



Glosas presupuestarias y transferencias a personas sin fines de lucro

SERGIO GRANADOS AGUILAR

Cuestión previa: ¿cuál es el problema?

- ¿Regulación insuficiente?
- ¿Descuido o negligencia de los otorgantes ?
- ¿Debilidad de la fiscalización?

- A mi juicio se ha especulado mucho respecto del tema generando la sensación de una gran cadena de malas prácticas, sin un mayor análisis y poniendo en riesgo la cooperación pública/privada en el ámbito de las prestaciones sociales.

Delimitación del problema

- La situación que ha convulsionado a los medios de prensa y a diversos comentaristas de la plaza, y que es motivo de una investigación de la Fiscalía, se origina en la glosa asociada al programa de Asentamientos Precarios de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.
- Esta glosa se crea en el año 2014, durante la discusión del proyecto de ley de presupuesto para 2015 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, mediante un acuerdo entre los parlamentarios y el ejecutivo. (Fuente: informes de la IV sub comisión y el Informe de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, noviembre de 2014).

Delimitación del problema

- La actual glosa 04, vigente desde 2015, determina que se podrá celebrar **convenios** con municipios, servicios públicos **e instituciones sin fines de lucro**.
- Al respecto dos observaciones:
 - en el caso de los municipios la glosa establece que los convenios deben ser aprobados por el respectivo Consejo Municipal,
 - la glosa está asociada a la asignación 33 03 003, transferencias de capital a otras instituciones públicas, en la cual, originalmente, se introdujo al final del párrafo primero la frase: “e instituciones privadas sin fines de lucro”.
 - Aparentemente los convenios suscritos con estas instituciones no estarían debidamente regulados.

Análisis de la situación de la glosa 04 del programa de asentamientos precarios

- La suscripción de un convenio establece obligaciones tanto para el otorgante como para el receptor, y dependiendo del monto puede ir a Toma de Razón o registro a la Contraloría General de la República. En este caso, la institución debía suscribir un convenio.
- Adicionalmente, hasta 2022 la glosa establecía que "La Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo deberá informar trimestralmente a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, **sobre la nómina de municipalidades beneficiadas**, la cantidad de recursos entregados a cada una de ellas y las actividades realizadas con dichos recursos.
- A contar de 2023, se excluye la obligación de informar **sobre la nómina de municipalidades beneficiadas, no obstante, a través de glosas adicionales, se mantiene la obligación de informar sobre los planes de intervención, beneficiarios, y resultados del avance en el cierre de campamentos, a todas las comisiones pertinentes.**

Análisis de la situación de la glosa 04 del programa de asentamientos precarios

- Al revisar los informes que mandatan las glosas, entre los años 2017 y 2022, se constata que todos ellos se refieren estrictamente a lo solicitado, con foco en los municipios y beneficiarios.
- Sin embargo, entre agosto de 2020 y agosto de 2021, se incluyen en la nómina de entidades receptoras a las fundaciones que habían suscrito convenios con MINVU.
- Esta información detallada se interrumpe a contar de noviembre de 2021 entregándose solo un informe global sobre número de campamentos, número de familias y recursos asignados, situación que se mantiene hasta febrero de 2023, último informe conocido.

Análisis de la situación de la glosa 04 del programa de asentamientos precarios

- Si los seremis de vivienda ya desde mediados de 2020 venían suscribiendo convenios con instituciones sin fines de lucro, y si, además, se informaban detalladamente como instituciones receptoras, es posible sostener que al parecer no tenemos un problema de regulación.
- Mas aun, era una buena práctica de transparencia identificar a todas las entidades receptoras, públicas y privadas, no obstante que luego se decidiera incluir solo una mención global a su actividad en este programa.
- Adicionalmente se debe considerar las disposiciones de la ley 19.862, que establece que **los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos y los municipios que efectúen transferencias deberán llevar un registro de las entidades receptoras de dichos fondos.**

Análisis de la situación de la glosa 04 del programa de asentamientos precarios

- También se debe considerar, que el artículo 5 del reglamento de esta ley detalla en forma exhaustiva los requisitos que deben cumplir para la inscripción de cada operación de transferencia, tanto los órganos y servicios públicos, como las unidades receptoras de fondos públicos, para integrar el registro, y solo así estar en condiciones de percibirlos,
- Nuevamente, al parecer no tenemos un problema de regulación.
- Existe suficiente evidencia y ha transcurrido suficiente tiempo para que tanto los directivos otorgantes, como las entidades fiscalizadoras hayan reunido evidencia, para que en el simple ejercicio de sus atribuciones hubieran adoptado los resguardos necesarios para prevenir y evitar malas prácticas en la ejecución de este programa.

Responsabilidades directivas y de fiscalización

- Podríamos preguntarnos si, en el caso publicitado, los directivos de la institución otorgante cumplieron a cabalidad con sus funciones de resguardo de la función pública. Específicamente, si al proceder a aplicar las normas de la ley 19.862, en particular la establecida en el artículo 5 letra c) del reglamento 375, referido, entre otros, al objeto social, deberían haber revisado si la entidad receptora estaba habilitada para ejercer la intervención a que refiere el Programa de Asentamientos Precarios.
- También podríamos preguntarnos, si los organismos con facultades fiscalizadoras efectuaron alguna revisión de las actividades de este programa, existiendo una larga trayectoria de generación de evidencia relacionada con la gestión de campamentos, sobre la base de la información derivada de la obligación de informar a la comisión especial mixta de presupuestos, a las comisiones de hacienda y a las de vivienda y urbanismo de ambas cámaras.

Responsabilidades directivas y de fiscalización

- Específicamente, el artículo 52 de la Constitución Política de la República establece que son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados fiscalizar los actos del Gobierno; asimismo el artículo 9 de la LOC del Congreso Nacional obliga a los organismos de la administración del Estado a proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las comisiones o por los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala, o de comisión.
- Por su parte la Contraloría General de la República, cuenta con amplias atribuciones en su ley orgánica, atreviéndome solo a señalar lo dispuesto en los artículos 1,7,16 y 25, y en la ley de administración financiera del estado los artículos 51,53, 54.

Observación sobre las transferencias a privados

- En este caso, hemos revisado solo una transferencia de capital a otras entidades públicas, de forma directa, lo que podría generar discrecionalidad en el caso de los entes privados y constituir esta una fuente de malas prácticas.
- Al revisar las transferencias de capital a instituciones privadas 33 01, se puede concluir que casi en su totalidad definen en la denominación de su asignación al destinatario, y generalmente cuentan con una glosa asociada que regula su actividad.
- En el caso de las Transferencias corrientes a privados 24 01, el artículo 23 de la Ley de Presupuestos fija las condiciones bajo las cuales se puede transferir recursos, estableciendo entre otras condiciones que el **concurso será obligatorio para la asignación de recursos correspondientes a transferencias corrientes, así como la obligación de la firma de un convenio** que debe incluir los requisitos señalados en el mismo artículo 23.

Glosas comunes a los gobiernos regionales

- Considerando que en esta coyuntura han surgido también observaciones a las transferencias que efectúan los gobiernos regionales, se estima necesario explicar el origen de las glosas comunes
- Estas glosas comunes para los programas de inversión de los Gobiernos Regionales se originaron frente a la necesidad de modificar las facultades de los GORES, aumentando o reduciendo sus atribuciones, de acuerdo a negociaciones políticas durante la discusión de la ley de presupuestos de cada año. De esta forma se fueron agregando, cada año, nuevas instituciones que podían recibir recursos de los GORE para la ejecución de programas, con tipologías también cada vez más amplias.
- En consecuencia, las glosas presupuestarias se suman a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, otorgando de esta forma un marco regulatorio sólido para las actividades que deben desarrollar dichas instituciones.

Sentido de las glosas presupuestarias

- Lo primero que es necesario señalar es que las glosas presupuestarias, muchas de las cuales tienen un origen parlamentario, se han incorporado en las leyes de presupuestos con una función regulatoria en el proceso de asignación de recursos para las actividades que los organismos públicos pueden realizar, restringiendo en algunos casos las atribuciones que otorgan las leyes permanentes, permitiendo otras que no están dentro de sus funciones, estableciendo requisitos y condiciones que se deben cumplir, o determinando la necesidad de dictar un reglamento para enmarcar todo el proceso de asignación de recursos.
- La ley de presupuestos es la más política de las leyes, ya que muchos de sus contenidos resultan de una discusión sustantiva de las diferentes visiones de la forma en que se debe organizar la sociedad. Por lo tanto, el objetivo final de las glosas es limitar las posibilidades de acción de las fuerzas políticas que gobiernan, complementando la regulación permanente.

A modo de conclusión

- De los antecedentes expuestos se puede señalar que, en el caso de los aportes entregados a determinadas fundaciones, existe una normativa clara que regula el proceso para asignar y entregar las transferencias, por lo que los problemas observados recientemente en algunos casos obedecerían al incumplimiento de las normas existentes. Una manera de ampliar el resguardo ante malas prácticas sería extender la aplicación del artículo 23 de la LP a las Transferencias de capital a privados.
- Por otra parte, los entes fiscalizadores tienen amplias atribuciones y la obligación de fiscalizar a los organismos públicos para asegurar que los recursos públicos se usen efectivamente en el fin para el cual se transfirió.
- **Por lo tanto, es posible señalar que, en el caso de las transferencias a fundación Democracia Viva, fallaron los organismos de control y los ejecutivos de las instituciones otorgantes en sus obligaciones ex ante y ex post.**



Glosas presupuestarias y transferencias a personas sin fines de lucro

SERGIO GRANADOS AGUILAR