos tiempos, no existía la disposición antes mencionada.

¿Cómo se entrega al país el Presupuesto?

La ley del Presupuesto que en definitiva se aprueba, es un documento extenso, por lo que se publica en el Diario Oficial es sólo un resumen. En los últimos años la información del proyecto presentado también está disponible desde el 1 de octubre en la página web de la Dirección de Presupuestos.

Además de las cifras de ingresos y gastos por ministerio, el proyecto de ley contiene adicionalmente **unos 20 ó 25 artículos iniciales** (esto cambia de un año a otro), sobre la administración presupuestaria, lo que incluye ciertas atribuciones y algunas prohibiciones para que los entes públicos no gasten ni se endeuden por encima del marco legal.

Las cifras se desarrollan en las llamadas **partidas** que son 23 en total, y que representa, en general, a los diferentes ministerios del Gobierno (si se crea un ministerio, aparecerá una nueva partida).

La primera (que suele denominarse partida 50) es la del Tesoro Público donde se recogen varios gastos que no tienen cabida en ministerios propiamente tales, como, por ejemplo, algunos recursos para transferir de un ente a otro o para cubrir gastos que no pudieron prever específicamente durante la tramitación del proyecto.

¿Cómo leer las partidas presupuestarias?

Cada **partida** se inicia con un “resumen” muy similar a un balance de empresa sencillo: ingresos /gastos, como se observa a continuación.

PROYECTO LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2011				
MINISTERIO DE ECONOMIA, FOMENTO Y TURISMO				
SERVICIO NACIONAL DE PESCA				
SERVICIO NACIONAL DE PESCA (01)				
			Partida	: 07
			Capítulo	: 04
			Programa	: 01
Subtítulo	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		19.026.080
05		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		210.291
	02	Del Gobierno Central		210.291
	001	Del Programa 03 del Tesoro Público		159.674
	009	Secretaría y Administración General Ministerio de Hacienda		50.617
07		INGRESOS DE OPERACION		3.354.753
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		293.579
	01	Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		83.880
	99	Otros		209.699
09		APORTE FISCAL		15.163.263
	01	Libre		15.163.263
10		VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		4.194
	99	Otros Activos no Financieros		4.194
		GASTOS		19.026.080
21		GASTOS EN PERSONAL	02	10.631.850
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	03	4.075.111
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		50.617
	03	A Otras Entidades Publicas		50.617
	002	Portal Integrado de Comercio Exterior - SICEX		50.617
29		ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		581.579
	03	Vehículos		144.620
	04	Mobiliario y Otros		33.056
	05	Máquinas y Equipos		79.541
	06	Equipos Informáticos		175.610
	07	Programas Informáticos		148.752
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		3.686.923
	01	Al Sector Privado		3.686.923
	008	Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal	04	3.686.923

INGRESOS

GASTOS

Luego, se detalla la partida de la siguiente manera:

Subtítulo	Ítem	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		19.026.000
05		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		210.291
	02	Del Gobierno Central		210.291
		001 Del Programa 03 del Tesoro Público		159.674
		008 Secretaría y Administración General Ministerio de Hacienda		50.617
07		INGRESOS DE OPERACION		3.354.783
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		293.879
	01	Reoperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		83.990
	99	Otros		209.889
09		APORTE FISCAL		15.163.263
	01	Libre		15.163.263
10		VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		4.194
	99	Otros Activos no Financieros		4.194
		GASTOS		19.026.000
21		GASTOS EN PERSONAL	02	10.831.850
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	03	4.075.111
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		50.617
	03	A Otras Entidades Públicas		50.617
		002 Portal Integrado de Comercio Exterior - GICEX		50.617
29		ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		581.879
	03	Vehículos		144.620
	04	Mobiliario y Otros		33.056
	05	Máquinas y Equipos		79.541
	06	Equipos Informáticos		175.610
	07	Programas Informáticos		148.752
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		3.686.923
	01	Al Sector Privado		3.686.923
		008 Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal	04	3.686.923

Glosas		
01	Dotación Máxima de Vehículos	59
02	Incluye:	
	a) Dotación máxima de personal	953
	b) Horas extraordinarias año	
	- Miles de \$	238.583
	c) Autorización máxima para gastos en viáticos	
	- En Territorio Nacional en Miles de \$	463.980
	- En el Exterior en Miles de \$	29.355
	d) Convenios con personas naturales	
	- Miles de \$	2.408.273
	Incluye recursos para contratar personal de apoyo operativo, técnico y/o profesional para: fiscalización y control de la actividad pesquera, certificación de desembarques, conducción de vehículos fiscales, firma de certificados de exportación e inspección sanitaria de empresas y centros de acuicultura. Dicho personal estará facultado para denunciar las infracciones a la normativa pesquera, que surgen en el ejercicio de tales	

Los **capítulos** definen servicios públicos o subsectores dentro de la partida.

Los **programas** son asignaciones más específicas dentro del capítulo. Los programas se suelen subdividirse en subtítulos e ítems que contienen en detalle del ingreso o gasto.

Las **glosas** son cruciales en las leyes de presupuesto porque acotan o precisan un gasto. Por ejemplo, una glosa puede establecer el máximo de funcionarios contratados para una determinada función que tiene asignado un gasto. Muchas de las discusiones y acuerdo parlamentarios durante el Presupuesto quedan plasmados en las glosas, que tienen el mismo carácter de una ley. Es uno de los puntos que pueden ser objeto de indicaciones por parte de los parlamentarios.

¿Qué son los protocolos que se firman durante la tramitación del Presupuesto?

Los llamados **protocolos** son acuerdos al margen de la ley que contrae el Gobierno con los parlamentarios durante la discusión parlamentaria. Es una práctica reciente y no son parte de la Ley de Presupuesto ni tienen validez legal. Se trata de compromisos que adquiere el Ejecutivo en la negociación con los senadores y diputados. Por ejemplo, un protocolo puede

comprometerse con el parlamentario de una región para construir un puente en la zona de su jurisdicción o para implementar un programa específico en una parte del país. No tienen exigibilidad y se entregan a la palabra empeñada.

¿Cuáles son los pasos para la tramitación de la ley?

La ley de Presupuestos es una ley especial con una tramitación a medida, diferente a las leyes tradicionales. Los pasos a seguir son los siguientes:

1. SE ANALIZA EL DETALLE EN LAS SUBCOMISIONES DE PRESUPUESTO

Se conforman las 5 **SUBCOMISIONES DE PRESUPUESTO** que tendrán por misión analizar más en detalle cada partida. Cada subcomisión tiene un número de partidas a su cargo, no necesariamente relacionadas temáticamente entre sí.

Las subcomisiones de presupuesto las conforman con senadores y diputados, pero no necesariamente en igual número. Las subcomisiones son las que cada año acuerde la Comisión Mixta; en general, se constituyen según las partidas o por ministerios.

A estas asisten los ministros del ramo, sus asesores y otros directores de servicios para explicar los proyectos de su ministerio. Es una buena oportunidad para realizar consultas sobre temas institucionales y programáticos.

2. LO MÁS GENERAL SE VE EN LA COMISION MIXTA DE PRESUPUESTO

Luego de despachadas las partidas en las subcomisiones, es en la **COMISION MIXTA DE PRESUPUESTO** donde se analiza en general el contenido de la ley y los “números macro”: crecimiento del Presupuesto con respecto al año anterior, los supuestos implícitos en las proyecciones de gasto (precio del cobre, PIB tendencial) y temas generales.

La Comisión Mixta de Presupuesto está compuesta por igual número de diputados y senadores, prevista en los reglamentos de las cámaras, que siempre será presidida por un senador. Sin embargo, no pueden dejar de formar parte de ella, los miembros de las comisiones de hacienda de cada cámara, y puede adoptar sus propias normas de procedimiento (sin desconocer la Constitución y la ley). Sin perjuicio que es posible presentar indicaciones en las subcomisiones, éstas suelen introducirse sistemáticamente en esta instancia, donde son votadas.

3. EL PROYECTO PASA A LAS SALAS

Despachado el proyecto por la comisión mixta, el proyecto debe ser votado por la Cámara de Diputados y por el Senado.

Generalmente, hay partidas de rápida tramitación y otras donde el debate se prolonga, como en las que hay un conflicto coyuntural (en 2008, por ejemplo, la partida de Transporte por el tema del Transantiago) o las partidas con más presupuesto, como los ministerios sociales.

4. SE APRUEBA EL PRESUPUESTO

El presupuesto debe ser aprobado por la mayoría absoluta de diputados y senadores presentes, para transformarse en ley.

5. SE FIRMA Y PUBLICA

Una vez aprobado, sigue el camino habitual de las leyes despachadas por el Parlamento: firma del Presidente en señal de promulgación y luego su publicación en el Diario Oficial.

¿Qué pueden y no pueden hacer los parlamentarios en el debate presupuestario?

Los diputados y senadores **NO** pueden aumentar gastos de las partidas. Sólo lo puede hacer el Ejecutivo mediante una indicación que sustituya su propuesta inicial para ese gasto en particular.

Los diputados y senadores **NO** pueden eliminar completamente un gasto. (Por ejemplo, hay que recordar el famoso caso de la “luca” para el Transantiago en el 2008, el Parlamento sólo aprobó \$1.000 pesos para subsidiar el sistema de transporte santiaguino porque no pudo eliminar completamente el ítem).

Los diputados y senadores **SÍ** pueden bajar la propuesta de gasto del ejecutivo para un ítem. En este caso, el Ejecutivo puede dialogar con los parlamentarios para hacerlos cambiar de posición, pero si se mantiene el gasto reducido, así va a salir en la ley.

Los diputados y senadores **SÍ** pueden (y en cierto modo deben) exigir información específica al Ejecutivo sobre un programa que esté solicitando presupuesto.

¿Cuáles son las autoridades gubernamentales que se preocupan del Presupuesto?

El Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos (Dipres) son las dos autoridades claves en el diseño y la ejecución del Presupuesto. Los ministros sectoriales negocian previamente con la Dipres sus gastos y posteriormente los defienden en las subcomisiones.

Conceptos macroeconómicos claves que rondan el debate presupuestario

Precio del cobre de tendencia de largo plazo: Lo determina una comisión convocada por Hacienda. Es el precio promedio del cobre estimado para los próximos 10 años.

PIB tendencial: Lo determina una comisión convocada por Hacienda. Por PIB tendencial se entiende el nivel del PIB que habría si la tasa de desempleo se encontrara en su nivel estructural, al igual que la utilización del stock de capital, y suponiendo un factor de productividad total de factores determinado por el comité de expertos.

Inflación estimada: Es la variación porcentual promedio anual del IPC total. La estima Hacienda, en general, de acuerdo a lo establecido en el Informe de Política Monetaria del Banco Central.

Déficit/Superávit fiscal: La diferencia en los ingresos totales y gastos totales en el período que regirá el Presupuesto. Se estima para cada año.

Calce de monedas: En el Presupuesto se da cuenta de las diferencias entre los flujos en diferente moneda y el impacto que esto tiene en las finanzas fiscales. En Chile, es importante porque gran parte de los ingresos son en dólares y los gastos en pesos.

Ejecución presupuestaria: Lo que efectivamente se gasta cada mes y al año de lo estimado en el presupuesto.