

INFORME DE
POLÍTICA PÚBLICA



TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A INSTITUCIONES PRIVADAS:

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA UN MEJOR GASTO FISCAL

Alejandro Barros, Paula Benavides, Eduardo Engel, Benjamín García

24 DE JULIO DE 2023

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ANTECEDENTES DEL CASO "CONVENIOS"	4
3. DIAGNÓSTICO	5
4. RECOMENDACIONES	9
ANEXOS	15
REFERENCIAS	19

1. INTRODUCCIÓN

El caso “Convenios” ha remecido la opinión pública durante las últimas semanas, poniendo el foco de atención en las instituciones privadas sin fines de lucro que reciben fondos del Estado. Los hechos están siendo investigados por los organismos competentes y, en caso de acreditarse responsabilidades administrativas y/o penales, los ilícitos deben ser sancionados conforme a la ley. Más allá de la resolución jurídica del caso, el análisis de los hechos controvertidos es una oportunidad para encontrar espacios de mejora en la relación del Estado con las instituciones privadas que reciben financiamiento público. En ese sentido, la convocatoria de la Comisión Asesora Ministerial para la Regulación de la Relación entre las Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro y el Estado, presidida por María Jaraquemada, es una buena noticia para la construcción de un diagnóstico claro y de propuestas que se hagan cargo de los problemas existentes.

La presente nota busca aportar un análisis del caso en comento (sección 2) y un diagnóstico general sobre la forma en que el Estado se relaciona con las instituciones privadas que reciben su financiamiento (sección 3). El objetivo es nutrir el debate público con información que permita evaluar la naturaleza del problema a resolver, evitando tanto la minimización del mismo como la implementación de medidas desproporcionadas que perjudiquen la eficiencia en la provisión de servicios públicos. En esa línea, este documento propone también una serie de recomendaciones de política pública que contribuyen a una relación más transparente y eficiente entre el Estado y las instituciones privadas (sección 4). Muchas de estas medidas pueden ser implementadas con relativa rapidez por vía administrativa, mientras que otras necesitan de debate en sede legislativa.

Por último, esta nota busca alertar sobre el riesgo de que el escándalo provocado por el caso “Convenios” haga olvidar las otras deudas pendientes en materia de probidad en nuestro país, muchas de las actuales han sido abordadas previamente por Espacio Público y otros actores de la sociedad civil¹. Tal es el caso, por ejemplo, de las faltas a la probidad en el ámbito municipal, las reformas necesarias al empleo público, la profundización de la transparencia estatal, la mejora de las compras públicas y el perfeccionamiento de la regulación del lobby. En la mayoría de estas materias existen proyectos de ley actualmente en tramitación en el Congreso Nacional².

En definitiva, esta nota busca contribuir a que, tal como lo ha hecho en el pasado, nuestro país pueda aprovechar la ventana de oportunidad abierta por los recientes escándalos, logrando materializar avances concretos en la construcción de una institucionalidad más íntegra, transparente, proba y eficiente.

¹ Véase el Anexo 3 para mayor información.

² Véase, por ejemplo: (i) boletines refundidos N°13.565-07 y N°13.115-06 para mejorar la protección a los denunciantes, particulares y funcionarios del Estado, que tengan conocimiento de hechos de corrupción; (ii) boletín N°12.100-07 para mejorar las normas de transparencia, en especial, facilitar a los ciudadanos el acceso a la información pública; (iii) boletín N°14.137-05 para extender la aplicación del sistema de Mercado Público y de la normativa de compras públicas a todos los organismos del Estado; y (iv) boletín N°15.523-06, y boletines refundidos N°14.250-06, N°14.266-06 y N°15.123-06, para aumentar la transparencia y la probidad a nivel municipal.

2. ANTECEDENTES DEL CASO “CONVENIOS”

Entre los meses de octubre y diciembre de 2022, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Antofagasta (la “Seremi”) celebró, vía asignación directa, tres convenios de transferencia de recursos con la Fundación Democracia Viva (la “FDV”) bajo el Programa de Asentamientos Precarios, por un monto total de \$426 millones (los “Convenios”). Los Convenios fueron celebrados entre Carlos Contreras como Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (quien es militante de Revolución Democrática y ex jefe de gabinete de la diputada por Antofagasta, Catalina Pérez, del mismo partido), y Daniel Andrade como Presidente de FDV, quien a la fecha también militaba en Revolución Democrática y era pareja de la diputada Pérez. Asimismo, publicaciones de prensa posteriores han alertado de la eventual existencia de un número de funcionarios contratados por la FDV que simultáneamente prestaban servicios en la Seremi³, sin perjuicio de que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (el “Minvu”) ha aclarado que no habrían funcionarios del Servicio de Vivienda y Urbanismo ni de la Seremi que recibieran un sueldo adicional desde FDV o tuviesen dobles contrataciones⁴.

FDV es una fundación de derecho privado que adquirió su personalidad jurídica en febrero de 2022 y se encuentra inscrita en el Registro Central de Colaboradores del Estado y Municipalidades creado por la Ley N° 19.862, bajo el área temática “Ciudadanía y Participación”. Según sus estatutos, la FDV busca generar y apoyar proyectos que fortalezcan el ejercicio democrático, pudiendo realizar asesorías, talleres y eventos que contribuyan a dicho propósito. El Anexo 1 del presente documento contiene información más detallada de la FDV.

Por su parte, los tres Convenios terminaron su tramitación administrativa con fechas 3 de octubre, 26 de octubre y 29 de noviembre de 2022, por los montos de \$200 millones, \$170 millones y \$56 millones, respectivamente. Dichos recursos fueron transferidos a FDV de forma íntegra al momento de la emisión de la resolución que aprobó el convenio respectivo. El Anexo 2 del presente documento describe con mayor detalle las principales disposiciones de los Convenios.

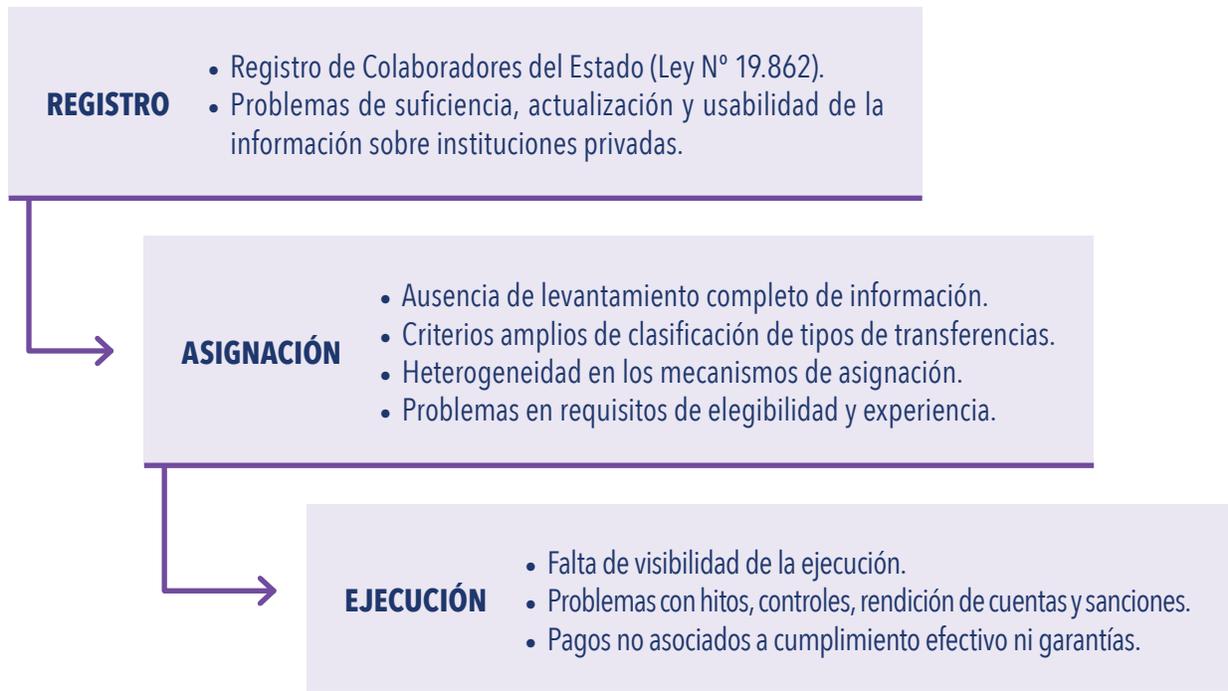
³ Artaza, Francisco (25 de junio de 2023), *Ministro Montes entregará a fiscalía antecedentes que vinculan a más personas en millonarios convenios con Fundación Democracia Viva*. La Tercera. <https://www.latercera.com/politica/noticia/ministro-montes-entregara-a-fiscalia-antecedentes-que-vinculan-a-mas-personas-en-millonarios-convenios-con-fundacion-democracia-viva/L5SU5BC7WFG4TPPA2FKILE72PI/>

⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (25 de junio de 2023), *Comunicado de Prensa Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Mediablanca. <https://www.mediablanca.com/comunicado-de-prensa-ministerio-de-vivienda-y-urbanismo/>

3. DIAGNÓSTICO

La relación entre el Estado y las instituciones privadas que reciben fondos públicos puede ser entendida como un proceso compuesto por tres etapas sucesivas: registro de las instituciones privadas, asignación de los recursos públicos a dichas instituciones y ejecución de los recursos públicos en la labor encomendada (figura 1). A continuación, se presenta un diagnóstico de la situación actual y los principales puntos de mejora de cada una de estas etapas, a la luz de lo descrito sobre el caso de la FDV.

FIGURA 1: ASPECTOS RELEVANTES EN LA RELACIÓN ENTRE ESTADO E INSTITUCIONES PRIVADAS.



A. REGISTRO DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS:

Todas las entidades receptoras de transferencias provenientes de órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos y de los municipios deben inscribirse en registros públicos consolidados en el Registro Central de Colaboradores del Estado y Municipalidades, creado el año 2003 por la Ley N° 19.862 (el "Registro de Colaboradores"). En el registro se debe incluir la individualización de las entidades inscritas, su área de especialización, su naturaleza jurídica, sus antecedentes financieros, las actividades que se les hayan encargado, los recursos públicos recibidos y el resultado de los controles efectuados por organismos fiscalizadores. La información contenida en el Registro Central de Colaboradores es pública y es gestionada por los Ministerios de Hacienda e Interior, encontrándose disponible al público en un sitio web especializado⁵.

La información publicada en el Registro de Colaboradores es insuficiente para efectuar una correcta fiscalización ciudadana. Aunque es positivo que se encuentre disponible la información básica de las instituciones inscritas (RUT, domicilio, etc.) y los montos recibidos por transferencias del Estado, se encuentran ausentes antecedentes claves para la fiscalización ciudadana (tales como los textos de los convenios, los informes de avance en su cumplimiento, etc.). Asimismo, la información publicada en muchos casos se encuentra desactualizada. Por último, el sitio web tiene **serios problemas de usabilidad** que dificultan su utilización como herramienta de control ciudadano y la obtención de datos abiertos para su análisis.

B. ASIGNACIÓN DE RECURSOS:

Existen distintas vías por las cuales las instituciones privadas pueden recibir fondos públicos, incluyendo la Ley N° 19.886 sobre Compras Públicas (la "Ley de Compras Públicas"), la designación nominativa por la propia Ley de Presupuestos, los concursos implementados por un órgano o servicio público y la asignación directa de estos últimos, entre otras. En el caso de la FDV, los gastos públicos demandados por los Convenios fueron imputados al presupuesto fiscal de 2022 como transferencias de capital bajo el Programa de Asentamientos Precarios del Minvu⁶. Aunque la partida utilizada fue inicialmente ideada para permitir la transferencia de recursos a las municipalidades, en la Ley de Presupuestos del año 2015 se agregó una nueva glosa que permitió asimismo la celebración de convenios con instituciones privadas sin fines de lucro⁷.

⁵ <https://www.registros19862.cl/>

⁶ Subtítulo 33, ítem 03, asignación 003, glosa 06 de la partida 18, capítulo 1, programa 02. Esta partida presupuestaria tiene sus orígenes en la Ley de Presupuestos del año 2011 y su objetivo inicial fue habilitar las transferencias de capital a las distintas municipalidades bajo un programa en ese entonces denominado "Programa Aldeas y Campamentos", destinado a otorgar soluciones habitacionales a familias que se encontraran en situación de campamento. Dicho programa pasó a tener su nombre actual (Programa de Asentamientos Precarios) en la Ley de Presupuestos del año 2019.

⁷ La indicación que incorporó dicha glosa fue aprobada por la unanimidad de la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, como una forma de permitir la ejecución de los recursos directamente por el Serviu y por instituciones privadas sin fines de lucro. Lo anterior, dado que en la comisión se señaló que habían municipios que no estaban al día en sus obligaciones y se deseaba evitar que "personas inocentes se vean perjudicadas por problemas de mala gestión de los municipios" (véase Biblioteca del Congreso Nacional, "Historia de la Ley N° 20.798, Comisión Mixta", pág. 468). La habilitación de la celebración de convenios con instituciones privadas sin fines de lucro bajo la partida presupuestaria descrita se ha mantenido en todas las siguientes leyes de presupuesto hasta esta fecha.

Dado que los recursos transferidos a FDV no correspondieron a gastos en bienes y servicios, no quedaron afectos a la Ley de Compras Públicas. Asimismo, al ser clasificados como transferencias de capital (y no corrientes), no quedaron sujetos a la obligación de concursabilidad general consagrada en el artículo 23 de la Ley de Presupuestos de 2022 (el "Artículo 23"). Este artículo fue incorporado por primera vez en la Ley de Presupuestos de 2021, estableciendo que el concurso es obligatorio para la asignación de los recursos relativos a transferencias corrientes a instituciones privadas (salvo las excepciones legales expresas) y ordenando el cumplimiento de una serie de requisitos para dichas transferencias⁸. Asimismo, el Artículo 23 señala que el Ministerio de Hacienda puede impartir instrucciones complementarias de aplicación general respecto al contenido de los convenios, con la finalidad de asegurar que los recursos sean destinados efectivamente al objetivo para el que fueron asignados⁹. **Dichas instrucciones no han sido dictadas a esta fecha.**

A la vista de lo señalado anteriormente, hemos identificado lo siguiente en relación a la etapa de asignación de los recursos públicos a instituciones privadas:

(i) Para poder construir un diagnóstico acabado, es necesario disponer de un **levantamiento de todas las transferencias del Estado a instituciones privadas**, de la forma en que se realizan (asignación directa, concurso público, etc.) y del tipo de gasto al que están asociadas (de capital, corriente, etc.).

(ii) Es necesario revisar los **criterios de calificación de las transferencias del Estado (entre "de capital" y "corrientes")**, la forma en que se aplican en la práctica y la discrecionalidad con que son calificadas¹⁰. En efecto, la calificación de las transferencias a la FDV como gastos de capital deja dudas. Aunque la construcción de infraestructura de habitabilidad primaria en los campamentos puede ser considerada como un gasto de capital, no parece posible sostener lo mismo respecto de los otros servicios comprendidos en los Convenios (tales como la realización de diagnósticos, reuniones, entrevistas y asambleas con los habitantes de los campamentos). Lo anterior es especialmente evidente en el tercer Convenio, cuyo objeto corresponde a la implementación de diagnósticos socio territoriales, el diseño de planes de intervención y la intervención para la promoción de la organización comunitaria y participación ciudadana, pero no la ejecución de obras materiales de habitabilidad en los campamentos (véase el Anexo 2 para más detalles).

(iii) Si bien la incorporación del Artículo 23 es un avance en la regulación de las transferencias del Estado a instituciones privadas, existen espacios de mejora en su aplicación práctica. En primer lugar, se requiere la realización de un **levantamiento de todas las excepciones legales** existentes a la obligación general de concursabilidad de las transferencias corrientes. Asimismo, dado que dicha obligación de concursabilidad

⁸ Tales como: (i) los convenios deben explicitar las acciones, metas y plazos que deben aplicarse a las actividades financiadas; (ii) los pagos deben ser realizados según avance efectivo; (iii) las instituciones que reciban más de 2.000 UTM (\$126 millones aproximadamente) deben publicar en sus sitios web los convenios, sus estados financieros, balances y la memoria anual de actividades; y (iv) el incumplimiento de las obligaciones por las instituciones privadas imposibilita la recepción de nuevos fondos, hasta su subsanación.

⁹ En las materias descritas en este párrafo, el Artículo 23 ha permanecido prácticamente inalterado en las siguientes Leyes de Presupuestos luego de su incorporación el año 2021.

¹⁰ De acuerdo a las Instrucciones de la Ley de Presupuestos 2022, las transferencias de capital comprenden "todo desembolso financiero, que no supone la contraprestación de bienes o servicios, destinado a gastos de inversión o a la formación de capital". Para el caso del sector privado, las transferencias de capital deben estar destinadas a "gastos de capital a personas y entidades privadas tales como colegios, institutos de investigación privados, instituciones que prestan servicios y asistencia judicial, etc." (Dirección de Presupuestos (2022), "Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2022", p. 92.).

no cuenta con un marco jurídico definido, se da espacio a una **heterogeneidad en su aplicación práctica** por los distintos organismos y servicios públicos. Lo anterior no contribuye a la certeza jurídica y la predictibilidad de los procedimientos administrativos, perjudicando tanto el proceso de asignación de los recursos como la operación de las instituciones privadas, especialmente respecto a la postulación a fondos públicos y la rendición de los mismos. Por último, es necesario **extender la obligación de concursabilidad** del Artículo 23 a todas las transferencias efectuadas a instituciones privadas.

(iv) Se debe prestar atención también a los **requisitos de elegibilidad** de las instituciones privadas a las que se transfieren recursos públicos. En efecto, en el caso de la FDV surgen dudas acerca de su **experiencia e idoneidad** para ejecutar las labores que son objeto de los Convenios. Por una parte, al momento de la firma de los primeros Convenios, la FDV tenía menos de siete meses de existencia jurídica y había iniciado sus actividades ante el Servicio de Impuestos Internos con menos de dos meses de anticipación. Por otro lado, el objeto legal de la FDV se relacionaba con la realización de asesorías, talleres y eventos en materias de fortalecimiento del ejercicio democrático, lo que no se condice con la mayoría de las labores encomendadas por los Convenios, que comprendían la realización de obras materiales de habitabilidad en los campamentos (luminarias, cierres perimetrales, eliminación de basurales, equipamiento para hacer frente a incendios, etc.). Lo anterior se evidencia asimismo en la ampliación del giro tributario que FDV debió hacer al día siguiente de la firma de los Convenios, para incluir la ejecución de actividades de construcción de servicios públicos¹¹. Por último, se deben evaluar las **normas sobre conflictos de interés**, en particular respecto a las instituciones privadas receptoras de recursos públicos.

C. EJECUCIÓN DE RECURSOS:

Existe una **falta de visibilidad para la ciudadanía** acerca de la forma en que se da cumplimiento a los recursos transferidos en virtud de los distintos convenios. La información sobre la ejecución de los recursos (informes de cumplimiento, estado de avance, prórrogas, sanciones, etc.) normalmente no está disponible o es publicada con retraso.

Asimismo, el correcto uso de los recursos públicos requiere la **existencia de hitos de cumplimiento claros, controles efectivos, obligaciones de rendición de cuentas y sanciones en caso de incumplimientos**. Aunque estas materias se encuentran cubiertas en la regulación de muchos mecanismos de traspaso de recursos públicos a privados, el caso de la FDV evidencia que quedan aún espacios sin cobertura. Al ser una transferencia de capital, a los Convenios no se les aplicaron los requisitos del Artículo 23 (previamente descritos), lo que permitió que la totalidad de los recursos públicos fueran transferidos al inicio de la vigencia de los Convenios. Así, si bien los Convenios establecieron las actividades que la FDV debía realizar y las etapas de su ejecución, la transferencia de los recursos no se asoció a su cumplimiento efectivo, ni se establecieron plazos máximos para la realización de las distintas etapas (salvo en el tercer Convenio). Adicionalmente, no se exigió la constitución de garantía alguna para asegurar el buen uso de los recursos transferidos antes de la ejecución de cualquier actividad por la FDV.

¹¹ Aburto, Néstor y Reyes, Felipe (22 de junio de 2023), *SII confirma que Democracia Viva no tenía giro de obras cuando ya se había adjudicado \$370 millones*. Bio Bio Chile. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/06/22/sii-confirma-que-democracia-viva-no-tenia-giro-de-obras-cuando-ya-se-habia-adjudicado-270-millones.shtml>

4. RECOMENDACIONES

A la luz de los antecedentes del caso “Convenios” y teniendo en cuenta los elementos del diagnóstico general presentado en la sección anterior, se propone a continuación una serie de recomendaciones de política pública para mejorar la relación entre el Estado y las instituciones privadas que reciben fondos públicos (figura 2). Se incluyen propuestas para cada etapa del proceso (registro, asignación y ejecución), así como recomendaciones generales que abarcan distintos ámbitos.

Antes de exponer las recomendaciones específicas, es necesario volver a hacer presente la necesidad de se realice: (a) un **levantamiento de todas las transferencias del Estado a instituciones privadas**, de la forma en que se realizan (asignación directa, concurso público, etc.) y del tipo de transferencia al que están asociadas (de capital, corriente, etc.), con el objeto de dimensionar los montos involucrados y de caracterizar la manera en que se transfieren; y (b) una **identificación de todas las excepciones existentes a la obligación general de concursabilidad** de las transferencias corrientes. Ello permitiría contar con mejor información para idear las reformas que permitan prever y sancionar casos de corrupción en la asignación y uso de recursos públicos por instituciones privadas.

A. REGISTRO DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS:

- Se debe avanzar en la **construcción de un registro único de todas las instituciones privadas que reciban fondos públicos**, ya sea que lo hagan a título de compras públicas (gastos en bienes y servicios), transferencias corrientes, transferencias de capital u otro.
- En el corto plazo, es necesario **reformular el actual Registro de Colaboradores**, de forma que:
 - Se incorpore la información necesaria para permitir el control ciudadano, tal como los documentos corporativos de las instituciones privadas (constitución, modificaciones, etc.), antecedentes sobre su gobierno corporativo, su situación financiera y fuentes de financiamiento, los convenios u otros documentos que fundamentan el traspaso de fondos públicos, y las rendiciones de cuenta y otros documentos que acrediten el cumplimiento de sus obligaciones frente al Estado.
 - Se establezcan mecanismos y sanciones que aseguren que la información disponible esté al día.
 - Se actualice la operación del sitio web del Registro de Colaboradores, mejorando su interfaz, su interoperabilidad y la disponibilidad de su información como datos abiertos.
 - Para incorporar estas y otras mejoras se puede mirar la información y el uso que se da al Registro de Proveedores de ChileCompra, de forma de adoptar aquellos aspectos positivos que sean pertinentes.

B. ASIGNACIÓN DE RECURSOS:

- Se debe avanzar hacia una **regulación permanente y general de las transferencias que el Estado realiza a instituciones privadas:**

- Dicha regulación debe contenerse en una ley marco que defina procedimientos, criterios y requisitos claros y de general aplicación para los concursos en que puedan participar los privados y para los convenios que éstos celebren.

- Se deben establecer reglas que regulen los conflictos de intereses de las instituciones privadas que reciban los recursos y de quienes ocupen sus cargos directivos, así como hacerles aplicables las normas de probidad y transparencia del sector público, en lo que sea pertinente.

- Un mecanismo que puede ser incorporado en la ley consiste en la obligación del funcionario/a público que aprueba la asignación de firmar una declaración expresa de no tener conflictos de interés en la celebración del acto. Aunque los efectos jurídicos de dicha declaración son limitados, es esperable que este requisito adicional pueda modificar positivamente la conducta funcionaria en ciertos casos límite.

- En la preparación de la ley marco se pueden tomar como insumos, en lo que resulte pertinente, las leyes vigentes que regulan transferencias de recursos públicos a privados (tales como la Ley de Compras Públicas y la Ley N° 20.032 que regula los aportes financieros del Estado a los colaboradores acreditados del SENAME) y las lecciones aprendidas durante su implementación práctica.

- En el corto plazo y antes de que se dicte la ley marco, se podrían efectuar las siguientes medidas:

- El Ministerio de Hacienda podría dictar las **instrucciones complementarias de aplicación general** mencionadas en el Artículo 23, de forma de detallar las condiciones de celebración de los convenios que materialicen transferencias corrientes a instituciones privadas. Esto permitiría homogeneizar los convenios de los distintos órganos y servicios públicos; establecer requisitos de experiencia e idoneidad para las instituciones privadas que participen en ellos; exigir la constitución de garantías por las instituciones privadas que reciban montos acumulados superiores a cierto umbral; y definir los mecanismos de seguimiento, cumplimiento de avances, fiscalización y rendición de cuentas aplicables.

- La próxima Ley de Presupuestos podría extender la obligación general de concursabilidad y los demás requisitos del Artículo 23 **a todas las transferencias que se realicen a instituciones privadas**, incluyendo las referidas a gastos de capital.

- Es necesario reducir los espacios de discrecionalidad existentes en la calificación de un gasto como transferencia de capital o transferencia corriente, definiendo con mayor precisión qué gastos se comprenden en cada categoría.

C. EJECUCIÓN DE RECURSOS:

Se requieren medidas que permitan una **mayor transparencia y mejor control del uso de los recursos públicos asignados a las instituciones privadas**, tales como:

- La información detallada sobre las transferencias del Estado a instituciones privadas debe ser incorporada al **portal Presupuesto Abierto**¹², en una forma que permita su uso y fiscalización por la ciudadanía.
- La ley marco u otra normativa que regule las transferencias a instituciones privadas debe establecer las normas mínimas que deben contener los convenios en relación a la **descripción de las actividades a realizar, los hitos de ejecución, los plazos de cumplimiento de éstos y las normas sobre rendición de cuenta de los recursos**.
- El **pago de los recursos públicos debe estar asociado al debido cumplimiento de los hitos de ejecución** de las actividades encomendadas a las instituciones privadas. El proceso de control debe incluir la emisión de informes públicos de cumplimiento por las instituciones privadas, los que deben ser aceptados digitalmente por el servicio u órgano público respectivo de manera previa a la facturación y el pago.

D. RECOMENDACIONES GENERALES:

- Es fundamental asegurar la transparencia de todo el proceso inscripción, asignación y ejecución de recursos públicos por instituciones privadas. En ese sentido, se debe acelerar la tramitación de la **Ley de Transparencia 2.0**, que contiene normas que mejorarán sustantivamente las obligaciones de transparencia de las instituciones privadas que reciben fondos públicos¹³.
- El buen uso de los recursos públicos recibidos por las instituciones privadas requiere poner atención en los gastos en bienes y servicios que se realizan con cargo a los mismos. Esta es una de las materias abordadas por el proyecto de ley que modifica la **Ley de Compras Públicas**, en cuya tramitación se ha buscado hacer aplicable la normativa de compras públicas a las instituciones privadas receptoras de fondos estatales, en lo referido al uso de dichos fondos. Es por tanto necesario acelerar la tramitación de este proyecto de ley.
- Exigir el cumplimiento efectivo de la obligación de **envío mensual a la Dirección de Presupuestos de todas las nóminas de trabajadores y servidores a honorarios** por parte de los órganos y servicios públicos, y municipalidades. Aunque dicha obligación se encuentra contenida en la Ley N° 21.306 del año 2020¹⁴,

¹² <https://presupuestoabierto.gob.cl/>

¹³ Boletín N°12.100-07 para mejorar las normas de transparencia, en especial, facilitar a los ciudadanos el acceso a la información pública. Entre otras normas, el proyecto contempla que las personas jurídicas sin fines de lucro que reciban transferencias de fondos públicos sobre 1.500 UTM y que sean representativas de al menos un tercio de su presupuesto anual, deberán mantener a disposición del público información relativa a sus organización, directorio, actividades, ingresos y gastos, presupuesto y fuentes de financiamiento, entre otros antecedentes.

¹⁴ "Artículo 70.- Los órganos y servicios públicos incluidos en la ley de presupuestos, las municipalidades, las universidades estatales, las empresas públicas creadas por ley y las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50 por ciento o mayoría en el directorio, deberán enviar mensualmente a la Dirección de Presupuestos la nómina de los trabajadores, cualquiera sea su régimen laboral, y de aquellos servidores que se desempeñen

en la práctica su cumplimiento no ha sido efectuado de forma totalmente oportuna. La disponibilidad de dicha información, idealmente en un formato que permita su procesamiento, permitiría una mejor fiscalización de las contrataciones efectuadas por los órganos y servicios públicos, permitiendo detectar situaciones irregulares (tales como personas que ejerzan “dobles funciones”).

- En general, se debe evaluar la aplicación, en lo pertinente, de la **normativa que rige a los órganos y servicios públicos** a las instituciones privadas receptoras de recursos estatales (por ejemplo, normas sobre probidad, transparencia, rendición de cuentas, evaluación de proyectos, etc.). Lo anterior, sin embargo, debe ser realizado con el cuidado de no entorpecer excesivamente la operación de las instituciones privadas, cuya flexibilidad es un elemento positivo para la ejecución de las labores que les son encomendadas. Asimismo, en el caso de las organizaciones sin fines de lucro, debe tenerse en cuenta que muchas de ellas funcionan en condiciones de relativa precariedad, por lo que una excesiva burocratización de los procesos podría dificultar o hacer inviable su operación.
- Debe establecerse la obligación de transparentar la información sobre los **beneficiarios finales** de las instituciones privadas que reciben fondos públicos (en línea con lo considerado en el proyecto de reforma a la Ley de Compras Públicas) y sobre sus **principales fuentes de financiamiento**. Lo anterior debe ser considerado también para aquellas instituciones privadas que efectúen labores de incidencia pública.

Por último, y tal como se adelantó en la introducción de esta nota, es necesario evitar que la atención convocada por el caso “Convenios” nos haga olvidar las otras deudas que tiene nuestro país en materia de probidad. Si bien deben tomarse las medidas necesarias para transparentar y mejorar la relación entre el Estado y las instituciones privadas que reciben recursos públicos, hay que tener en cuenta que existen otros ámbitos en que han habido diversos casos de corrupción en el último tiempo que han involucrado elevadas sumas de fondos públicos. Tal es el caso, por ejemplo, de las faltas a la probidad en el ámbito municipal. Asimismo, existen deudas en empleo público, transparencia estatal, regulación del lobby y compras públicas. Esperamos que la ventana de oportunidad abierta por los recientes escándalos de corrupción permita alcanzar un acuerdo transversal para avanzar en la materialización de reformas que construyan una institucionalidad más íntegra, transparente, proba y eficiente. En Espacio Público ponemos a disposición de la opinión pública todos los análisis y recomendaciones efectuados durante los últimos años en materia de probidad y transparencia¹⁵.

a honorarios, indicando las remuneraciones y demás contraprestaciones en dinero efectivamente pagadas a cada uno ellos en dicho período, e identificando la fuente de financiamiento. Esta información deberá ser entregada dentro de los quince días siguientes al término del mes respectivo a informar, según los medios y en los formatos que determine la Dirección de Presupuestos.

La información remitida será utilizada por la Dirección de Presupuestos para realizar las proyecciones económicas necesarias para el estudio y preparación de los proyectos de ley con efecto en las remuneraciones del sector público.

La Dirección de Presupuestos informará a la Contraloría General de la República sobre el incumplimiento de la obligación dispuesta en este artículo, la cual, de acuerdo a las normas de su ley orgánica, podrá incoar el sumario y establecer las sanciones que correspondan respecto de las entidades sujetas a su fiscalización. El incumplimiento injustificado de la obligación establecida en este artículo se sancionará con multa de 20 a 50 por ciento de las remuneraciones de la autoridad o jefe superior respectivo del órgano o servicio.

La Dirección de Presupuestos y su personal deberán guardar absoluta reserva y secreto de los datos personales de que tomen conocimiento en virtud de la presente disposición, y abstenerse de usar dicha información en beneficio propio o de terceros. Para efectos de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 125 del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, se estimará que los hechos que configuren infracciones de esta disposición vulneran gravemente el principio de probidad administrativa, sin perjuicio de las demás sanciones y responsabilidades que procedan”.

¹⁵ Véase el Anexo 3 para mayor información.

FIGURA 2: SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES.

ETAPA DEL PROCESO	DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIONES
Registro de las Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Información del Registro de Colaboradores es insuficiente para el control ciudadano y se encuentra desactualizada. • Plataforma web del registro tiene problemas de usabilidad y análisis de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en un registro único de todas las instituciones privadas receptoras de fondos públicos. • En el corto plazo, reformulación del Registro de Colaboradores, para que incluya nueva información y asegure que esté al día. Asimismo, se requiere actualizar y mejorar el sitio web.
Asignación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Falta información completa sobre las transferencias del Estado a privados. • Criterios de calificación de los tipos de transferencias y su aplicación práctica deben ser revisados. • Heterogeneidad en la aplicación del Artículo 23. • Los requisitos de elegibilidad y experiencia de las instituciones privadas deben ser revisados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en una regulación permanente de las transferencias del Estado a privados (ley marco), que establezca procedimientos generales y regule conflictos de intereses. • En el corto plazo: (i) el Ministerio de Hacienda puede dictar las instrucciones complementarias del Artículo 23; y (ii) la próxima Ley de Presupuestos puede extender dicho artículo a todas las transferencias a privados. • Reducir espacios de discrecionalidad en la calificación de transferencias como capital o corrientes.
Ejecución de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de visibilidad en la ejecución de los recursos. • Ausencia o insuficiencia de hitos de cumplimiento, controles, rendición de cuentas y sanciones. • Pagos no asociados a cumplimiento de hitos ni contra constitución de garantías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información detallada de transferencias se debe incorporar al portal Presupuesto Abierto. • Convenios con privados deben establecer normas sobre la ejecución de recursos (hitos, plazos de cumplimiento, sanciones y normas sobre rendición de cuentas). • Pagos deben estar asociados al cumplimiento efectivo de los hitos de ejecución y contra garantías en ciertos casos. Los informes de cumplimiento deben ser públicos.

RECOMENDACIONES GENERALES

- Realizar un levantamiento de todas las transferencias del Estado a instituciones privadas, de la forma en que se realizan y del tipo de gasto al que están asociadas.
- Identificar todas las excepciones a la obligación general de concursabilidad de las transferencias corrientes.
- Acelerar la tramitación de la Ley de Transparencia 2.0, buscando asegurar la transparencia de todo el proceso de registro, asignación y ejecución de recursos públicos.
- Acelerar la tramitación de la modificación de la Ley de Compras Públicas, buscando asegurar el buen uso de los recursos públicos destinados a bienes y servicios.
- Exigir el cumplimiento efectivo de la obligación de envío mensual a la Dirección de Presupuestos de todas las nóminas de trabajadores y servidores a honorarios por parte de los órganos y servicios públicos, y municipalidades (Ley N° 21.306, art. 70).
- Evaluar la aplicación de la normativa que rige a los órganos y servicios públicos a las instituciones privadas receptoras de recursos estatales, con el cuidado de no entorpecer excesivamente su operación y considerando la realidad de las organizaciones sin fines de lucro.
- Obligación de transparentar la información sobre beneficiarios finales de las instituciones privadas que reciben fondos públicos o realizan incidencia pública, y sus principales fuentes de financiamiento.

AGENDA DE PROBIDAD

- Necesidad de hacerse cargo de otras deudas apremiantes en materia de probidad, tales como las faltas a la integridad en el ámbito municipal y las deudas en empleo público, transparencia estatal, regulación del lobby y compras públicas.

ANEXOS

ANEXO 1 INFORMACIÓN SOBRE LA FUNDACIÓN DEMOCRACIA VIVA

La FDV fue constituida mediante escrituras públicas otorgadas con fechas 30 de septiembre y 6 de diciembre de 2021 en la notaría de Santiago de don R. Alfredo Martín Illanes. Sus fundadores fueron Doris Pinto Manquenahuel, Catalina Guzmán Cáceres y Daniel Andrade Schwarze. La personalidad jurídica de FDV fue obtenida con fecha 25 de febrero de 2022 mediante la inscripción de la fundación en el Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro del Servicio de Registro Civil e Identificación. La FDV inició sus actividades ante el SII con fecha 31 de julio de 2022. Con fecha 21 de noviembre de 2022 (el día siguiente a la firma de los dos primeros Convenios), FDV amplió su giro para incluir la ejecución de actividades de construcción de servicios públicos¹⁶. Asimismo, la FDV se encuentra inscrita en el Registro Central de Colaboradores del Estado y Municipalidades creado por la Ley N° 19.862, bajo el área temática "Ciudadanía y Participación".

Los directores provisorios de FDV designados en su constitución son Tomás Flores Saavedra, María Florencia Limonado Palma, Linda Carrillo Jiménez, Daniela Dresdner Vincencio, Doris Pinto Manquenahuel (Tesorera), Catalina Guzmán Cáceres (Secretaria) y Daniel Andrade Schwarze (Presidente). El patrimonio inicial de la FDV asciende a \$300.000 y se encuentra domiciliada en la comuna de Ñuñoa.

Conforme a los estatutos refundidos otorgados en su constitución, FDV tiene por objeto "generar y apoyar iniciativas, ideas o proyectos que aspiren a fortalecer el ejercicio democrático que se genera desde la ciudadanía informada y comprometida (...) [impulsar] los cambios sociales necesarios para lograr que se vuelva a poner en el centro a las personas y su participación, en la construcción de una sociedad más justa y democrática". Para conseguir dichos objetivos, FDV podrá "a) Asesorar a instituciones, organizaciones, empresas y autoridades que persigan los objetivos de la fundación. b) Realizar talleres, capacitaciones y formaciones en diversos temas que ayuden al objetivo de la fundación. c) Producir y gestionar eventos", además de realizar actividades económicas que se relacionen con sus fines e invertir sus recursos.

¹⁶ Aburto, Néstor y Reyes, Felipe (22 de junio de 2023), *SII confirma que Democracia Viva no tenía giro de obras cuando ya se había adjudicado \$370 millones*. Bio Bio Chile. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/06/22/sii-confirma-que-democracia-viva-no-tenia-giro-de-obras-cuando-ya-se-habia-adjudicado-270-millones.shtml>

ANEXO 2 DETALLE DE LOS CONVENIOS

Los tres Convenios fueron celebrados entre la Seremi, el Serviu y FDV, y aprobados por las respectivas resoluciones exentas de los dos primeros organismos. A continuación se describen las principales cláusulas de los Convenios:

(i) Convenio de transferencia de recursos para la ejecución de proyectos de habitabilidad primaria Campamento EcuChilePe en la comuna de Antofagasta:

- Fecha de firma: 20 de septiembre de 2022.
- Resoluciones aprobatorias: Resolución Exenta N° 1298 de fecha 3 de octubre de 2022 emitida por el Serviu y Resolución Exenta N° 504 de fecha 3 de octubre de 2022 emitida por la Seremi.
- Objeto: Ejecución de una intervención socio cultural territorial para familias de asentamientos precarios (específicamente, en el campamento EcuChilePe), con el objeto de mejorar el estándar de habitabilidad en el corto plazo mediante la ejecución de obras básicas transitorias en las áreas de salubridad y seguridad.
- Detalle de actividades: Los productos a ejecutar incluyen la instalación de luminarias solares, implementación de soluciones a microbasurales, ejecución de cierros, instalación de contenedores de basura y adquisición de extintores, entre otras actividades. Se comprende también la realización de reuniones, entrevistas y asambleas con los habitantes del campamento, para elaborar un diagnóstico socio territorial.
- Monto: \$200.000.000, transferidos de forma íntegra al momento de la emisión de la resolución que aprueba el convenio.
- Vigencia: 16 meses desde la fecha de total tramitación del acto administrativo que lo apruebe.

(ii) Convenio de transferencia de recursos para la ejecución de proyectos de habitabilidad primaria Campamento Irrarázabal Etapa I en la comuna de Antofagasta:

- Fecha de firma: 20 de septiembre de 2022.
- Resoluciones aprobatorias: Resolución Exenta N° 1456 de fecha 26 de octubre de 2022 emitida por el Serviu y Resolución Exenta N° 576 de fecha 27 de octubre de 2022 emitida por la Seremi.
- Objeto: Ejecución de una intervención socio cultural territorial para familias de asentamientos precarios (específicamente, en el campamento Irrarázabal Etapa I), con el objeto de mejorar el estándar de habitabilidad en el corto plazo mediante la ejecución de obras básicas transitorias en las áreas de salubridad y seguridad.

- **Detalle de actividades:** Los productos a ejecutar incluyen la instalación de luminarias solares, implementación de soluciones a microbasurales, ejecución de cierros, instalación de contenedores de basura y adquisición de extintores, entre otras. Las actividades comprenden también la realización de reuniones, entrevistas y asambleas para elaborar un diagnóstico socio territorial.
- **Monto:** \$170.000.000, transferidos de forma íntegra al momento de la emisión de la resolución que aprueba el convenio.
- **Vigencia:** 16 meses desde la fecha de total tramitación del acto administrativo que lo apruebe.

(iii) Convenio de transferencia de recursos para la ejecución de proyectos de diagnóstico socio territoriales – planes de intervención, plan de campamento preparado y acciones sociales comunitarias en diversos campamentos de la región de Antofagasta:

- **Fecha de firma:** 25 de octubre de 2022.
- **Resoluciones aprobatorias:** Resolución Exenta N° 1621 de fecha 25 de noviembre de 2022 emitida por el Serviu y Resolución Exenta N° 641 de fecha 29 de noviembre de 2022 emitida por la Seremi.
- **Objeto:** Implementación de diagnósticos socio territoriales, diseño de planes de intervención, ejecución del Plan Campamento Preparado, intervenciones tendientes a fortalecer la organización comunitaria (en especial en grupos prioritarios tales como infancia y migrantes) y acciones para la organización de la demanda habitacional, a través de estudios previos y participación ciudadana que determinen las condiciones de los campamentos, orientando la estrategia habitacional.
- **Detalle de actividades:** Las actividades incluyen la elaboración de diagnósticos socio territoriales, la ejecución de talleres con familias de los campamentos, el diseño de un plan de intervención, la organización de la demanda habitacional y la realización de una intervención para la promoción, organización comunitaria y participación ciudadana. Las actividades se deben desarrollar en los campamentos Flor del Norte (Arian Coni II), Francis II, Limonita II, Meseta Norte Coloso, Niños Felices, Quebrada Baquedano, Roca Roja y Barrio Ecológico Comunidad de Quetena.
- **Monto:** \$56.000.000, transferidos de forma íntegra al momento de la emisión de la resolución que aprueba el convenio.
- **Vigencia:** 14 meses desde la fecha de total tramitación del acto administrativo que lo apruebe, correspondiendo 12 meses a la ejecución y 2 meses al cierre administrativo.

ANEXO 2

PRINCIPALES PUBLICACIONES DE ESPACIO PÚBLICO EN MATERIA DE PROBIDAD Y ANTICORRUPCIÓN (ÚLTIMOS 5 AÑOS)

1. Espacio Público (2018), "Recomendación legislativa N°22: Proyecto de ley que fortalece la probidad pública". Disponible en: <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/N%C2%B0-22-Recomendacion-Legislativa-PL-Integridad-Publica.pdf>.
2. Centro de Estudios Públicos, Chile21, Espacio Público, y Libertad y Desarrollo (2018), "Gestión de personas en el Estado". Disponible en: https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/libro_gestion_17dic2018.pdf.
3. Centro de Estudios Públicos, Chile21, Espacio Público, y Libertad y Desarrollo (2018), "Transparencia, acceso a información pública y gestión de la información en el Estado". Disponible en: https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/libro_transparencia_17dic2018.pdf.
4. Espacio Público (2019), "Agenda para combatir la impunidad". Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/agenda-para-combatir-la-impunidad/.
5. Chile Transparente, Espacio Público y Fundación Observatorio del Gasto Fiscal (2019), "Detalle propuestas agenda contra la impunidad". Disponible en: https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files/mf/1575057622DetallePropuestasAgendacontraImpunidad_29NOV.pdf.
6. Chile Transparente, Espacio Público y Fundación Observatorio del Gasto Fiscal (2020), "Comentarios al proyecto de ley que establece un nuevo estatuto de protección en favor del denunciante". Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/proyecto-de-ley-que-establece-un-nuevo-estatuto-de-proteccion-en-favor-del-denunciante-recomendacion-legislativa-n26/.
7. Espacio Público (2021), "Recomendación legislativa N°23: Proyecto de Ley modifica la ley Sobre Acceso a la Información Pública". Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/proyecto-de-ley-modifica-la-ley-sobre-acceso-a-la-informacion-publica-recomendacion-legislativa-n23/.
8. Espacio Público (2021), "Recomendación legislativa N°27: Proyecto de ley que moderniza la ley N°19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado". Disponible en: https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/recomendacion-legislativa-n27/.
9. Espacio Público (2021), "Propuestas constitucionales sobre probidad y transparencia". Disponible en: https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2022/01/Propuestas-constitucionales-sobre-probidad-y-transparencia_EspacioPu%CC%81blico-1.pdf.

Para mayor información, véase: <https://espaciopublico.cl/nuestro-trabajo/>.

REFERENCIAS

Aburto, Néstor y Reyes, Felipe (22 de junio de 2023), *SII confirma que Democracia Viva no tenía giro de obras cuando ya se había adjudicado \$370 millones*. Bio Bio Chile. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/06/22/sii-confirma-que-democracia-viva-no-tenia-giro-de-obras-cuando-ya-se-habia-adjudicado-270-millones.shtml>

Artaza, Francisco (25 de junio de 2023), *Ministro Montes entregará a fiscalía antecedentes que vinculan a más personas en millonarios convenios con Fundación Democracia Viva*. La Tercera. <https://www.latercera.com/politica/noticia/ministro-montes-entregara-a-fiscalia-antecedentes-que-vinculan-a-mas-personas-en-millonarios-convenios-con-fundacion-democracia-viva/L5SU5BC7WFG4TPPA2FKILE72PI/>

Biblioteca del Congreso Nacional, "Historia de la Ley N° 20.798, Comisión Mixta". Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/7488/HLD_7488_d1a1b34f2a2999df82a9b0f8d16e4bac.pdf

Dirección de Presupuestos (2022), "Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2022". Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-266641_doc_pdf.pdf

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (25 de junio de 2023), *Comunicado de Prensa Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Mediabanco. <https://www.mediabanco.com/comunicado-de-prensa-ministerio-de-vivienda-y-urbanismo/>

