

## CAPÍTULO II

### PROCESO PRESUPUESTARIO

*Sebastián Claro\* y Andrea Repetto\*\**

#### RESUMEN

EL PROCESO presupuestario se refiere al conjunto de normas y leyes que distribuyen las competencias entre los poderes del Estado en el diseño, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto de la Nación. La manera en la que se distribuyan estas responsabilidades tiene impacto sobre la sostenibilidad de las cuentas fiscales, la distribución y priorización del gasto entre sectores y la asignación de los recursos públicos.

La Constitución chilena, siguiendo con su tradición histórica, otorga al Poder Ejecutivo las mayores atribuciones en este proceso, buscando que las herramientas de control y manejo presupuestario estén radicadas en quien tiene la responsabilidad en la administración financiera del Estado. En el ámbito constitucional, ello implica, en lo fundamental, que la determinación de ingresos y gastos la tiene el Ejecutivo, y que el Congreso solo puede aprobar o reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por una ley permanente.

En estas páginas se propone mantener los aspectos esenciales del esquema actual, pero introduciendo modificaciones que concedan al Congreso una mayor incidencia en la discusión, y que propendan a una discusión presupuestaria basada en mejor información y supuestos más robustos. Los objetivos principales son que, resguardando la sostenibilidad fiscal, la discusión presupuestaria abra un espacio para reflejar las preferencias de la ciudadanía implícitas en la elección tanto del Presidente de la República como de los parlamentarios, y que el debate presupuestario sea más informado y dé cuenta del buen uso de los recursos públicos. Específicamente, se propone que: i) si el presupuesto no es aprobado en los tiempos legales, rija

---

N. de los A.: Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Diego Pardow, Lucas Sierra, Sebastián Soto y de los demás autores de este volumen.

\* Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

\*\* Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.

el presupuesto aprobado en el ejercicio anterior; ii) se extienda el período de discusión a tres meses; iii) se otorgue al Congreso atribuciones para modificar de manera acotada el presupuesto presentado por el Gobierno, sin afectar bajo ninguna circunstancia el nivel agregado de gasto, modificaciones que quedarán restringidas a ciertas partidas, deberán cautelar el respeto de leyes permanentes, las diferencias entre gasto transitorio y permanente, y entre partidas de gasto corriente e inversión, y que requerirán del apoyo de un porcentaje de parlamentarios; iv) atenuar las amplias facultades de veto que posee el Ejecutivo en este ámbito, manteniendo solo la posibilidad de un veto parcial para referirse a glosas o artículos específicos y no al presupuesto completo, o alternatively reduciendo el *quorum* requerido para rechazar el veto; v) mantener las atribuciones del Ejecutivo para definir gastos e ingresos presupuestarios, y a la vez establecer una institucionalidad técnica e imparcial dependiente del Congreso que pueda entregar una opinión sobre los supuestos detrás del presupuesto, sin que sus opiniones sean vinculantes, y cuya institucionalidad no sea constitucional; vi) introducir en la Constitución un principio de transparencia y rendición de cuentas en la gestión del proceso presupuestario, incluyendo información referida al desempeño de los programas; vii) restringir los espacios de discrecionalidad del Gobierno para modificar *ex post* el presupuesto; viii) definir el límite al endeudamiento fiscal que apruebe el Congreso en términos netos y no brutos, manteniendo el *quorum* calificado actual, de manera de evitar mayores espacios de cambios presupuestarios sin aprobación del Congreso, y ix) mantener la restricción contemplada en la actual Constitución para que el Congreso no pueda aprobar nuevos gastos sin que se indique su fuente de financiamiento.

## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso presupuestario en el ámbito constitucional se entiende como el conjunto de normas que distribuyen las competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la discusión presupuestaria. Este tema define una parte relevante del balance entre estos poderes del Estado, en particular considerando que la Ley de Presupuestos es, posiblemente, la ley más importante de la Nación.

El balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en relación con el presupuesto, enmarcado en un conjunto más amplio de atribuciones, ha estado presente en la discusión constitucional en Chile desde los albores de la República. Durante el siglo XX se presentaron sucesivas reformas constitucionales que fueron cambiando este balance al aumentar las competencias del Poder Ejecutivo. La Constitución actual recoge y ratifica tales tendencias.

En tal sentido, la lógica imperante en esta materia en la Constitución es similar a la presente en la discusión sobre iniciativa del Ejecutivo en materias de gastos e impuestos, al radicar en el Poder Ejecutivo la responsabilidad por la administración financiera del Estado. Es sobre este principio —el que quien asume la responsabilidad financiera tenga también las principales atribuciones— que descansa la división de poderes en esta materia.

El concepto de proceso presupuestario es amplio, e involucra las etapas de preparación, discusión, ejecución y control del presupuesto general de la Nación. La gran mayoría de las leyes y normas que regulan el proceso presupuestario no están en la Constitución, la que establece el alcance de esta división de poderes principalmente en la etapa de discusión parlamentaria del proyecto de presupuestos.<sup>1</sup> Este es el foco de esta nota, referida a los plazos de la discusión, las atribuciones de los distintos poderes en la definición de la Ley de Presupuestos, así como en la introducción de modificaciones al proyecto.<sup>2</sup> Finalmente, se discuten las atribuciones de veto del Presidente de la República.

## 2. RELEVANCIA ECONÓMICA: ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

En todo sistema de separación de poderes, el establecimiento de pesos y contrapesos es lo que define el balance o desbalance entre aquellos poderes. En el caso de la Ley de Presupuestos es fundamental otorgar facultades al Ejecutivo y Legislativo de modo de definir una distribución adecuada. Como se explica a continuación, no es deseable que uno de los poderes concentre buena parte de las competencias presupuestarias.

El arreglo institucional que se defina en este ámbito tiene incidencia en materias de suma relevancia para los países. Por un lado, la dinámica de la responsabilidad fiscal depende de que el presupuesto que se apruebe y ejecute sea, en buena parte, el resultado de un proceso de deliberación que

<sup>1</sup> Ver Granados *et al.* (2009) para una descripción detallada del funcionamiento de la institucionalidad presupuestaria en Chile.

<sup>2</sup> Esta nota se refiere solo al balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso de definición del presupuesto general de la Nación. Por ello no incluye otras materias, como la posibilidad de establecer presupuestos participativos que algunos países aplican a nivel local (OCDE 2019). Tampoco revisa la posibilidad de establecer presupuestos plurianuales, ni la posibilidad del Ejecutivo de regular por medio de la Ley de Presupuestos gastos nuevos, en vez de por medio de una ley especial de efectos permanentes. Este tema reviste particular interés si se considera la creciente tendencia a “legislar a través de glosas”, esto es, aprobar partidas presupuestarias de proyectos de ley que no han sido legislados. La inclusión de recursos y glosas en la Ley de Presupuestos permite sustraer de la debida discusión parlamentaria la puesta en marcha de proyectos analizados solo por el Gobierno, algo que debe limitarse.

incorpore adecuadamente las perspectivas de mediano y largo plazo que determinan la sostenibilidad de las cuentas fiscales. Entre otros aspectos, la definición de balances y delimitación de responsabilidades determina los incentivos a aumentar los beneficios a las generaciones actuales a costa de las generaciones futuras. También depende de que el debate sea lo más riguroso e informado posible, que haya simetría en la información disponible, y que exista claridad ante la ciudadanía sobre los diferentes programas públicos, tanto lo que refiere a los beneficiarios de estos programas como a los impactos de estos.

Por otro lado, el equilibrio de poderes afecta el balance programático del gasto, pues fija prioridades dentro de los sectores del presupuesto, las que finalmente reflejan las preferencias de quienes participan en el debate, de quienes ellos representan y sus facultades relativas.

Las reglas de resolución en la discusión presupuestaria —esto es, los mecanismos que rigen en caso de un conflicto entre los poderes del Estado—, pueden afectar el funcionamiento del Estado y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. En caso extremo, por ejemplo, hay países —como Estados Unidos— donde se puede paralizar parte de la actividad gubernamental cuando no existe acuerdo en la materia.

### 3. BREVE HISTORIA CONSTITUCIONAL DE CHILE

El esplendor de la influencia parlamentaria en la elaboración del presupuesto se dio a comienzos del siglo XX, luego de que la Guerra Civil de 1891 instaurara en Chile un sistema parlamentario. Sin embargo, las crecientes tensiones entre el Gobierno y el Congreso en las primeras décadas del siglo XX llevaron a una creciente pérdida de hegemonía del Congreso en materia presupuestaria. La Constitución de 1925, marcada por las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, tensiones que obstaculizaron en innumerables ocasiones la labor del Gobierno, introdujo las primeras restricciones al quehacer parlamentario. Se estableció en su artículo 44 número 4 que, si a la fecha de expiración del plazo en que debía comenzar a regir el nuevo presupuesto, este no se había aprobado, “regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República”.<sup>3</sup>

Sucesivas reformas a la Carta Fundamental de 1925 fueron restringiendo aún más las potestades del Parlamento en estas materias. La reforma de 1943 estableció que “el Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o

<sup>3</sup> Paralelamente, el Gobierno convocó a la misión Kemmerer para que lo asesorara en el diseño de la administración financiera del Estado, creándose la Oficina de Presupuestos y la Ley Orgánica de Presupuestos.

rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos” que propusiera el Ejecutivo, fortaleciendo con ello la iniciativa exclusiva presidencial en una serie de materias. Además, se instauró el 2% constitucional, pero circunscribiéndolo a la invocación de situaciones de emergencia y limitando así los gastos sin autorización legal. La reforma de 1943 también aumentó el rol de la Contraloría General de la República en el control de gastos.<sup>4</sup> Finalmente, la reforma de 1970 fortaleció aún más la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia de gasto fiscal, restringiendo la iniciativa parlamentaria de gasto.

Esta tendencia no es un fenómeno exclusivo de Chile. Muchos países fueron transitando durante el siglo XX hacia regímenes de mayor preponderancia del Poder Ejecutivo en las definiciones presupuestarias. Independiente del sistema político imperante, a nivel comparado, se observa que el jefe de Gobierno concentra cada vez un mayor poder en las decisiones del presupuesto.<sup>5</sup>

La Constitución actual basa sus lineamientos del proceso presupuestario en el texto constitucional de 1925.<sup>6</sup> En particular, la distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo se establece principalmente en el artículo 67, que establece que:

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; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; solo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente. La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto. Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o insti-

<sup>4</sup> <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=25609>.

<sup>5</sup> Soto (2016).

<sup>6</sup> <https://www.senado.cl/ley-de-presupuesto-como-se-forjo-la-institucionalidad-que-rige/senado/2013-08-09/165612.html>

tución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

Otros dos artículos de la Constitución complementan el artículo 67 en materias relevantes. Por una parte, el artículo 63, número 7, establece que:<sup>7, 8</sup>

Se requerirá de una ley de *quorum* calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Adicionalmente, el artículo 32, número 20, establece que:

El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna... El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos.

#### 4. EVIDENCIA COMPARADA

Al igual que en el caso de Chile, en una amplia mayoría de países el proceso presupuestario está delineado, al menos en parte, en la Constitución. De acuerdo a la base de datos del Comparative Constitutions Project, 124 de las 146 constituciones analizadas, vigentes en el año 2013, prevén un proceso legislativo especial para la definición del presupuesto nacional.

La información recopilada en la base de datos International Budget Practices and Procedures, de la OCDE, permite comparar aspectos más detallados del proceso presupuestario en las economías de la organización. Un primer elemento se refiere a las facultades que tiene el Legislativo para modificar el presupuesto planteado por el Ejecutivo. En una muestra de 34 países de

<sup>7</sup> Este artículo se entiende junto con los numerales 8 y 9 del artículo 63, que señalan que el endeudamiento es materia de ley.

<sup>8</sup> El artículo 19, número 20, establece: “Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado”. Aunque la discusión sobre impuestos no es parte de este capítulo, el principio de no afectación es importante por cuanto se relaciona directamente con la posibilidad de incrementar la flexibilidad en la discusión presupuestaria en términos de la asignación de recursos públicos, así como en fomentar la eficiencia en su uso, al considerar en esta discusión la evaluación de los programas. La afectación de impuestos, al asignar impuestos a programas específicos, atenta contra este objetivo.

la OCDE, en un 56% de los casos el Congreso no enfrenta restricción alguna para modificar la propuesta, y en un 24% puede hacer alteraciones siempre que no se afecte el balance fiscal. Como se describió previamente, en Chile los congresistas solo tienen la facultad de reducir gastos, derecho que comparte solo con sus pares de Israel. Asimismo, únicamente en Canadá las restricciones son más fuertes: el Parlamento canadiense solo puede aprobar o rechazar el presupuesto.

Un segundo aspecto se refiere a las consecuencias de no aprobar el presupuesto a tiempo. En la mayoría de los países OCDE (63%), cuando ello sucede sigue vigente el presupuesto del año previo, hasta que no se termine el debate presupuestario. Solo en Chile, Finlandia y Polonia rige la propuesta del Ejecutivo en caso de que no haya aprobación dentro del plazo legal.

Un tercer ámbito se refiere a si el Ejecutivo tiene la facultad de vetar el proyecto aprobado por el Congreso. En un 74% de las economías OCDE, el Ejecutivo no cuenta con tal derecho. En Chile, en cambio, al igual que en Australia y Estonia, el Ejecutivo puede vetar tanto el presupuesto aprobado en su conjunto, como partidas específicas de él.

Finalmente, la base de datos permite determinar el tiempo del que dispone el Congreso para la discusión y aprobación del presupuesto. En el 80% de los casos, los legisladores cuentan con un plazo superior a los dos meses. En Australia, Chile e Israel se dispone de dos meses; en Austria, Grecia y Portugal, solo de uno y medio.

No es simple interpretar la experiencia comparada, puesto que depende crucialmente del régimen político. La mayoría de los países de la OCDE tienen un régimen parlamentario, lo que limita, ciertamente, la comparación con Chile, donde rige un sistema fuertemente presidencialista. En un sistema parlamentario, la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo está atenuada, toda vez que la conducción del país radica en una mayoría del Congreso basada en acuerdos políticos para formar gobiernos. Por ello, no es sorprendente encontrar mayores facultades parlamentarias.

En la base de datos OCDE analizada, solo tres países se rigen por sistemas presidencialistas: Chile, México y Turquía.<sup>9</sup> En México la legislatura no tiene restricciones para alterar el presupuesto, mientras que el Ejecutivo puede vetar el conjunto del presupuesto aprobado, pero no líneas específicas. En caso de no aprobarse el presupuesto a tiempo, rige uno de emergencia que permite al Gobierno funcionar a una escala mínima. En Turquía, por su parte, el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto aprobado por el

<sup>9</sup> El otro caso es el de Estados Unidos, para el cual, lamentablemente, la información requerida está incompleta.

Legislativo, y en caso de no haber una aprobación dentro del tiempo legal, sigue rigiendo el presupuesto del año previo.<sup>10</sup>

En Francia, donde el régimen es semipresidencial, el Legislativo puede modificar gastos siempre que no altere el presupuesto global (esto es, puede mover gastos entre partidas). Además, rige el presupuesto del año previo mientras no haya aprobación de uno nuevo, y el Ejecutivo no posee la facultad de veto. Finalmente, en Portugal, donde el régimen también es semipresidencial, la regulación es la misma que en Francia, excepto que el Parlamento puede realizar cambios al presupuesto sin limitaciones.

## 5. TEMAS CLAVE

El diseño del proceso presupuestario en la Constitución obedece, *grosso modo*, a un diseño que busca promover la gobernabilidad, evitando que la disputa entre Congreso y Ejecutivo paralice el normal funcionamiento de las instituciones del Estado. De igual forma, busca promover la responsabilidad fiscal, al dotar a quien detenta la responsabilidad de la administración financiera del Estado con mayores atribuciones en las definiciones en el proceso presupuestario. Esto ha contribuido a destacar a Chile como un país con una sólida posición fiscal durante varias décadas. Este aspecto es central, por lo que este trabajo propone mantener los aspectos esenciales del esquema actual.

No obstante, existen algunas materias del ordenamiento actual sobre las cuales es posible introducir modificaciones. La revisión de la experiencia comparada sugiere que en Chile las restricciones al actuar del Legislativo en materias de definición del presupuesto están entre las más severas.

Un primer ámbito es la posibilidad de introducir un mayor balance entre poderes en la determinación de los gastos, sin por ello afectar los incentivos a la responsabilidad fiscal. En este punto, el objetivo es que el resultado de la discusión presupuestaria refleje de mejor manera las preferencias de la ciudadanía implícitas en la elección tanto del Presidente de la República como de los congresistas. En particular, cabe considerar la posibilidad de que el Congreso participe de alguna manera en la distribución de los gastos en aquellas materias que no están legisladas. Sin embargo, de dar esta facultad al Congreso, debe hacerse de modo de no afectar el nivel agregado de presupuesto público, y a la vez, distinguiendo los gastos transitorios de los que son permanentes, y gasto corriente de gasto en inversión, de manera de evitar que modificaciones presupuestarias puntuales comprometan gastos

<sup>10</sup> La base de datos no reporta cuáles son las atribuciones con las que cuenta el Congreso en Turquía para afectar el presupuesto.



permanentes. Este problema podría producirse, por ejemplo, si se aumentara la cobertura de salud para la tercera edad a costa de menor inversión en infraestructura. Lo primero compromete recursos permanentes, mientras que lo segundo libera recursos transitorios. En la misma línea, puede considerarse el poder de veto que el Ejecutivo tiene sobre las decisiones del Legislativo.

Un segundo aspecto dice relación con los supuestos y la información detrás del presupuesto público. La Constitución establece que el Gobierno es responsable de hacer una estimación de los ingresos fiscales, que debe contar con un informe previo de organismos técnicos (en los hechos, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda). El Congreso, en cambio, no tiene atribuciones para modificar los supuestos tras la estimación de los ingresos. Este esquema parece en términos generales positivo, aun cuando la introducción de algún mayor balance técnico en la determinación de ingresos e informes financieros podría introducir mayores grados de objetividad en el proceso presupuestario, fortaleciendo el objetivo de mantener un sistema presupuestario que cautele la solvencia y transparencia fiscal.

Relacionado con los temas de información, surge la necesidad de fomentar mejores prácticas en términos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión fiscal.<sup>11</sup> El objetivo es robustecer la discusión presupuestaria y promover un uso mejor y más transparente de los recursos públicos. Aunque el Estado de Chile produce los reportes estándares en esta materia, no existen revisiones independientes de ellos, y tampoco existe un cruce efectivo entre la evaluación económica y social de los proyectos públicos y la discusión presupuestaria.<sup>12</sup> Avanzar en estas prácticas contribuiría a una mejor eficiencia en la asignación de recursos, así como a una profundización y legitimación del proceso presupuestario.

Un tercer aspecto refiere a las restricciones que enfrenta el Ejecutivo *ex post*, esto es, una vez aprobado el presupuesto. Aunque muchas de estas materias no están establecidas en la Constitución sino en leyes, y corresponde que así sea, existe un espacio para que, a través de reasignaciones o cambios en los ingresos efectivos con posterioridad a la aprobación del presupuesto, los gobiernos puedan introducir modificaciones sustanciales en el presupuesto de la Nación sin la aprobación del Congreso. Como menciona Soto (2020), las fuertes atribuciones del Gobierno se constatan con mayor intensidad durante la etapa de ejecución del presupuesto, es decir, una vez vigente. El rol del Congreso Nacional, al igual que en otros sistemas, ha ido reduciéndose de manera paulatina.

<sup>11</sup> OCDE (2015).

<sup>12</sup> OCDE (2019).

En este punto, cobra especial relevancia el artículo 67, número 7 de la Constitución actual, que establece que el Congreso deberá aprobar la contratación de empréstitos, esto es, el máximo endeudamiento bruto que podrá tomar el Gobierno. Esta facultad es una de las principales herramientas del Congreso para limitar el gasto por parte del Gobierno. Sin embargo, de aparecer nuevas fuentes de ingreso (por un mayor crecimiento económico, por ingresos extraordinarios o por la existencia de ahorros como los fondos soberanos), estos recursos pueden ser gastados con posterioridad, sin pasar a llevar la restricción de financiamiento establecida en la Ley de Presupuestos. Introducir modificaciones en estos aspectos puede delimitar de mejor manera los espacios para que el Gobierno, de manera posterior a su aprobación, modifique sustancialmente el presupuesto sin la aprobación del Congreso.<sup>13</sup>

Por último, cabe evaluar si el plazo que la actual Constitución establece para la discusión del presupuesto (dos meses), así como la restricción de que, en caso de no aprobarse en el tiempo requerido, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, necesitan alguna modificación para permitir un mayor debate, o mejores incentivos.

## 6. PROPUESTA

La revisión de la evolución temporal de la experiencia chilena y su comparación con la regulación internacional sugiere que el balance actual en Chile en el proceso presupuestario es excesivamente favorable al Ejecutivo en desmedro del Legislativo. Nuestras propuestas intentan ofrecer un nuevo equilibrio, sin afectar la dinámica de la responsabilidad fiscal ni la eficiencia en el uso de recursos. También sugieren una revisión de algunas de las facultades con las que el Ejecutivo cuenta en la implementación del presupuesto, una vez que este es aprobado. Cabe destacar que las propuestas suponen que el régimen político sigue teniendo un importante carácter presidencial.<sup>14</sup>

En primer lugar, planteamos que si el presupuesto no es aprobado en el plazo legal, siga vigente el aprobado en la discusión del año previo mientras la ley no se despache, como sucede en buena parte de los países desarrolla-

<sup>13</sup> El trato asimétrico entre el endeudamiento del Gobierno —que requiere ley— y el desahorro —que no la requiere— puede también distorsionar la estructura óptima de financiamiento del Estado. Ver Parrado *et al.* (2012).

<sup>14</sup> Como discutimos más arriba, al presentar la evidencia comparada, los sistemas parlamentaristas se caracterizan por la búsqueda de acuerdos para formar gobiernos de mayoría. Allí la distancia entre las preferencias en el Congreso y aquellas en el Ejecutivo naturalmente se reducen, lo que permite disminuir la eventual tensión entre poderes en la discusión presupuestaria. Ello explicaría las mayores atribuciones que tienen los parlamentos en esta materia.

dos. Se trata de un presupuesto que ya fue acordado recientemente y que, a nuestro juicio, representa una base razonable mientras no se logre un nuevo acuerdo.<sup>15</sup> Al mismo tiempo, y también en línea con la experiencia internacional, sugerimos extender el plazo para su discusión de dos a tres meses, adelantando su inicio en un mes. Esta posibilidad otorga un equilibrio más balanceado entre el Ejecutivo y el Legislativo que la combinación actual de un plazo corto para la revisión y el despacho, junto a una regla en que por defecto prima la propuesta del Ejecutivo. Estas modificaciones permitirían transformar el proceso en uno de mayor deliberación entre poderes.<sup>16</sup>

En segundo lugar, recomendamos una revisión de las restricciones que el Congreso enfrenta para realizar cambios a la Ley de Presupuestos. En la actualidad puede aprobar o reducir gastos, en un intento de evitar presiones fiscales indeseables. Nos parece, sin embargo, que ello sucede a costa de la participación de los legisladores en la fijación de prioridades dentro del presupuesto. Por ello, promovemos que se permita al Congreso, además de reducir, reordenar algunos gastos entre asignaciones presupuestarias, con límites de monto por definir y con restricciones que aseguren el respeto de leyes permanentes, las diferencias entre gasto transitorio y permanente, y entre partidas de gasto corriente e inversión. Más específicamente, las reasignaciones deben ser suscritas por un porcentaje mínimo de los parlamentarios de la Cámara respectiva (por ejemplo, un 20%), las que deben identificarse a nivel de asignaciones específicas, tanto lo que se aumentaría como lo que se reduciría. Bajo ninguna circunstancia, las reasignaciones pueden implicar aumentos de remuneraciones ni de dotaciones de funcionarios públicos. A su vez, las leyes que regulen estas atribuciones en mayor detalle debieran ser de *quorum* calificado y debieran incluir, como contrapartida a las nuevas atribuciones parlamentarias, algún tipo de sanción para quienes las incumplan.

Esta facultad, bajo ninguna circunstancia podrá significar un cambio en el nivel agregado de gasto en la Ley de Presupuestos en relación con lo propuesto por el Poder Ejecutivo. Para consolidar el control de las cuentas fiscales, proponemos mantener la restricción contemplada en la actual Constitución (últimos incisos del capítulo 67), respecto de que el Congreso no podrá “aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto. Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servi-

<sup>15</sup> Esta continuación del presupuesto quedaría definida en términos nominales.

<sup>16</sup> Para ello, también es central otorgar capacidad técnica suficiente al Congreso, de modo de asegurar simetría en el debate. Ver propuesta en esta misma sección.

cio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza”. Esta norma asegura un ajuste automático para mantener el nivel de gasto propuesto por el Ejecutivo, toda vez que establece sobre el Presidente de la República un “deber”, y no solo una “facultad”, de restringir de manera proporcional los gastos en la medida que el Congreso apruebe gastos no justificados.

En tercer lugar, formulamos la idea de atenuar las amplias facultades de veto que posee el Ejecutivo en la actualidad. Esto podría lograrse restringiendo las facultades de veto vigentes en la actualidad, permitiendo, por ejemplo, un veto parcial referido a glosas o artículos específicos, y no al presupuesto completo o, alternativamente, reduciendo el *quorum* requerido para que el Congreso pueda rechazar un veto presidencial. En cualquiera de estos casos, esto implicaría introducir en la Constitución una nueva forma de veto aplicable exclusivamente al proceso presupuestario.

Sobre el balance de poderes durante la discusión presupuestaria, nos parece que la estimación de ingresos y gastos debe seguir en manos del Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso debiese contar con la capacidad técnica para contrastar aquellas estimaciones. Por ello, sugerimos la creación de una oficina de carácter técnico que, aunque no es materia constitucional, tenga una mirada de mediano y largo plazo y que sea independiente de las mayorías circunstanciales que se puedan dar en el Congreso.<sup>17</sup> Cabe destacar que cerca de la mitad de los países OCDE cuentan con una Oficina de Presupuestos en el Congreso, la cual apoya la labor legislativa. En Chile, la dinámica del proceso presupuestario y la profundidad de la discusión legislativa —en esta y otras materias— podrían beneficiarse de una institucionalidad así, que pudiera cotejar algunos de los supuestos del presupuesto, así como de los informes financieros exigidos en otros proyectos de ley. En todo caso, sus recomendaciones no tendrían que ser vinculantes. A su vez, proponemos que la Constitución establezca la exigencia de algún principio de transparencia y rendición de cuentas en la gestión presupuestaria, que incluya información referida a desempeño y resultados de los programas.

Más allá del proceso de discusión del presupuesto, planteamos también modificaciones a la amplia capacidad de reasignación de gastos que posee el Ejecutivo *ex post*, esto es, una vez despachada la ley, y sin su deliberación

<sup>17</sup> Para una propuesta específica, ver Agostini *et al.* (2016). Es importante notar que esta institucionalidad dependería directamente del Congreso, a diferencia del Consejo Fiscal Autónomo creado recientemente, que evalúa y monitorea la situación fiscal de corto, mediano y largo plazo, y que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Alternativamente, se podría evaluar la ampliación de facultades al Consejo Fiscal Autónomo, en línea con el rol que cumplen oficinas fiscales independientes en otros países. Ver Kopits (2011).

en el Congreso. Esta capacidad es importante en ciertas circunstancias; sin embargo, la normativa actual permite utilizarla sin mayores límites. Por ello, se propone restringir la capacidad del Ejecutivo para reasignar libremente partidas presupuestarias, ya sea a un porcentaje del presupuesto aprobado, así como a fondos dentro de partidas, manteniendo la regla del 2% constitucional o la flexibilidad actual para desviaciones de 10% en el presupuesto de inversión sin aprobación del Congreso. De esta manera, se busca no alterar significativamente el balance fiscal acordado ni la priorización de gastos aprobada, y a la vez permitir la flexibilidad que requiera una emergencia.

También proponemos que el límite al endeudamiento fiscal que aprueba el Congreso se refiera a su endeudamiento neto, y no bruto, como es en la actualidad. Así se limita la capacidad de modificar el nivel de gasto una vez aprobado el presupuesto, impidiendo el uso de activos financieros por parte del Ejecutivo como fuente de financiamiento extrapresupuestaria. Se propone mantener el actual *quorum* calificado para la aprobación del endeudamiento.

Finalmente, aspiramos a la incorporación de algún tipo de principio de responsabilidad fiscal en la Constitución. Aunque la experiencia en términos del grado de especificidad del ancla fiscal en la Constitución varía (ver, por ejemplo, Alemania, Dinamarca y Suiza), la exigencia de que el debate presupuestario se lleve a cabo, cuidando la sostenibilidad en el tiempo de las cuentas fiscales, debe ser parte relevante del proceso de discusión presupuestaria que tanto el Ejecutivo como el Legislativo deben mantener a la vista.<sup>18</sup>

## 7. REFERENCIAS

- Agostini, C., E. Engel, A. Repetto, F. Sara y R. Wagner. (2016). “Emparejando la cancha: Nueva institucionalidad para la acción legislativa”. Informe de Políticas Públicas 06, Espacio Público.
- Granados, S., F. Larraín y J. Rodríguez. (2009). “Planificación y presupuesto como herramientas de política pública”. En *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Centro de Políticas Públicas UC.
- Kopits, G. (2011). “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11, N°3.
- Medina, J. P., E. Silva, S. Soto y R. Valdés. (2019). “Institucionalidad y política fiscal en Chile: hacia un nuevo ecosistema de responsabilidad fiscal”. En *Propuestas para Chile*, Concurso de Políticas Públicas UC, capítulo V.
- OECD (2015). Recommendation of the Council on Budgetary Governance.
- \_\_\_\_\_. (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries.

<sup>18</sup> Medina *et al.* (2019).

Parrado, E., J. Rodríguez y A. Velasco. (2012). “Responsabilidad fiscal en Chile: Propuestas para seguir avanzando”. *Estudios Públicos* Vol. 127, páginas 89-122.

Soto, S. (2016). *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, Escuela de Derecho, Universidad de Chile.

\_\_\_\_\_. (2020). “La participación del Congreso Nacional en las modificaciones a la Ley de Presupuestos”. *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. 33, N°1.

## 8. COMENTARIOS DEL RESTO DE LOS AUTORES A LA PROPUESTA

### *Resumen*

Suscriben con reserva: Pablo Correa, Luis Eduardo Escobar, Jorge Rodríguez, Claudia Sanhueza, Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara.

No suscribe: Sylvia Eyzaguirre.

### *Comentarios específicos*

- Pablo Correa

Valoro el trabajo y esfuerzo realizado por los autores para presentar el tema y proponer modificaciones en pos de mejorar la calidad técnica y legitimidad política del proceso. Sin embargo, aunque comparto algunas de las propuestas de los autores, tengo serias reservas con otras.

Particularmente, estoy de acuerdo con extender temporalmente el debate legislativo, así como modificar el límite al endeudamiento que autorice el Congreso para que se considere en términos netos y la inclusión de un principio de transparencia y rendición de cuentas por parte del Ejecutivo. También suscribo plenamente la idea de incorporar un ancla fiscal (el principio, no la regla puntual) en la Constitución.

No obstante, hay otras propuestas que presentan los autores que en el marco de un régimen político presidencialista —que de acuerdo al documento sería el escenario base— me parecen que debilitan la gobernabilidad. No me parece adecuada la posibilidad de que el Congreso pueda reasignar partidas presupuestarias en la manera que los autores proponen, así como la vigencia del presupuesto del año anterior (podría, por ejemplo, a un presiden-