

ORD.Nº 8 / 2022 REF.: Solicitud de ingreso de iniciativa de norma convencional constituyente enmarcada en avanzar en Presupuestos Fiscales y su Democratización.

SANTIAGO, 1 de febrero de 2022

DE : **NICOLÁS NÚÑEZ Y OTROS**  
CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

A : **MESA DIRECTIVA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL**

Nos dirigimos a usted en virtud de lo dispuesto en los artículos 81 y siguientes del Reglamento general de esta Convención Constitucional, para presentar iniciativa de norma constitucional sobre: “Presupuestos Fiscales y su Democratización” solicitando en el mismo acto sea remitida a la Comisión N°5, acorde a lo dispuesto en el artículo 66 letra g) “Régimen público económico y política fiscal” del Reglamento General de la Convención Constitucional y según se indica a continuación:

INICIATIVA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE:

## “PRESUPUESTOS FISCALES Y SU DEMOCRATIZACIÓN”

### 1. ANTECEDENTES.

La política fiscal es una rama de la política económica que configura el Presupuesto del Estado como variable de control para asegurar y mantener la estabilidad económica y evitar situaciones de inflación o desempleo. El Presupuesto del Estado consta de:

1. El gasto público, que comprende tanto el dinero empleado por el Gobierno para suministrar bienes y servicios a los ciudadanos, como las transferencias de dinero a algunas personas que el Gobierno realiza sin recibir ningún servicio a cambio; y
2. Los ingresos públicos, en forma de impuestos, tasas, ingresos patrimoniales y endeudamiento.

### **Sobre el actual Presupuesto de la Nación**

El presupuesto de la Nación es la principal ley que se discute en el Parlamento año a año, donde se asignan los ingresos y egresos de todos los programas presupuestarios del Gobierno Central. Es de carácter complejo ya que incluye los recursos que se asignan para cada uno de los programas presupuestarios, y responde a una tradición que se remonta a 1834.

En materia de institucionalidad presupuestaria, la Constitución de 1925 diseñó un sistema de administración financiera del Estado a la luz de los eventos de finales del siglo XIX cuando el desarrollo de las funciones del Estado se vio crecientemente obstaculizado como consecuencia de las pugnas entre el Ejecutivo y el Congreso, que llevó a establecer un sistema que permitiera que la marcha normal de la administración pública no pudiera ser bloqueada por la acción parlamentaria.

El sistema actual está regulado en sus aspectos más fundamentales en la Constitución de 1980, pero inspirado en los lineamientos antes descritos del texto constitucional de 1925, y en otros textos legales como la Ley 1.263 de 1975 orgánica de administración financiera del Estado, que establece las principales funciones de las entidades involucradas en dicho proceso (el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República y la Contraloría General de la República). En la Ley 18.575 de 1986 orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado; la Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto 2421); el DFL. 106 de 1960 del Ministerio de Hacienda, que define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos; y la Ley 20.128 de 2006 sobre responsabilidad fiscal, entre otras.

Estas normativas señalan que el Ministerio de Hacienda tiene como tarea dirigir la administración financiera del Estado, proponer la política económica y financiera del gobierno en materias de su competencia, y efectuar la coordinación y supervisión de las acciones que en virtud de ella se ejecuten. Entre sus funciones más importantes destacan la de elaborar el proyecto anual de presupuesto del sector público y dictar las normas para su ejecución; Es decir, administrar los recursos financieros del Estado.

### **Sobre los Presupuestos Subnacionales**

Chile es el país más centralizado en términos fiscales de la OCDE. Los gobiernos sub-nacionales tienen escasos ingresos propios, sus gastos son limitados y las iniciativas de inversión local son significativamente inferiores a los niveles de la OCDE. Mientras que en la OCDE el 60% de la inversión pública es realizada por gobiernos sub-nacionales, en Chile esta cifra sólo alcanza un 12% y se ha desarrollado principalmente a través de la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales, o directamente hacia los gobiernos locales, de modo que las municipalidades chilenas dependen principalmente de estas transferencias del gobierno central destinadas a financiar sectores o actividades específicas. El diseño e implementación de las políticas se define todavía principalmente a nivel central en los ministerios nacionales y agencias públicas en un proceso “desde arriba-hacia abajo”, muchas veces de acuerdo a normas uniformes nacionales que no toman en cuenta las necesidades y situaciones locales.

Si bien el tema ha estado en la agenda durante varios años, traspasar mayores responsabilidades y aumentar la autonomía de los gobiernos sub-nacionales se vuelve inevitable en el actual contexto económico, ya que es una herramienta clave para impulsar la productividad en todo el territorio. Chile necesita contar con municipios y regiones más activos que definan sus estrategias de desarrollo e inversión, decidan dónde y cómo invertir y gocen de una mayor autonomía financiera y mayor flexibilidad en el uso de los recursos traspasados.

la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) ha elaborado una “Propuesta Constitucional para una Nueva Institucionalidad Municipal” que señala “Es importante establecer una garantía de financiamiento de las municipalidades en términos similares a como se consagra hoy en día en la ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, a fin de que cualquier nueva atribución que se le asigne a los municipios, venga financiada.”

### **Presupuesto Participativo**

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de democracia participativa con experiencia radicada en las Municipalidades, investigado por el profesor chileno Egon Montecinos, que permite a la ciudadanía conocer qué es el Presupuesto Municipal, y decidir en conjunto con las autoridades locales sobre una parte del mismo. Desde el año 2001 a la fecha son 53 las municipalidades que lo han implementado en Chile. Son municipios mayoritariamente de comunas urbanas, con un desarrollo alto-medio, con capacidad financiera suficiente para destinar recursos al Presupuestos Participativos.

La mayoría de las experiencias están institucionalizadas con un conjunto de reglamentos y/u ordenanzas municipales, con reglamentos elaborados originalmente por la municipalidad y en los cuales se establecen las principales reglas del juego, como por ejemplo, montos de inversión, criterios de selección, territorios de planificación, modalidad de selección

La experiencia del presupuesto participativo convive con otras prácticas de participación ciudadana previamente desarrolladas en los municipios, tales como mesas temáticas, consejos, pladecos participativos, intervenciones territoriales específicas. Sin embargo, el presupuesto participativo se usa como instrumento anual con escasa vinculación con los tres principales instrumentos de planificación municipal existentes en Chile: Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco), plan regulador de la ciudad y el presupuesto municipal.

Con el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco), se observa una relación un poco más estrecha, pero a su vez confusa, no existiendo claridad en ninguno de los casos estudiados si el presupuesto participativo es un mecanismo para operativizar los grandes lineamientos de ciudad que se plasman en el Pladeco o simplemente es un instrumento para resolver los temas menores y puntuales que existen en los barrios de la ciudad. Hasta hoy ha primado esta última situación y el presupuesto participativo se ha transformado en un mecanismo con un impacto menor en los planes de desarrollo comunal.

Dada la realidad fiscal de los municipios en Chile, el monto que debaten en el presupuesto participativo es en su mayoría inferior al 2% del presupuesto municipal total. Si se considera sólo el ítem de inversión a la comunidad con ingresos propios que poseen los municipios chilenos, en promedio los municipios debaten en presupuesto participativo apenas un 28,3%, el 71,7% promedio restante del ítem se invierte bajo otras modalidades de financiación como fondos concursables.

### **Ilícitos en materia de gasto público**

Las transferencias en el presupuesto reúne los gastos de una institución cuando ésta realiza donaciones a otros organismos o traspaso de dinero para alguna función específica que se lleve a cabo en otra institución. Este traspaso de presupuesto puede realizarse a personas o instituciones privadas, a instituciones y empresas públicas, y a gobiernos u organismos extranjeros.

En la experiencia a nivel local el Consejo de Defensa del Estado ha declarado que un 52,17 por ciento de las municipalidades del país se encuentra vinculado a alguna investigación penal por posibles ilícitos identificados en sus cuentas, donde 489 corresponden a materias penales en que se investigan delitos de fraude al fisco, malversación de caudales públicos, cohecho, negociación incompatible, tráfico de influencia, entre otros, asociadas a 180 municipios.

## **2. PROPUESTA DE NORMA CONSTITUCIONAL:**

**Artículo 1:** La Ley de Presupuestos tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública. La ley determinará tanto los límites de gastos de los órganos del Estado, como el origen y destino de los ingresos y egresos.

El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por la o el Presidente de la República al Congreso, 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 la o el Presidente de la República.

**Artículo 2:** La estimación del rendimiento del Tesoro Público indicados en la Ley de Presupuestos o de las iniciativas legislativas presentadas por el ejecutivo corresponderá al Presidente de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos. La Unidad Técnica del Congreso Plurinacional colaborará, en el marco de su competencia definida en esta Constitución, con la estimación de los ingresos o gastos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley presentada por las y los diputados.

**Artículo 3:** El Congreso podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente. Podrá aprobar nuevos gastos con cargo a los fondos de la República siempre que indique, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto, previo informe de la Unidad Técnica del Congreso Plurinacional.

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 institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reasignar o reducir gastos, para cubrir dicha insuficiencia.

**Artículo 4:** Los presupuestos de los gobiernos subnacionales serán responsabilidad y competencia de la máxima autoridad ejecutiva territorial, y responderán a los principios y disposiciones de esta constitución y las leyes. Sin perjuicio de ello, la Ley de Presupuestos deberá considerar transferencias de recursos suficientes para los gobiernos subnacionales, con la finalidad de financiar adecuadamente sus funciones definidas por la ley, para alcanzar un desarrollo armónico y equitativo de los territorios, y para corregir las desigualdades e inequidades territoriales. Deberá, además, garantizar la disponibilidad de recursos para cualquier nueva atribución que se les asigne.

**Artículo 5:** Una ley determinará las instituciones, niveles y condiciones en que se elaborarán y ejecutarán los presupuestos participativos, a fin de asignar equitativa, eficiente, eficaz y transparentemente los recursos públicos que fortalezcan la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, asegurando a esta última una participación previa, efectiva y vinculante, así como a las autoridades locales y territoriales.


Los presupuestos participativos deberán ser coherentes y armónicos con otros instrumentos de planificación y de desarrollo, así como la fiscalización de la gestión, ejecución y rendición de cuentas.

**Artículo 6:** Todas las transferencias, directas o indirectas, desde los órganos del Estado a personas o instituciones privadas, a instituciones y empresas públicas, a gobiernos u

organismos extranjeros, u otras, serán objeto de control y fiscalización por la Contraloría General de la República.

### 3. CONVENCIONALES CONSTITUYENTES PATROCINANTES

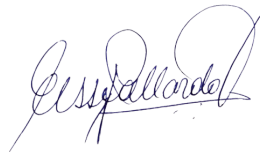
**Nicolás Nuñez Gangas**  
**Constituyente Distrito 16**



NICOLAS NUÑEZ GANGAS  
16.621.552-8



**Jaime Bassa**  
**Constituyente D. 7**



**Bessy Gallardo**  
**Constituyente D. 8**

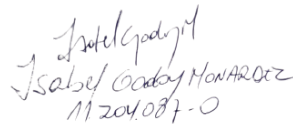


Carolina Videla Osorio  
105167754  
Distrito 1

**Carolina Videla Osorio**  
**Constituyente D. 1**



**Carolina Vilches**  
**Constituyente D. 6**



Isabel Godoy Monárdez  
11204.087-0

**Isabel Godoy Monárdez**  
**Constituyente Pueblo Colla**



Marcos Barraza Gómez

**Marcos Barraza Gómez**  
**Constituyente D. 13**



Ingrid Villena Narbona

**Ingrid Villena**  
**Constituyente D. 13**



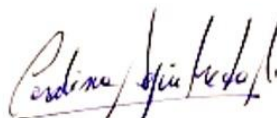
**Damaris Abarca**  
**Constituyente D. 15**



**Valentina Miranda**  
**Constituyente Distrito 8**



**Hugo Gutiérrez**  
**Constituyente Distrito 2**



CC - Carolina Sepúlveda  
13.793.459-0

**Carolina Sepúlveda**  
**Constituyente D. 19**