

4. La formulación presupuestaria

4.2 La Micro-presupuestación

La formulación presupuestaria

- Las fechas relevantes están definidas en la Constitución
- Art. 67.- “El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, **a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir...**”
- El 30 de septiembre es el *deadline*

La formulación presupuestaria

- En Chile, la formulación tiene algunos determinantes:
- **(1) El 80% del gasto público es rígido (DIPRES, 2021)**

Figura 1

Reasignables

Inerciales programables

30% Rígidos por Arrastre y por
Políticas Sociales Irreversibles

45% Rígidos Legales y Contractuales

25% Gastos Programables

75% Gastos Rígidos

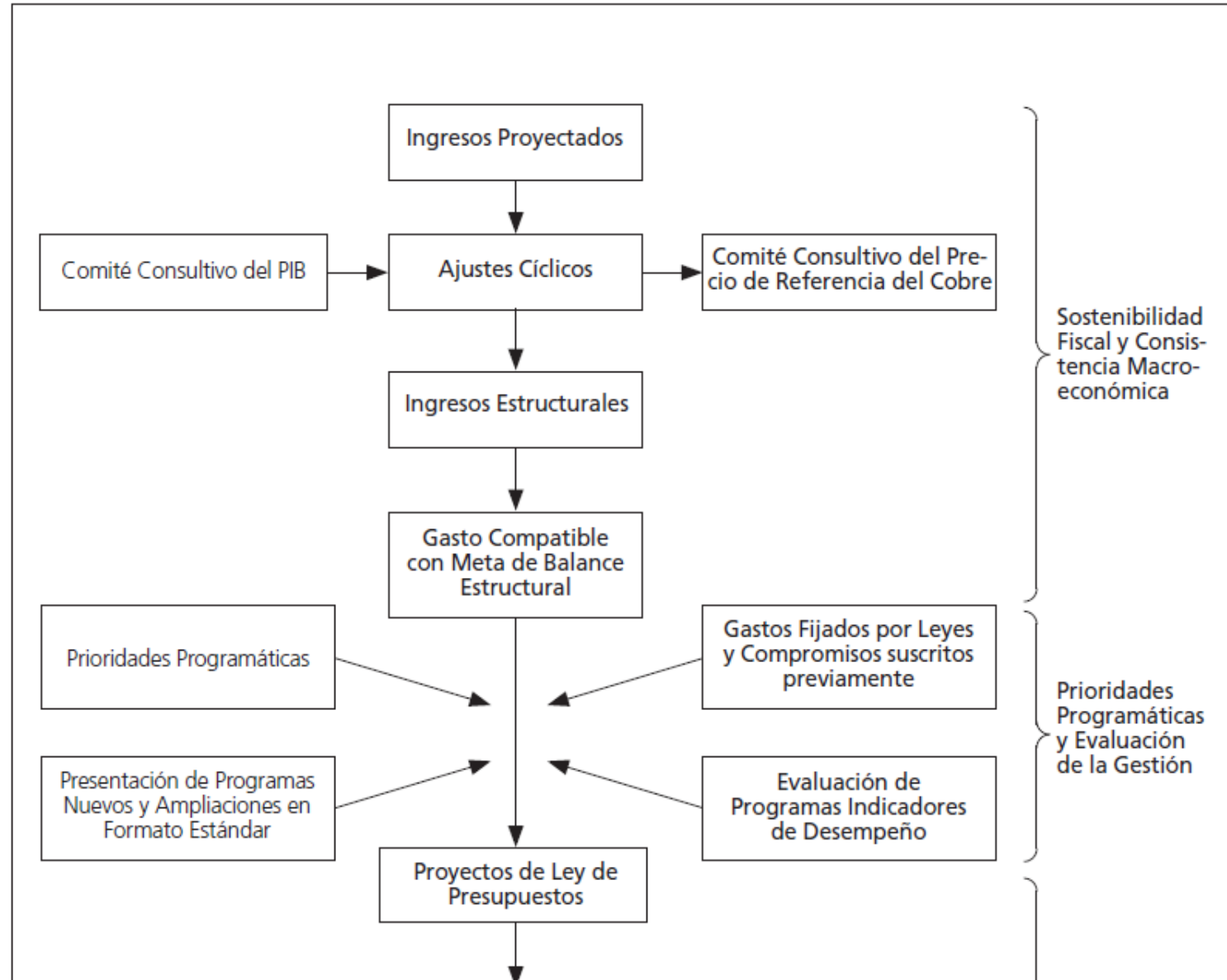
Gastos Inerciales

La formulación presupuestaria

- En Chile, la formulación tiene algunos determinantes:
- (1) El 80% del gasto público es rígido
- **(2) El proceso de macro-presupuestación y la regla fiscal (*Top-down budgeting*)**

FIGURA 1

Etapas de Elaboración de la Ley de Presupuestos del Sector Público



La formulación presupuestaria

- En Chile, el nivel de gasto máximo (techo) en un año se define mediante la aplicación de la regla fiscal
- La diferencia entre el “techo” y el “gasto comprometido” es la **holgura fiscal**
- ¿Cómo se estima el gasto comprometido?
- ¿Cómo se determina la holgura fiscal?

La formulación presupuestaria

- **¿Cómo se estima el gasto comprometido? Componentes:**
- (1) Obligaciones legales y contractuales: Pensiones, asignaciones familiares, subvenciones educacionales, etc.
- (2) Gastos operacionales: Remuneraciones y bienes y servicios de consumo (inflator)
- (3) Aplicación de políticas vigentes: Programas públicos
- (4) Vigencia de proyectos de ley: Informes financieros
- (5) Inversión real y transferencias de capital: Proyectos de arrastre
- (6) Servicio de la deuda pública: Stock de deuda que vence y tasas de interés

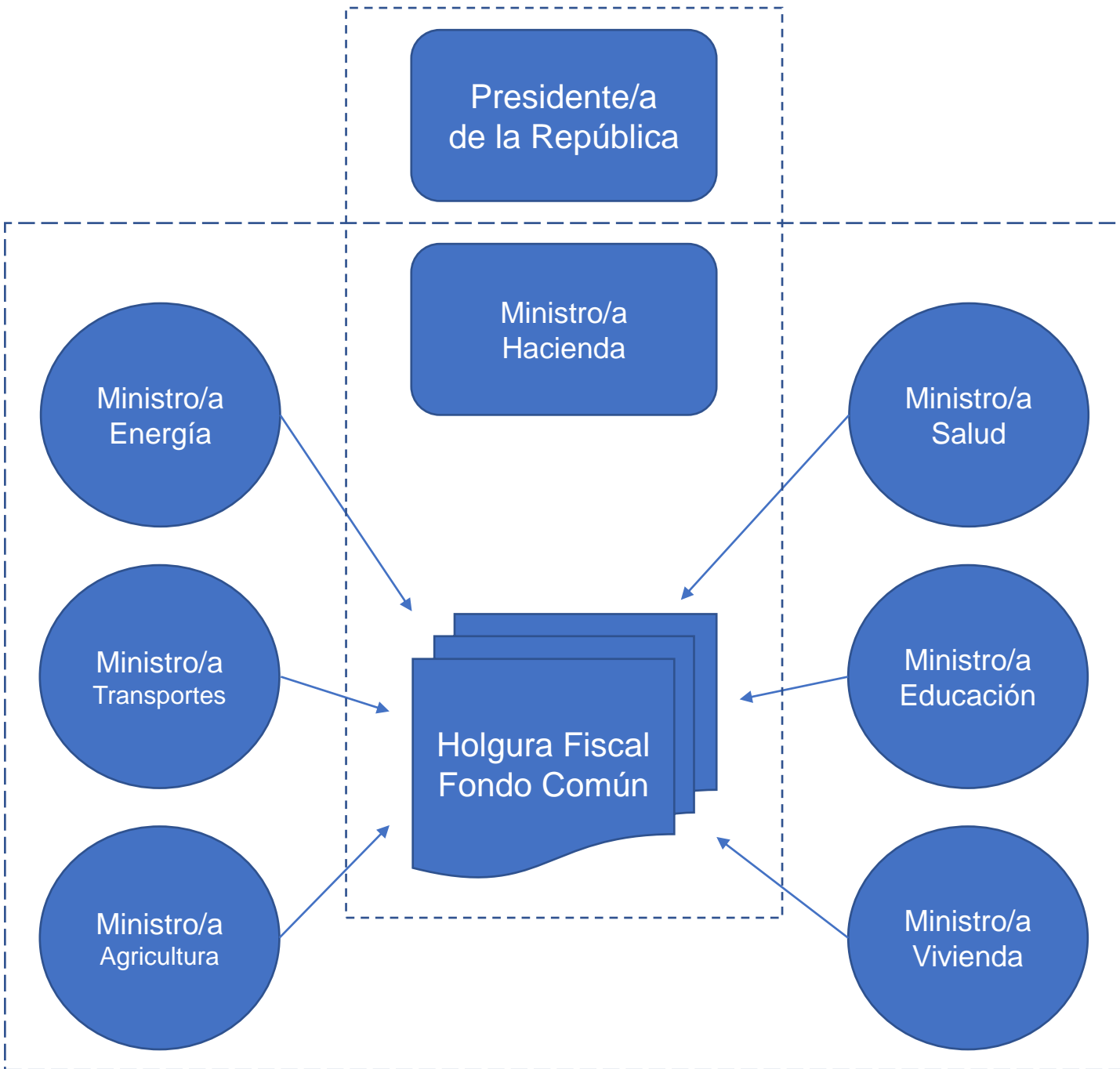
CONCEPTOS DE GASTOS		2025	2026	2027	2028
1.	GASTO OPERACIONALES	20.366.218	20.706.199	20.983.874	21.100.379
1.1	Gastos en Personal	14.758.503	14.927.938	15.106.158	15.247.686
1.2	Bienes y Servicios de Consumo	5.607.715	5.778.261	5.877.716	5.852.692
2.	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	27.599.436	27.592.859	27.842.258	28.240.884
2.1	Al Sector Privado	14.984.487	14.837.873	14.804.604	14.895.263
2.2	Otras Entidades Públicas	12.359.686	12.503.506	12.788.407	13.099.819
2.3	Otras	255.264	251.480	249.246	245.802
3.	INVERSIONES	11.705.025	10.705.050	9.326.511	8.530.571
3.1	Adquisición de Activos no Financieros	103.256	94.995	86.446	77.801
3.2	Iniciativas de Inversión	4.463.558	3.363.061	2.072.711	1.154.001
3.3	Transferencias de Capital	7.138.211	7.246.994	7.167.354	7.298.769
3.3.1	Al Sector Privado	4.073.208	4.273.562	4.736.259	4.736.449
3.3.2	Otras Entidades Públicas	2.958.205	2.884.320	2.332.594	2.461.122
3.3.3	Otras	106.798	89.112	98.501	101.198
4.	OTROS GASTOS	18.346.572	19.186.965	20.031.689	20.886.153
4.1	Prestaciones Previsionales	14.434.229	15.077.686	15.750.783	16.435.222
4.2	Impuestos	18.733	19.937	19.725	19.617
4.3	Intereses	3.846.281	4.042.014	4.213.853	4.383.986
4.4	Otros	47.328	47.328	47.328	47.328
5.	GASTO ESTADO DE OPERACIONES GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO	78.017.252	78.191.073	78.184.331	78.757.986
6.	GASTO GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO	78.013.345	78.189.086	78.183.413	78.757.609
7.	GASTO GOBIERNO CENTRAL EXTRAPRESUPUESTARIO	3.907	1.988	918	377

¿Cómo se determina la holgura fiscal?

Balances del Gobierno Central Total 2025-2028

(millones de pesos 2024 y % del PIB)

	2025	2026	2027	2028
(1) Total Ingresos Efectivos	74.682.351	76.832.432	77.623.584	79.345.858
(2) Total Gastos Comprometidos	78.017.252	78.191.073	78.184.331	78.757.986
(3) Ingresos Cíclicamente Ajustados	74.900.621	76.563.206	76.793.050	77.960.869
(4) META BCA (% DEL PIB)	-1,1	-0,5	-0,5	-0,5
(5) Nivel de gasto compatible con meta	78.239.310	78.116.679	78.382.826	79.589.475
(6) Diferencia Gasto / Holgura (5)-(2)	222.058	-74.394	198.495	831.489
(7) Diferencia Gasto (MMUS\$)	277	-97	271	1.171
(8) Diferencia Gasto (% del PIB)	0,1	-0,0	0,1	0,3
(9) BALANCE EFECTIVO COMPATIBLE CON META (1)-(5) (% DEL PIB)	-1,2	-0,4	-0,2	-0,1



-Los Ministros de Gasto (MG) tiene un interés racional en expandir su PP.

-Sin restricciones “impuestas” sus solicitudes estarían sesgadas al alza, aprovechando el “Fondo Común” (*Common Pool Problem*)

-El Ministro de Hacienda (MH) está a cargo del “control del gasto”

-Para evitar el problema del “fondo común” se centralizan las decisiones y se otorgan “posiciones de dominio estratégico” **¿Cómo?**

-El MH tiene autoridad para:

- i) dirigir el proceso de formulación,
- ii) monopolizar la información esencial (ingresos),
- iii) imponer objetivos cuantitativos rígidos
- iv) conseguir acuerdos bilaterales con MG
- v) Vetar solicitudes de gasto

4.2 Micro-presupuestación

- En Chile, la formulación tiene algunos determinantes:
- (1) El 80% del gasto público es rígido
- (2) El proceso de Macro-presupuestación y la regla fiscal (*Top-down budgeting*)
- **(3) El papel preponderante del Ministerio de Hacienda y la DIPRES**

4.2 Micro-presupuestación

- La DIPRES es la Agencia Presupuestaria Central o CBB
- Su marco normativo otorga atribuciones específicas respecto de la formulación
- Se organiza a través de “sectores presupuestarios”. Pueden corresponder a uno o más ministerios
- El rol clave lo desempeñan los “sectorialistas” y “analistas”
- Su papel relevante no depende solo de sus atribuciones legales (Granados et al, 2009)
- Tiene altas capacidades políticas (permanencia) y técnicas (especialización)

Testimonios de ex jefes de servicios en materia presupuestaria /

“Era un desastre tratar de gestionar un presupuesto anual. A pesar de las conversaciones con DIPRES, al final había que gastarse la plata en noviembre y diciembre. La DIPRES nos ofreció aumentar los recursos vía honorarios, pero la Contraloría no permitía su utilización por esta vía en los Centros. Así no se avanza nada”.

“El sistema presupuestario es complejo y atemorizante. La DIPRES lo presenta así para que nadie se atreva a meterse mucho. Es muy difícil entenderlo. Al final para poder hacer cambios, todo depende de la confianza que se tenga con el sectorialista. Queda sujeto a su criterio si es que es posible o no hacer cosas nuevas”.

“La DIPRES no quiere innovar. Tiene una forma de hacer las cosas y no está dispuesta a cambiarla”.

“Al final todo el poder lo tiene el sectorialista de la DIPRES. Los incentivos están mal puestos porque la preocupación está en la ejecución presupuestaria, pero hay cero incentivos al ahorro y a la buena gestión de los recursos. Fue un problema para las mejoras de infraestructura que se necesitaban. La DIPRES no reconoce los servicios serios, no es parte de su cultura”.

“La relación con la DIPRES es muy desgastante porque son puras evasivas, al final no te daban ni una reunión. La plata que no te gastas, se pierde. Y eso lo saben los proveedores que a fin de año aparecen tocándote la puerta porque conocen la amenaza de la sub ejecución. El presupuesto es poco flexible, entre tanto subtítulo y asignación específica, hay poco margen para innovar”.

Fuente: entrevistas realizadas durante mayo-julio 2017 a ex jefes de servicios (2010-2016).

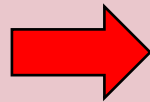
Principales funciones y/ o atribuciones, limitaciones y responsabilidades

DIPRES

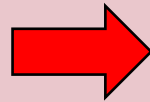
La Dirección de Presupuestos es un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya función principal es la elaboración del Presupuesto de la Nación, y la aplicación de la política presupuestaria en el contexto de los planes de desarrollo social y económico, y demás objetivos nacionales (Art. 1, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960).

También se le define como el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado y, en particular, de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria (Art. 15, DL 1.263, Ministerio de Hacienda, 1975)

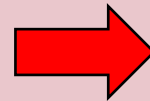
La Dirección de Presupuestos tiene las siguientes funciones específicas (Art.2, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960):



- Informar al Ministro de Hacienda sobre el límite a que pueden llegar los gastos públicos agregados, las diversas partidas y capítulos durante el período presupuestario siguiente.



- Preparar las instrucciones y normas que debe seguir el Sector Público en el proceso de formulación de presupuestos y asesorar a los servicios e instituciones en la preparación de sus anteproyectos de presupuestos.



- Preparar anualmente el Proyecto de Presupuestos, mediante el examen y revisión de las peticiones de los Servicios Públicos, que luego son sometidas a consideración del Ministro de Hacienda.

- Proponer anualmente, en el Proyecto de Presupuestos corriente y de capital del Fisco, el número y denominación de los ítems de Ingresos y Gastos para los efectos de su presentación al Congreso Nacional.

- Solicitar y proporcionar tanto a los Servicios Fiscales como a las Instituciones Descentralizadas, información que facilite la formulación de los presupuestos.

Tabla N°1

Sectores presupuestarios

Sector: M. de Educación

Sector: M. de Vivienda y Urbanismo y M. de Bienes Nacionales

Sector: M. de Obras Públicas y M. de Transportes y Telecomunicaciones

Sector: Ministerios políticos y poderes autónomos

Sector: M. de Defensa, M. de Justicia y Derechos Humanos y M. de Desarrollo Social y Familia

Sector: Salud

Sector: Seguridad Pública

Sector: Innovación y competitividad

Sector: Trabajo

Sector: Interior y descentralización

Sector: M. del Medio Ambiente, M. del Deporte y M. de Relaciones Exteriores

Sector: M. de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, M. de Energía, M. de Minería, M. de la Mujer y Equidad de Género y M. de Hacienda

Fuente: elaboración propia a partir de la información del organigrama de la DIPRES disponible en www.dipres.cl

Sectores*	Partidas / Ministerios	
Sector 1	01 Presidencia de la República 02 Congreso Nacional 03 Poder Judicial 04 Contraloría General de la República	20 Ministerio Secretaría General de Gobierno 22 Ministerio Secretaría General de la Presidencia 23 Ministerio Público 28 Servicio Electoral (SERVEL)
Sector 2	05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública	(Descentralización)
Sector 3	05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública	(Seguridad Pública)
Sector 4	06 Ministerio de Relaciones Exteriores 25 Ministerio del Medio Ambiente	29 Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
Sector 5	07 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 08 Ministerio de Hacienda	13 Ministerio de Agricultura 30 Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación
Sector 6	09 Ministerio de Educación	
Sector 7	10 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 11 Ministerio de Defensa Nacional	21 Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Sector 8	12 Ministerio de Obras Públicas	19 Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
Sector 9	14 Ministerio de Bienes Nacionales	18 Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Sector 10	15 Ministerio del Trabajo y Previsión Social	
Sector 11	16 Ministerio de Salud	
Sector 12	17 Ministerio de Minería 24 Ministerio de Energía	26 Ministerio del Deporte 27 Ministerio de la Mujer y Equidad de Género

4.2 Micro-presupuestación

- El Ministerio de Hacienda y DIPRES definen un calendario para la formulación
- Ha cambiado con los años (DIPRES, 2005)

Cuadro 1: Calendario presupuestario

CICLO PRESUPUESTARIO	
Enero	- Recolección final de información de la ejecución presupuestaria año t-1
Febrero	- Presentación de estadísticas de la ejecución presupuestaria año t-1
Marzo	- Preparación de la evaluación de la ejecución financiera año t-1
Abril	- Evaluación de la gestión financiera año t-1
Mayo	- Evaluación de gastos inerciales
Junio	- Entrega al Congreso de informe de la evaluación de la gestión financiera año t-1 y actualización de la proyección año t
Julio	- Envío a Ministerios de instrucciones para la formulación del presupuesto y marco presupuestario - Ministerios entregan su petición de presupuesto, incluyendo la presentación de iniciativas nuevas o ampliaciones de programas existentes utilizando un Formato Estándar/Marco Lógico
Agosto	- Comisiones Técnicas entre DIPRES y Ministerios - Establecimiento de supuestos macroeconómicos basados en información de expertos independientes - Determinación de recursos disponibles por sobre el gasto inercial
Septiembre	- Distribución de recursos disponibles (por sobre el gasto inercial) a iniciativas nuevas o ampliaciones de programas existentes - Reuniones bilaterales con Ministros, acuerdo en Reasignaciones - Envío del Presupuesto al Congreso
Octubre	- Presentación del Estado de la Hacienda Pública por parte del Ministro de Hacienda, informando sobre la Política Macroeconómica - Presentación Informe de Finanzas Públicas al Congreso - Análisis del Presupuestos por Sub-Comisiones - Borrador de Protocolo de Acuerdo
Noviembre	- Votación de Ley de Presupuestos en Comisión de Presupuestos, Cámara de Diputados y Senado - Firma de Protocolo de Acuerdo
Diciembre	- Promulgación de Ley de Presupuestos - Cierre del año fiscal

Figura 1: Calendario de Formulación del Presupuesto 2020 vs 2021

	PPTO. 2020	PPTO. 2021
Enero	Cierre ejercicio fiscal 2018	Cierre ejercicio fiscal 2019
Febrero	Actualización programa financiero	Actualización programa financiero
Marzo	Evaluación	Presupuesto Base
Abril		
Mayo	Presupuesto Exploratorio	Formulación de propuesta de Servicios Comisiones Técnicas
Junio	Formulación de propuesta de Servicios	Evaluación, revisión de prioridades
Julio	Comisiones Técnicas	
Agosgto	Elaboración propuesta final	Elaboración propuesta final
Septiembre	Ajustes y revisión de glosas	Ajustes y revisión de glosas

Fuente: Dipres.

CALENDARIO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO 2024

Etapa	Fechas	Descripción	Responsable
Instrucciones para la formulación presupuestaria	03 de mayo	Envío de Marco Comunicado e Instrucciones Formulación 2024 a los Ministerios y Servicios del Sector Público.	Ministerio de Hacienda
Publicación de formularios y habilitación de plataforma Ingreso de Petición	03 de mayo	Publicación en la WEB institucional de documento con lineamientos generales, formularios e instrucciones. Habilitación de Plataforma Web DIPRES para el Ingreso de Datos de Petición Servicio.	Dirección de Presupuestos
Preparación del Proyecto de Presupuestos a Nivel Institucional	03 de mayo al 05 de junio	Formulación del Proyecto de Presupuestos 2024 por los Organismos del Sector Público.	Todas las Instituciones y Servicios Públicos
Discusión presupuestaria a nivel Servicios - DIPRES	06 al 16 de junio	Revisión y discusión de los proyectos por Comisiones Técnicas. Entrega de propuesta de glosas presupuestarias por parte de los Servicios.	DIPRES - MDSYF - Representantes de los Ministerios y Servicios
	19 de junio al 25 de agosto	Análisis y elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos 2024.	Dirección de Presupuestos
Discusión y aprobación del Proyecto de Presupuestos a nivel de autoridades de Gobierno	28 de agosto al 13 de septiembre	Análisis a nivel superior. Comunicación a los Ministerios de la decisión presidencial. Reunión del Ministro de Hacienda con Ministras/os del Ramo.	Presidente de la República Ministro de Hacienda Ministras/os del Ramo Directora de Presupuestos
Presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos 2024 al Congreso Nacional	29 de septiembre	Mensaje del Presidente de la República enviando al Congreso Nacional el Proyecto de "Ley de Presupuestos del Sector Público año 2024".	Ministerio Secretaría General de la Presidencia

4.2 Micro-presupuestación

- El Ministerio de Hacienda y DIPRES entregan:
- (1) Un **marco (comunicado)** que corresponde al **presupuesto base**
- (2) **Instrucciones** para la formulación

Presidente de la República

Programa de Gobierno Seguimiento

MIDESOF

Ministerio de Hacienda

SEGPRES

Inversiones
Evaluación Programas Sociales

DIPRES

Marco Comunicado

Ministerio (gasto)

Prioridades Sectoriales

Organismo 1

Organismo 2

Organismo 3

Organismo N



4.2 Micro-presupuestación

- **(1) Marco comunicado – presupuesto base**
- DIPRES no publica el marco comunicado
- En general, el marco es menor al presupuesto vigente
- De las instrucciones se desprende que la línea de base es el presupuesto del año “en” que se formula (Ley de Presupuestos Año X + Diferencial de Reajuste + Leyes especiales)
- ¿Cómo se define el presupuesto base de un organismo?
- “decisiones de política” de las instrucciones

4.2 Micro-presupuestación

• (2) Instrucciones para la formulación

2021	2022	2023	2024
90% máx. de 2020 3 escenarios: 80, 85 y 90%	100% máx. de 2021 2 escenarios: 90 y 95%	100% máx. de 2022 2 escenarios: 90 y 100%	97,5% máx. de 2023

Restricciones:

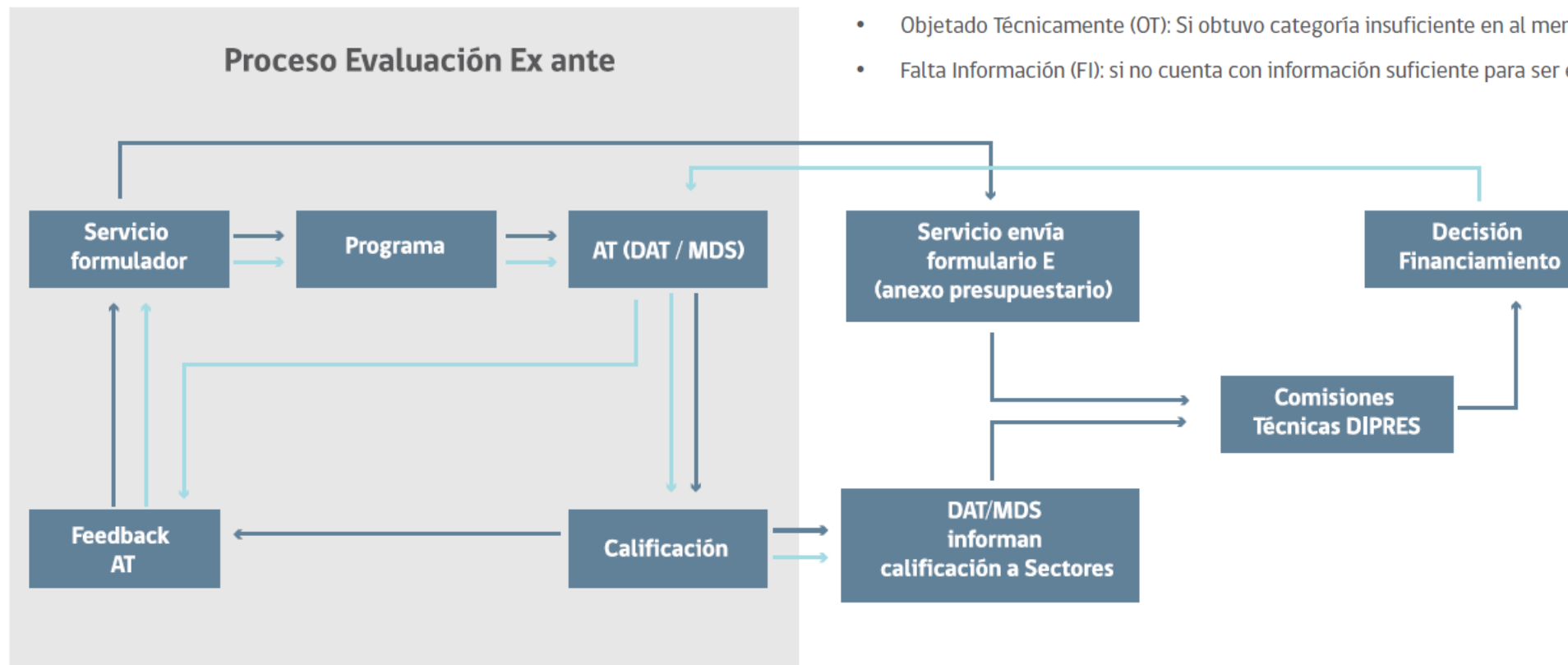
- Dotación de Personal y remuneraciones
- Horas extraordinarias (90 y 95% de años anteriores) y Viáticos (90%)
- Bienes y servicios de consumo
- Adquisición de activos no financieros
- Inversión

4.2 Micro-presupuestación

- **La formulación de metas presupuestarias**
- Mikesel plantea que el presupuesto es lógica, planificación, justificación y política (*policy*), no matemáticas ni contabilidad
- La narrativa es muy importante. “Las palabras van antes que los números”
- Las solicitudes de presupuesto deben describir y justificar la acción del organismo, sus resultados esperados. Los números se derivan de eso

4.2 Micro-presupuestación

Figura 6: Flujograma evaluación ex ante de DIPRES



La calificación obtenida por el programa una vez aplicada la pauta, puede ser:

- Recomendado Favorablemente (RF): si obtuvo categoría suficiente en cada pilar de la evaluación.
- Objetado Técnicamente (OT): Si obtuvo categoría insuficiente en al menos un pilar de la evaluación.
- Falta Información (FI): si no cuenta con información suficiente para ser evaluado.

Etapa I

Etapa II

4.2 Micro-presupuestación

- **La formulación de metas presupuestarias**
- Pautas generales:
- (1) Debe evitarse la jerga y las abreviaturas poco comunes
- (2) Las justificaciones deben ser fácticas y técnicas (pero sin abrumar), focalizadas en pocos puntos de atención y retención
- (3) La estructura debe ser: identificar la situación actual y los recursos adicionales, claramente identificados y precisados. “El examinador no debe tener que adivinar”
- (4) Indicar qué se pretende hacer con los recursos y qué resultados se alcanzarán en caso de ser asignados los recursos

4.2 Micro-presupuestación

- **La formulación de metas presupuestarias**
- Razones comunes para solicitar recursos:
 - (1) Precios más altos (o más bajos)
 - (2) Mayor demanda de servicios
 - (3) Mejora de procesos: p.e. incorporación de TI
 - (4) Completar el financiamiento
 - (5) Nuevos servicios
 - (6) Instrucciones o fallos “judiciales”

4.2 Micro-presupuestación

- **La formulación de metas presupuestarias**
- Detección de errores:
 - (1) No se siguieron las instrucciones
 - (2) Documentación o formularios faltantes
 - (3) Inconsistencia interna
 - (4) Matemáticas

4.2 Micro-presupuestación

- La formulación de metas presupuestarias
- ¿Cuánto debe pedirse?
- La estrategia de “solicitud” dependerá de la diferencia entre el presupuesto actual (vigente) y el comunicado
- Si la brecha es alta, la estrategia debiera ser “recuperar” el vigente
- Si la brecha es pequeña, la estrategia podría ser “expandirse”
- O tal vez, “mejor pájaro en mano que cien volando”

4.2 Micro-presupuestación

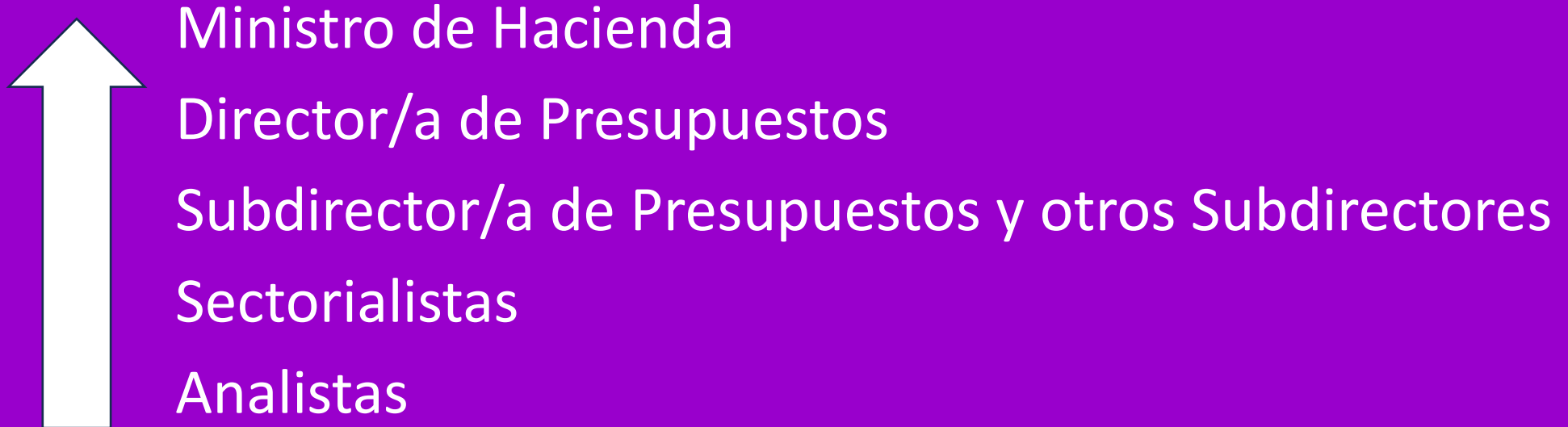
- **Las Comisiones Técnicas (CT)**
- En las CT los directivos presentan, justifican y defienden su solicitud de presupuesto
- Según Martínez están determinadas por 3 condiciones:
- **(1) Hay un problema de asimetría de información:** DIPRES no puede saber todo lo que realmente sucede en los organismos y estos tienen incentivos para esconder información que los afectaría negativamente
- **(2) Los analistas presupuestarios de la DIPRES son especializados** y tienden a conocer muy bien los organismos a su cargo. Esta experiencia es clave para reducir la asimetría de información.

4.2 Micro-presupuestación

- **Las Comisiones Técnicas (CT)**
- (3) “...las negociaciones se basan substancialmente en las prioridades del programa de gobierno presidencial y en índices de cobertura y de ejecución financiera. Respecto de este último indicador, los consultados explicaron que hay un gran ‘costo de oportunidad’ de los recursos y por eso deben ser cuidadosos en dar dinero a quienes en el pasado no han sido capaces de utilizarlo.” (Martínez, 2017:7)
- Esto genera un incentivo perverso: *use it or lose it*

4.2 Micro-presupuestación

- La elaboración del Proyecto
- (i) Etapa Técnica



4.2 Micro-presupuestación

- **La elaboración del Proyecto**
- **(ii) Etapa Política**
- Análisis a nivel superior: “Discusión y aprobación del Proyecto a nivel de autoridades de Gobierno”
- Comunicación a los ministerios de la decisión presidencial
- Reunión del Ministro de Hacienda con Ministros/as del ramo
- Se conocen como “bilaterales”

- Finalmente, SEGPRES elabora proyecto de ley, y se remite al Congreso Nacional

4.2 Micro-presupuestación

- ¿Cuál es el resultado de la formulación presupuestaria?
- (1) Partida:
- Contenidos del Proyecto (descriptivo)
- Líneas programáticas (numérico)
- Comparativo analítico (numérico por subtítulos)
- Gastos leyes permanentes
- Serie histórica
- Resumen información de personal (dotaciones)

4.2 Micro-presupuestación

- ¿Cuál es el resultado de la formulación presupuestaria?
- (2) Programa:
- Comparativo analítico (numérico por subtítulos)
- Gastos leyes permanentes
- Serie histórica
- Información de personal (dotación)