



Propuestas para una mejor regulación de las transferencias del Estado

AGOSTO 2023

SOLEDAD HORMAZÁBAL
JOSÉ IGNACIO LLODRÁ

Propuestas para una mejor regulación de las transferencias del Estado

AGOSTO 2023

SOLEDAD HORMAZÁBAL¹
JOSÉ IGNACIO LLODRÁ²

1. Investigadora Horizontal

2. Master in Public Administration in International Development (MPA/ID) Candidate, Harvard Kennedy School

Resumen ejecutivo

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la resolución de problemas públicos es fundamental para el desarrollo de una sociedad justa, participativa y equitativa. La colaboración público-privada permite aprovechar las fortalezas de ambos sectores, generando sinergias y soluciones más eficientes a los desafíos públicos. Sin embargo, en Chile, la regulación de las transferencias del Estado a las organizaciones de la sociedad civil requiere mejoras significativas en términos de transparencia, mecanismos de asignación y rendición de cuentas.

Presupuestariamente una compra pública corresponde al aprovisionamiento de bienes y servicios para el Estado, mientras que una transferencia corresponde a donaciones o desembolsos que no representan la contraprestación de bienes o servicios para el Estado. Las compras públicas se encuentran reguladas mediante la Ley de Compras Públicas. Por otro lado, las transferencias se encuentran reguladas según sea cada caso o área social donde el Estado apoya a la sociedad civil en la ejecución de políticas públicas.

Como marco general, las transferencias realizadas a organismos de la sociedad civil deben cumplir con la Ley 19.862 que fue creada el año 2003 para establecer un registro centralizado de personas jurídicas receptoras de fondos públicos. Esta ley –que no ha sido modificada– no establece responsabilidades, ni criterios mínimos para estas transferencias. Además, el registro Ley 19.862 está desintegrado del resto de las plataformas que operan los funcionarios públicos, tiene clasificaciones desactualizadas y una multitud de criterios, lo cual disminuye su efectividad como fuente de información para el análisis de las políticas públicas y la toma de decisiones.

Con la excepción de las transferencias que cuentan con regulación especial como las subvenciones educacionales, no se cuenta con una regulación moderna que de las suficientes garantías de eficiencia, transparencia y probidad. Tampoco existe la obligación de que las instituciones receptoras de fondos públicos tengan adecuados estándares de transparencia, antigüedad y experiencia comprobable. A mayor abundamiento, las transferencias corrientes no se entregan con objetivos claros y, en la mayoría de los casos, no existe la obligación de generar indicadores que permitan hacer una evaluación posterior de sus actividades.

Es necesario mejorar el marco regulatorio para garantizar la correcta asignación de recursos públicos y exigir estándares de transparencia, antigüedad y experiencia para las insti-

tuciones receptoras. Además, se debe fortalecer los mecanismos de fiscalización y control, implementando indicadores de evaluación, evaluaciones ex post e informes consolidados para asegurar el uso adecuado de los recursos públicos. Así, las transferencias debieran cumplir con: i) concursabilidad y libre acceso; ii) establecer deberes, responsabilidades y objetivos; iii) transparencia y iv) evaluación.

Entre las transferencias que deben mejorar su regulación están aquellas que se establecen en la Ley de Presupuestos, a través de sus glosas presupuestarias. En el año 2021, se agregó el Artículo 23 a la Ley de Presupuestos, estableciendo un marco general que actualiza la Ley 19.862. Este artículo establece los principios de concursabilidad y establece deberes de información para las organizaciones colaboradoras del Estado, incluyendo las transferencias corrientes, que son la principal forma en que el Estado ejecuta programas a través de la sociedad civil. La Ley de Presupuestos 2023 incluye 36 glosas que permiten asignaciones presupuestarias para realizar transferencias exclusivamente a organizaciones privadas.

Otras transferencias cuya regulación debe ser mejorada son la que se realizan a fundaciones ligadas al Estado, como las fundaciones de la Primera Dama, las fundaciones ligadas a Ministerios, las corporaciones ligadas a gobiernos regionales y municipios. Se debería mejorar los estándares de transparencia, probidad, control de recursos públicos y evaluación del gasto público. De igual forma, debe revisarse cada cierto tiempo la necesidad de que existan dichas instituciones y su rol.

Respecto de las medidas concretas, en el corto plazo se propone revisar las transferencias activas en distintas glosas presupuestarias y estandarizar los criterios mediante una instrucción del Ministerio de Hacienda. En el mediano plazo, se debiera generar una clasificación de las distintas transferencias y evacuar un informe consolidado anual sobre el aporte del Estado a las organizaciones de la sociedad civil. Además, se debiera establecer una institucionalidad regulatoria sólida a través de una ley marco. Por último, se plantea unificar las plataformas actuales para el registro de gastos, transferencias y rendición de cuentas, y hacer esta información accesible al público.

Estas medidas fortalecerán la institucionalidad de las transferencias estatales, asegurando una asignación transparente, eficiente y equitativa de los recursos públicos. Se espera que estas propuestas contribuyan a una gestión más efectiva de la colaboración público privada en la solución de problemas públicos mediante las transferencias del Estado a las organizaciones de la sociedad civil e incrementen la confianza de la ciudadanía en el uso de los fondos públicos.

Introducción

La participación de la sociedad civil en la resolución de problemas públicos es un pilar fundamental para el fortalecimiento democrático y el desarrollo de políticas públicas innovadoras e inclusivas. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un rol vital al aportar conocimientos, experiencia y perspectivas diversas, enriqueciendo así el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, y tomando en cuenta la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la resolución de problemas públicos, se evidencian falencias en la regulación de las transferencias que el Estado realiza a estas organizaciones. Esta situación plantea desafíos, pero también una gran oportunidad para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

En el caso específico de Chile, es necesario fortalecer los mecanismos de fiscalización y control, así como incrementar la transparencia en las transferencias realizadas por el Estado a las organizaciones de la sociedad civil. La falta de una adecuada fiscalización puede llevar a la existencia de irregularidades, malversación de fondos y una pérdida de confianza en el sistema. En este sentido, es imperativo promover una regulación más robusta y eficiente que garantice la correcta utilización de los recursos públicos y brinde mayor certeza tanto a las organizaciones como a la ciudadanía en general.

Este documento tiene como objetivo analizar la necesidad de implementar mejoras en la regulación de las transferencias del Estado a las organizaciones de la sociedad civil en Chile. Se abordarán los desafíos existentes, se propondrán soluciones para fortalecer los mecanismos de fiscalización y se enfatizará la importancia de incrementar la transparencia en estas transferencias. Con ello, se busca promover un entorno propicio para la participación de las organizaciones, fortaleciendo su capacidad de contribuir de manera efectiva a la resolución de problemas públicos y fomentando la confianza de la sociedad en la gestión de recursos públicos.

Este documento aborda la regulación administrativa y de registro de las transferencias a organizaciones de la sociedad civil, por lo que creemos, será un complemento de otros trabajos que analicen otras aristas como los problemas de probidad administrativa. De igual forma, este trabajo busca analizar los casos que creemos, requieren una urgente modernización, por lo que no se consideran los casos de transferencias a organismos de la sociedad civil que se encuentran regulados en sus propias leyes especiales como las subvenciones.

Complementariedad público privada

“Aun cuando el Estado deba, en virtud de las circunstancias, ofrecer directamente los bienes que constituyen los derechos sociales, la situación «utópica» o «ideal» sería aquella en que las asociaciones particulares serían capaces de proveer total y completamente tales bienes, ya sea por sí mismas, ya sea con auxilio del Estado. Este escenario sería el ideal o utópico porque en él todos los miembros de la sociedad encontrarían la asociación con cuyos fines y modos de consecución se identifican, si no total, sí al menos significativamente.”

Felipe Schwember³

Los problemas públicos requieren de una atención integral y una amplia participación para su resolución efectiva. El beneficio potencial de las organizaciones de la sociedad civil o fundaciones para participar en la resolución de problemas públicos se basa en su capacidad para identificar necesidades, movilizar recursos y generar soluciones innovadoras. Dado que suelen estar en estrecho contacto con las comunidades, poseen un conocimiento más acabado de los desafíos locales y pueden ofrecer perspectivas valiosas en la búsqueda de soluciones efectivas.

En este sentido, la complementariedad entre el Estado y los privados se basa en reconocer que ambas partes tienen roles y fortalezas distintas en la resolución de problemas públicos. Las organizaciones de la sociedad civil pueden actuar como mediadoras entre la sociedad y el Estado, canalizando las demandas y necesidades de la comunidad de manera más cercana y ágil. De esta forma, aportarían diversidad de enfoques, creatividad y flexibilidad a los procesos de toma de decisiones públicas, promoviendo una participación ciudadana más activa y ampliando el alcance de las políticas públicas.

Por su parte, el Estado debe asegurar una adecuada asignación de los recursos, promover un marco legal y normativo adecuado, y garantizar que las políticas públicas se implementen de manera eficaz. El Estado, como garante del bienestar y los derechos de los ciudadanos, debe ser capaz de proveer servicios públicos de calidad y actuar como regulador y supervisor de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil para asegurar su transparencia y rendición de cuentas.

Para cumplir con esta complementariedad nuestro Estado usa como herramientas, la entrega de créditos tributarios o gastos tributarios para incentivar a que los contribuyentes entreguen donaciones directamente a los cuerpos intermedios de la sociedad, o mediante transferencias a los hogares las que pueden ser por medio de organizaciones de la sociedad civil que reemplazan al Estado en alguna de sus labores sociales.

3. Schwember, Felipe (2023) “Subsidiaridad, liberalismo y Estado social de derecho” en “Lecciones Constitucionales: reflexiones sobre un proceso fallido y propuestas para el debate” 2023, Ediciones LYD.

Transferencias del Estado a los hogares y la sociedad civil

Presupuestariamente una transferencia corresponde a donaciones o desembolsos que no representan la contraprestación de bienes o servicios para el Estado. Esta clasificación del gasto existe en el clasificador presupuestario (Decreto 854 de 2004) y viene dada por la clasificación internacional en la contabilidad del gasto público que se encuentra en los manuales de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional⁴. Así, el gasto público se clasifica como una compra de bienes y servicios cuando el Estado compra bienes para sí, que luego transforma mediante su acción en otros bienes o servicios para la comunidad. Otra categoría de gasto público corresponde a las transferencias que el Estado hace directamente a la comunidad, las cuales pueden ser transferencias en forma de bonos (bono invierno, bono marzo, IFE, etc.), o bien entrega de fondos a alguna institución de la sociedad civil para que realice una acción para la comunidad en un área de acción del Estado. Por ejemplo, el Estado realiza una compra pública cuando compra insumos médicos para un hospital público, de igual forma, realiza una transferencia a los hogares cuando les entrega recursos para financiar una prestación médica en un hospital privado. A si mismo, el Estado realiza una compra pública cuando los colegios públicos compran bienes para entregar un servicio educativo, y realiza una transferencia cuando entrega subvenciones educacionales a los establecimientos privados.

Dada la diferenciación en materia de gasto, ambos casos son tratados de forma distinta en la Ley de Presupuestos (es decir, con subtítulos distintos)⁵. En el primer caso, cuando el Estado compra bienes, estos suelen ser bienes y servicios de mercado cuya provisión es amplia. Presupuestariamente, estos gastos se encuentran en el subtítulo 22. En el caso de las transferencias, estas suelen corresponder (no siempre) a casos donde no existen mercados o estos son imperfectos (lo cual justifica generalmente la acción del Estado). Es por esta razón que la labor de la sociedad civil en el ámbito de las labores sociales, es ejercida principalmente por organizaciones sin fines de lucro. Presupuestariamente, las transferencias a estas organizaciones se encuentran en el subtítulo 24.

Esta separación presupuestaria da origen a distintos tipos de regulaciones. Por un lado, el aprovisionamiento de bienes y servicios del Estado, que es bastante homogéneo, se encuentra regulado mediante la Ley de Compras Públicas. Por otro, las transferencias se encuentran reguladas según sea cada caso o área social donde el Estado apoya a la sociedad civil en la ejecución de políticas públicas.

Así, por ejemplo, las subvenciones educacionales se encuentran reguladas de forma específica en la ley de subvenciones, estableciendo reglas que deben cumplir los colegios para optar por las distintas subvenciones existentes (subvención general, SEP, etc), así como también existen regulaciones particulares para las subvenciones de los organismos colaboradores del servicio Menor Niñez, entre otras.

4. Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, FMI, 2014.

5. En la ley de presupuestos, un subtítulo es una agrupación de gastos de naturaleza homogénea. La ley entrega autorizaciones de gasto según subtítulos, los cuales puede tener regulación adicional en glosas.

Regulación marco Ley 19.862

Como marco general, las transferencias realizadas a organismos de la sociedad civil deben cumplir con la Ley 19.862 que fue creada el año 2003 para establecer un registro centralizado de personas jurídicas receptoras de fondos públicos⁶. Esta ley se creó como parte del esfuerzo legislativo de modernización y transparencia impulsado en los acuerdos de aquellos años.

Al momento de dictarse la Ley 19.862 el Estado tenía menos información que hoy sobre las transacciones fiscales, por ejemplo, el sistema SIGFE que registra de forma centralizada las transacciones del Gobierno Central, comenzó a desarrollarse el año 2001. Esta ley en cuestión estableció por primera vez la obligatoriedad de registros de transacciones y de los colaboradores de forma centralizada, permitiendo transparentar para el público, las transferencias realizadas a organizaciones privadas.

Sin embargo, a más de 20 años desde la creación de esta ley -la cual no ha tenido modificaciones- se evidencian falencias que obviamente no podrían ser previsibles al momento de su dictación. Por un lado, la ley enmarca la creación de un registro, pero no establece responsabilidades, ni criterios mínimos para estas transferencias. De igual forma, la evolución de otros sistemas informáticos de forma paralela han dejado al registro Ley 19.862 desintegrado del resto de las plataformas que operan los funcionarios públicos. Por último, el registro 19.862 tiene clasificaciones desactualizadas y existe una multitud de criterios con que los servicios públicos ingresan la información, lo cual disminuye su efectividad como fuente de información para el análisis de las políticas públicas y la toma de decisiones.

A continuación se enumeran algunos criterios generales que deben establecerse para la asignación de fondos públicos a organizaciones privadas que colaboran con la acción del Estado.

6. El registro es público y se encuentra en <https://www.registros19862.cl/>

Algunos criterios que deben regir las transferencias:

- **Conkursabilidad y libre acceso:**

Un criterio general que debería tener siempre el Estado en relación con los privados es permitir el libre acceso, evitando privilegios exclusivos para ciertos actores. Si bien esto no quiere decir que no existan excepciones que se pueden hacer debido situaciones particulares como las emergencias. Cualquiera sea el caso, los ámbitos de excepción deben estar regulados.

- **Deberes, responsabilidades y objetivos:**

La acción del Estado que se realiza por medio de organizaciones de la sociedad civil debe ser resguardada con el fin de que pueda entregarse correctamente el bien público que el Estado otorga por medio de la sociedad civil. En este sentido, la acción de la sociedad civil no puede tener una menor calidad sólo por el hecho que el Estado está delegando la entrega de un bien por medio de ellas. Así, las transferencias públicas deben establecerse mediante herramientas idóneas que permitan fijar objetivos, responsabilidad y mecanismos de restitución cuando los fines pactados no se hayan cumplido.

- **Transparencia:**

La ley 19.862 establece el registro de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos, pero no existe la obligación de que las instituciones receptoras de fondos públicos tengan adecuados estándares de transparencia, antigüedad y experiencia comprobable. A mayor abundamiento, las transferencias corrientes no se entregan con objetivos claros y no existe la obligación de generar indicadores que permitan hacer una evaluación posterior de sus actividades en la mayoría de los casos.

- **Evaluación:**

La acción de la sociedad civil debe poder generar datos que permitan la evaluación de su efectividad y la consecución de los objetivos buscado por la acción estatal, esto tanto cuando la acción es realizada por medio del Estado como cuando es realizada por medio de la sociedad civil. El gasto público chileno se monitorea en su efectividad mediante un sistema de evaluación que permite redistribuir el presupuesto y tomar decisiones de política pública. Las actividades de la sociedad civil financiadas por el Estado no pueden significar un menoscabo en la información que un servicio público tendría ejecutando directamente la acción.

Problemas en los sistemas de transferencias

Esta sección resume los principales problemas observados en el caso de las transferencias a organizaciones de la sociedad civil, que se agrupan en dos áreas: i) la regulación y ii) el registro. En la sección final se resumen las propuestas de corto y mediano plazo.

A. FALTA DE ADECUADA REGULACIÓN

La promulgación de la ley de compras públicas (Ley 19.886) en 2003 significó un importante avance en la eficiencia del uso de los recursos públicos al mejorar la forma en que el Estado adquiere bienes y servicios para sí del sector privado mediante la creación de un sistema coordinado de adquisiciones, normativamente centralizado, pero operativamente descentralizado. Actualmente, está en tercer trámite constitucional en el Congreso el proyecto de ley que moderniza las compras públicas cuyos objetivos fundamentales son ampliar el ámbito de aplicación de la ley de compras públicas, mejorar la información del registro de proveedores y hacerlo obligatorio para contratar con el Estado, hacer pública la información sobre gestión de contratos, establecer estándares mínimos de probidad y transparencia en las compras que se realicen con recursos fiscales, implementar la solicitud de declaración de intereses y patrimonio a los funcionarios de Chile Compra, incorporar innovación en las compras públicas y mejorar su eficiencia, establecer el análisis de necesidad como el primer paso del proceso de adquisición de bienes y servicios, implementar principios de economía circular en las compras públicas, promover la participación de las pymes, perfeccionar el funcionamiento del Tribunal de Compras y Contratación Pública y perfeccionar las funciones de la Dirección de Compras y Contratación Pública.

Sin embargo, en el caso de las transferencias a organismos de la sociedad civil, con excepción de aquellas que cuentan con regulación especial como las subvenciones educacionales, no se cuenta con una regulación moderna que de las suficientes garantías de eficiencia, transparencia y probidad.

La ley 19.862 establece el registro de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos, pero **no existe la obligación de que las instituciones receptoras de fondos públicos tengan adecuados estándares de transparencia, antigüedad y experiencia comprobable.** A mayor abundamiento, las transferencias corrientes no se entregan con objetivos claros y no existe la obligación de generar indicadores que permitan hacer una evaluación posterior de sus actividades en la mayoría de los casos.

Principales casos de transferencias cuya regulación debe ser mejorada:

1. Regulación en Ley de Presupuestos:

La Ley de Presupuestos mediante sus glosas presupuestarias regula la forma de asignación de fondos de numerosos programas sociales y no sociales. Mediante las glosas presupuestarias se ha ido involucrando a la sociedad civil en la participación de la ejecución de iniciativas públicas, siendo esta participación regulada mediante la glosa misma y el marco general, que, como hemos dicho, es escaso.

El año 2021, la Ley de Presupuestos incluyó el Artículo 23 que establece un marco general que actualiza el marco de la Ley 19.862. Este artículo establece los principios de concursabilidad, así como una serie de deberes de información para las organizaciones colaboradoras del Estado incluyendo a las transferencias corrientes que son por donde mayoritariamente el Estado ejecuta programas por medio de la sociedad civil.

La Ley de Presupuesto incluye una serie de glosas que permiten asignaciones presupuestarias a organizaciones privadas sin fines de lucro. En un reciente levantamiento de información, la Dirección de Presupuestos indica que existen 163 glosas por medio de las cuales pueden realizarse transferencias a instituciones sin fines de lucro.⁷ Por nuestra parte, hemos identificado, en la Ley de Presupuesto 2023, 36 glosas que permiten transferencias exclusivamente a organizaciones privadas sin fines de lucro.⁸

Número de Glosas que habilitan transferencias exclusivamente a instituciones privadas sin fines de lucro

PARTIDA	NÚMERO DE GLOSAS
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	17
Gobiernos Regionales	5
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	4
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	2
Ministerio de Educación	2
Ministerio de Relaciones Exteriores	1
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	1
Ministerio de Salud	1
Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	1
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	1
Tesoro Público	1
TOTAL	36

Fuente: Ley de Presupuestos 2023, elaboración propia.

7. En entrevista a El Mercurio (Cuerpo B, Domingo 16 de Julio), la Directora de Presupuestos señaló que existen 163 glosas que permiten transferencias a instituciones sin fines de lucro. Estas glosas corresponden a todas las que permiten participación de privados, sean con fines de lucro o no. En nuestro caso, nos referimos específicamente al subconjunto de glosas que permiten exclusivamente la participación de instituciones sin fines de lucro, lo cual es un subconjunto de lo anterior. Una regulación marco, debe abarcar en todo caso, de forma general a todas las instituciones sin perjuicio del tipo de glosa.

8. La diferencia está en que la Directora de Presupuestos identifica glosas que permiten transferencias a instituciones privadas, sin distinguir si tienen o no fines de lucro.

El Ministerio de Desarrollo Social y Familia lidera con 17 glosas presupuestarias dedicadas a establecer la participación de instituciones sin fines de lucro en sus distintos programas. Esto no sorprende debido a la naturaleza del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, cuya acción social suele realizarse con el apoyo de instituciones privadas sin fines de lucro.

En el caso particular de este Ministerio, debería existir una regulación marco que permita la acción de programas por medio de la colaboración con la sociedad civil por defecto. Regulando los casos, los criterios y responsabilidades que deben cumplir las organizaciones que colaboren con este Ministerio. Algo similar ocurre con los Gobiernos Regionales, cuyas “glosas comunes” permiten financiar una serie de transferencias que se han ido ampliando con el tiempo debido a la negociación política en favor de los Gobiernos Regionales y sus facultades.

Si bien los casos de transferencias corrientes están regulados por el artículo 23, la ley de presupuestos no establece las sanciones administrativas que derivan de su incumplimiento, lo que queda sujeto a la Contraloría General de la República.

No es un problema que se permita la participación de la sociedad civil en programas públicos mediante glosas presupuestarias, puesto que la administración debe tener mecanismos de flexibilidad para proponer nuevos programas públicos. Sin embargo, las glosas no pueden generar el espacio para que la relación entre el Estado y los privados no tenga la adecuada regulación que asegure estándares de calidad, transparencia y monitoreo, además del establecimiento de principios básicos como la concursabilidad y sus excepciones cuando corresponda.

2. Fundaciones ligadas al Estado:

Adicionalmente a las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, existe un grupo de organizaciones sin fines de lucro que, aunque se constituyen en derecho privado, tienen una relación especial con el Estado debido a que, o fueron creadas por éste, o el Estado ejerce control mediante el nombramiento de directores o administradores. Dentro de estos casos se encuentran las fundaciones de la Primera Dama, las fundaciones ligadas a Ministerios, las corporaciones ligadas a gobiernos regionales y municipios.

En la mayoría de estos casos, la creación de organizaciones sin fines de lucro por parte del Estado busca crear instituciones para participar con la sociedad civil de manera más directa. Parte de las ventajas de esta asociación son la flexibilidad del sector privado al permitir la contratación de empleados mediante el código del trabajo, tener sistemas de financiamiento propio, recibir donaciones y evitar la excesiva burocracia. Sin embargo, también existe el riesgo de evitar los sistemas de control y generar organizaciones poco transparentes.

En el pasado, la creación de estas organizaciones se realizaba mediante ley especial, sin embargo, la ley de reajuste de remuneraciones del año 2018, (Ley 21.050), en su artículo 47

entregó al Presidente de la República la facultad permanente para constituir personas jurídicas sin fines de lucro. **Esta norma debiese ser revisada dado que permite la creación de instituciones privadas por parte del Estado sin control parlamentario.**

Nuestra recomendación no es eliminar las fundaciones privadas controladas por el Estado, puesto que su existencia sirve a los propósitos de mejor asociatividad con la sociedad civil, pero sostenemos que deben mejorarse los estándares de transparencia, probidad, control de recursos públicos y evaluación del gasto público. De igual forma, debe revisarse cada cierto tiempo la necesidad de que existan dichas instituciones y su rol.

En particular, se debe hacer una separación funcional respecto de los casos en que el Estado tenga control de la entidad, por ejemplo, mediante el nombramiento del directorio o de su administración. En dichos casos, se deben aplicar normas de transparencia y control de gasto similares al resto del sistema público.

Este mismo criterio debe adoptarse en los casos de organizaciones de derecho privado que existen al alero de los gobiernos regionales y municipalidades.

Algunos casos de fundaciones dependientes de Ministerios o de la Presidencia

ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO RELACIONADAS CON EL ESTADO	TRANSFERENCIAS EN LEY 2023 (MILLONES DE PESOS)
FUNDACIONES DE LA PRIMERA DAMA	
Fundación Integra	406.773
Fundación de las Familias	1.469
Fundación Tiempos Nuevos	5.963
Fundación de Orquetas Juveniles e Infantiles	3.657
Fundación Artesanías de Chile	1.155
FUNDACIONES RELACIONADAS CON RELACIONES EXTERIORES	
Fundación Imagen de Chile	2.289
FUNDACIONES RELACIONADAS CON MINISTERIO DE AGRICULTURA	
Fundación de Comunicaciones para el Agro	617
FUNDACIONES RELACIONADAS CON MINISTERIO DE ENERGÍA	
Agencia Chilena de Eficiencia Energética	7.037
MINISTERIO DE LAS CULTURAS	
Centro Cultural Palacio La Moneda	2.293
Corporación Cultural Gabriela Mistral	3.642

Fuente: Ley de Presupuestos 2023, elaboración propia.

B. FALTA DE SISTEMA INTEGRADO DE REGISTRO PARA LAS TRANSFERENCIAS

Actualmente el principal mecanismo de registro de las transferencias a organismos colaboradores del Estado es el registro de la Ley 19.862 (registro central de colaboradores). Este registro data de 2003 y, si bien busca ser exhaustivo, el aumento de complejidad en los tipos de transferencias no ha ido de la mano con los cambios en clasificaciones del registro, generando inconsistencias. Al mismo tiempo, falta una adecuada revisión sobre si el registro contine todos los datos de las transferencias, duda que surge por la forma como el registro es elaborado mediante inscripción manual por parte de los servicios públicos, lo cual está totalmente separado de las plataformas electrónicas de ejecución que utilizan el sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

Actualmente, para el caso de las transferencias “no reguladas”, es decir, aquellas que sólo están reguladas por la Ley 19.862 y la Ley de Presupuestos, pero no en leyes especiales como las subvenciones, los administradores públicos deben hacer tres tipos de registros: 1) El gasto público en SIGFE, 2) La transferencia y su convenio en la página web del registro Ley 19.861 y 3) La rendición del convenio.

En el primer caso, los departamento de finanzas de los Servicios Públicos, deben registrar la transferencia en la plataforma SIGFE administrada por DIPRES. En este caso, el registro corresponde a la cantidad de recursos transferidos, sin importar si existe un efectivo avance de las actividades. El sistema SIGFE, en el caso de las transferencias, opera registrando como devengado todo movimiento de caja sin importar el avance efectivo del encargo. De igual manera, los servicios públicos deben registrar de forma paralela a la ejecución, la transferencia en el Registro Ley 19.862 que administra la Subsecretaría de Hacienda. **Este registro no se encuentra interconectado con SIGFE por lo que no existe una validación de las cifras entre ambos sistemas. El registro Ley 19.862 utiliza sus propias clasificaciones las que se encuentran desactualizadas y no guardan relación con la lógica de los otros registros administrativos.**

En el caso del registro Ley 19.862, las transferencias se clasifican en: a) Cultura, b) Deporte, c) Educación, d) Fondos Concursables, e) Subsidios, f) Subvenciones, g) Otros. Dado que cada categoría es exclusiva, un funcionario puede clasificar un fondo concursable de Cultura, Deporte o Educación, dentro de la categoría “fondos concursables” o dentro de la categoría temática. La Ley 19.862 también establece que deben cumplir la obligación de registro “respecto de las instituciones que autorizan donaciones o franquicias tributarias”, sin embargo, no existe una categoría definida para indicar los créditos tributarios.⁹

9. El reglamento menciona específicamente las “donaciones reguladas en el artículo 8º de la ley Nº 18.985, en el artículo 69 de la ley Nº 18.681, en el artículo 3º de la ley Nº 19.247, y en el Párrafo 5º del Título IV de la ley Nº 19.712”. En algunos casos estas se registran en las categorías temáticas junto a fondos asignados por ley de presupuestos.

Considerando sólo los datos de transferencias desde Ministerios, Servicios Públicos e Instituciones Públicas a Instituciones Privadas, según los datos del registro, existe una importante variación en las transferencias desde 2017 a 2023, las cuáles en números agregados habrían disminuido en un 60% desde 4 billones de pesos en 2017 a 1,6 billones en 2022. Probablemente esto se debe a una serie de inconsistencias en los registros que ejemplificaremos a continuación.

Montos de Transferencias desde Ministerios, Servicios Públicos e Instituciones Públicas a Instituciones Privadas en el registro Ley 19.862 (Millones de pesos de cada año)

TIPO (\$ MM)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cultura	35,337	31,301	31,200	29,956	38,880	37,605
Deporte	2,831	1,452	1,325	206	125	388
Educación	3,772	3,969	3,535	1,286	1,013	1,189
Fondos Concursables	63,589	60,937	79,766	106,603	137,157	136,535
Otros	686,110	790,848	663,453	479,068	542,689	629,804
Subsidios	351,634	285,232	273,141	292,818	399,085	497,083
Subvenciones	2,908,293	2,087,684	436,715	409,445	291,091	323,797
TOTAL	4,051,565	3,261,422	1,489,135	1,319,382	1,410,040	1,626,402

Fuente: Registro Ley 19.862.

El registro presenta una serie de inconsistencia que deben ser corregidas. Por ejemplo, en la categoría de "Cultura", el registro de la Ley 19.862, muestra datos de asignaciones concursables mediante los fondos legales del Ministerio de las Culturas, tales como el Fondo Nacional de las Artes (Fondart), así como de actividades concursables establecidas en glosas. Al mismo tiempo, algunos registros mencionan como fuente legal la ley de donaciones culturales (Ley 19.895), sin clarificar correctamente si son créditos tributarios. Lo mismo ocurre con las transacciones clasificadas en "deportes", por ejemplo, el año 2021 sólo el Gobierno Regional de Antofagasta registro transferencias en esta categoría, bajo el marco legal de la ley del deporte.

En fondos concursables, el marco legal que registran los servicios es variable. En algunos casos registran bajo el rótulo de "Ley de Presupuestos", en otros registran la resolución (cuyo origen legal es la ley de presupuestos), así como también existen entradas clasificadas como "fondos concursables". La amplia libertad en la forma de registro de los datos y la falta de instrucciones y fiscalización por parte de la Subsecretaría de Hacienda, ha implicado que los distintos servicios públicos anoten de forma diferente los datos, afectando la calidad de la información e imposibilitando su agregación.

Algo similar ocurre con las transferencias registradas como "educación" donde el criterio es cambiante o es disímil entre regiones y servicios. Por ejemplo, la Seremías de la décima región suele registrar ejecución de transferencias en esa categoría, pero no las demás.

También JUNAEB registra en dicha categoría pagos pero sólo respecto de algunas transferencias. La categoría de Subvenciones incluye subvenciones educacionales, tanto general como SEP, registradas por la Subsecretaría de Educación, sin embargo, los datos no calzan respecto de los montos totales de subvenciones ejecutadas en la Ley de Presupuestos y el criterio parece variar en el tiempo dado que estas disminuyen desde 2,9 billones de pesos en 2017 a 323 mil millones de pesos. Esto puede deberse por migraciones del registro desde el nivel central a municipalidades o vice-versa.

La categoría subsidios tiene una variedad de casos que van desde aportes de Corfo y Secotec, como parte de sus programas a empresas, a entrega de subsidios de INDAP, así como subsidios de transporte público o el subsidio para la construcción de la fibra óptica nacional, estos últimos casos corresponden a licitaciones abiertas a empresas. La forma de registro de los objetivos de los aportes es totalmente variable. En algunos casos se describe con detalle la acción a realizar, en otros casos, la descripción puede ser tan poco informativa como "Orden de pago por cheque caducado".

Por su parte, la categoría "Otros" es incluso más caótica. En algunos casos, los datos muestran registros de transferencias de Ministerios a la Corporación Nacional Forestal (CONAF) como si esta fuera una institución privada. También esta categoría incluye algunas transferencias de los Gobiernos Regionales y fondos por el 7% regional de la Ley de Presupuestos, sin embargo, otros Gobiernos Regionales las clasifican en las categorías de Cultura o Deporte directamente¹⁰.

Esta sección podría alargarse interminablemente con todas las inconsistencias que ocurren debido a la forma descentralizada en como los servicios públicos han ido dando cumplimiento, cada uno a su manera, a la normativa de la Ley 19.862.

Al mismo tiempo, la Dirección de Presupuestos (Dipres) recibe información de los receptores de fondos públicos mediante el registro que deben hacer los departamentos de finanzas en el sistema SIGFE. La Dipres utiliza este segundo sistema para analizar el avance de ejecución de recursos públicos y el portal de Presupuesto Abierto¹¹, recibe estos datos para entregar al público los datos de transacciones fiscales. Así, los administradores de recursos públicos deben registrar de forma paralela los datos de entrega de recursos a organizaciones colaboradoras del Estado: en el registro de la Ley 19.862 y en el SIGFE.

Por último, los servicios públicos deben administrar la rendición de cuentas de los convenios. Para esto, pueden utilizar el sistema de rendición de cuentas desarrollado por Contraloría (SISREC), como también puede registrar el avance de los convenios mediante sus propios

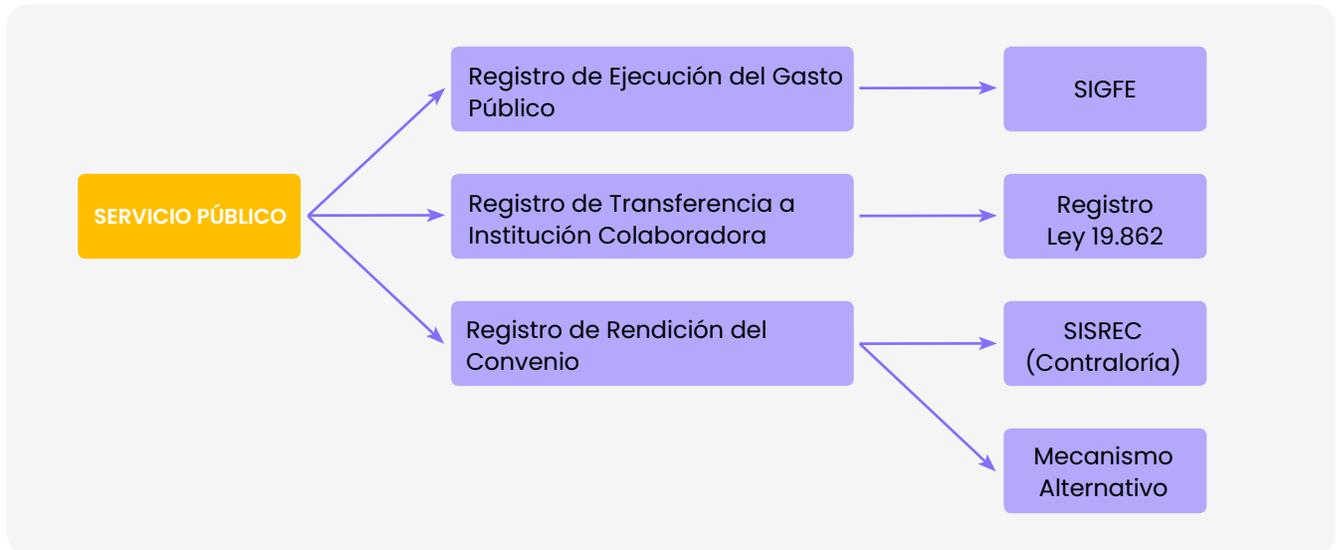
10. "El "7% regional" corresponde a una cuota de gasto corriente para que pueden realizar los gobiernos regionales con los recursos que reciben de sus programas de inversión.

11. El portal presupuesto abierto es una iniciativa de transparencia de DIPRES que comenzó en 2018, la cual consiste en publicar de forma amigable los datos de transacciones del Estado. Se puede visitar en <https://presupuestoabierto.gob.cl/>

mecanismos. En ambos casos, no existe una reportabilidad global que permita entregar datos sobre los avances de convenios con organizaciones privadas.

A continuación se muestra el mapa actual de registros para las transferencias a instituciones de la sociedad civil.

Mapa del funcionamiento del sistema de registro actual



Fuente: Elaboración propia.

Propuestas

MEDIDAS DE CORTO PLAZO

Las transferencias engloban un amplio rango de objetivos, por lo que resulta difícil su clasificación, sin embargo, es fundamental llevarla a cabo para la toma de decisiones estratégicas del Estado. Por esto, el primer paso para avanzar en una mejor regulación de las transferencias del Estado debiese ser clasificarlas y generar un informe consolidado que permita tener una visión holística sobre el funcionamiento de la relación del Estado con la sociedad civil en las labores sociales. También en el corto plazo se debe identificar el funcionamiento de las transferencias a las instituciones privadas sin fines de lucro en las glosas presupuestarias. Adicionalmente, el registro de la Ley 19.862 debe revisarse en su uso y sus categorías y deben dictarse nuevas instrucciones. Por último, los criterios para convenios deben estandarizarse, esto se puede hacer mediante instrucciones del Ministerio de Hacienda, lo que facilitará la labor de la revisión de rendiciones de fondos a que realiza la Controlaría General de la República.

1. Revisión de transferencias activas en glosas:

Realizar una revisión comprensiva de las transferencias realizadas a instituciones sin fines de lucro y, a su vez, identificar su mecanismo de asignación. La revisión debe realizarse en cada una de las glosas que establezcan la participación de la sociedad civil, revisando expresamente si se ha dado cumplimiento al artículo 23 de la Ley de Presupuestos.

Encargado propuesto: Dirección de Presupuestos, Subsecretaría de Hacienda

2. Perfección de los registros de la Ley 19.862:

El Ministerio de Hacienda mediante modificaciones en el reglamento de la Ley 19.862 e instrucciones generales, debe perfeccionar el registro de datos, para que permita capturar adecuadamente la entrega de recursos a organizaciones de la sociedad civil. Las clasificaciones deben detallarse y revisarse las posibles inconsistencias de los datos. Se debe poder diferenciar correctamente las transferencias asignadas mediante concurrencia de aquellas que se entregan por asignación directa.

Encargado propuesto: Subsecretaría de Hacienda

3. Estandarización de criterios de convenios:

El Ministerio de Hacienda debe dictar instrucciones a los Servicios Públicos entregando lineamientos generales y modelos de convenios para que sean utilizados por los Servicios Públicos en el reporte de las transferencias. La instrucción que emane de Hacienda además debe obligar a los servicios a que establezcan objetivos y metas a las transferencias

que se efectúan, también se debe establecer que los servicios tendrán que recabar datos sobre el cumplimiento para una posterior evaluación de gasto.

Encargado propuesto: Dirección de Presupuestos, Subsecretaría de Hacienda

4. Creación de portal único de fondos concursables de la sociedad civil:

Actualmente a diferencia de cómo opera el sistema de compras públicas con un portal único para el mercado público, considerando la heterogeneidad de servicios y productos que demanda el Estado. Los espacios de aporte de la sociedad civil se publicitan de manera particular por cada servicio público mediante estrategias propias. Existen Ministerios que tienen páginas de gran calidad, como el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (www.fondosdecultura.cl). Se podría diseñar un agregador de todas las iniciativas que permitan a la sociedad civil conocer los espacios donde pueden aportar en la labor del Estado.

Encargado propuesto: Subsecretaría de Hacienda, Subsecretaría de Servicios Sociales, Subsecretaría General de la Presidencia.

MEDIDAS DE MEDIANO PLAZO

Se debe avanzar en una institucionalidad robusta y moderna que norme, ordene y establezca mecanismos de asignación y evaluación a las transferencias estatales. Esto permitirá garantizar una gestión más efectiva de los recursos públicos destinados a las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas.

Proponemos que exista un informe consolidado que permita dar cuenta de la acción de la sociedad civil en las políticas públicas. También se debe legislar para crear una Ley Marco de Transferencias que establezca las responsabilidades de los organismos colaboradores, criterios de concursabilidad de fondos públicos y criterios de transparencia. Por último, proponemos crear un sistema integrado de información que consolide las plataformas informáticas existentes.

1. Creación de informe consolidado de participación de la Sociedad Civil:

Se propone que el Estado elabore un informe anual que dé cuenta de las actividades en las que participa la sociedad civil, los fondos que recibe y los resultados de esta acción. Este informe debería ser elaborado por la Subsecretaría de Evaluación Social en conjunto con otros organismos del Estado que entreguen fondos a la sociedad civil y debe incluir también los montos totales de donaciones con créditos o franquicias tributarias.

Encargado propuesto: Subsecretaría de Evaluación Social, Subsecretaría de Hacienda.

2. Proyecto de ley marco para transferencias del Estado:

Para lograr el objetivo de establecer una institucionalidad moderna y robusta que norme las transferencias del Estado proponemos el envío de un proyecto de ley marco que aborde de manera integral la regulación de las transferencias estatales. Este proyecto debería incluir diversas medidas clave para fortalecer la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

En primer lugar, la ley deberá contener una adecuada clasificación de las transferencias, lo que permitirá una mejor comprensión y seguimiento de los recursos asignados. Asimismo, es esencial que la ley establezca la obligatoriedad de que el Estado genere un informe consolidado anual que brinde información detallada sobre las transferencias realizadas.

En cuanto a la asignación de las transferencias, la ley debiese establecer la concursabilidad como la norma, creando un portal único de postulación a concursos que facilite el proceso y promueva la participación equitativa de las organizaciones. Respecto de la asignación directa, se deben establecer criterios claros para su utilización y asegurar la completa transparencia cada vez que se utilice este mecanismo.

Adicionalmente, la ley deberá establecer que las organizaciones de la sociedad civil receptoras de transferencias públicas tendrán la obligación de publicar balances y memoria de actividades, además de la divulgación de su directorio y equipo.

Para una gestión efectiva de las transferencias, proponemos que se establezca la obligación al Estado de indicar objetivos y metas claras a las transferencias que se realicen, así como la generación de indicadores para su evaluación. Además, se sugiere la implementación de boletas de garantía como mecanismo de respaldo y la realización de fiscalizaciones y evaluaciones ex post por parte de entidades como la Dirección de Presupuestos (Dipres) o el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Estos resultados deben ser publicados en un informe accesible para la ciudadanía.

Criterios que debe tener la ley marco:

- a. **Obligación de concursabilidad:** Debe ser obligatorio el concurso público con libre entrada de oferentes según criterios y estándares definidos en los llamados a concursos, las excepciones o tratos directos deben ser mediante causales definidas en la ley, las que deben ser fundamentadas.
- b. **Transparencia en las transferencias:** Debe ser deber de transparencia activa por parte del Estado, publicar los actos administrativos mediante las cuales se generan los concursos, así como el origen legal de los fondos (programas presupuestarios), los convenios, objetivos, metas y plazos definidos.

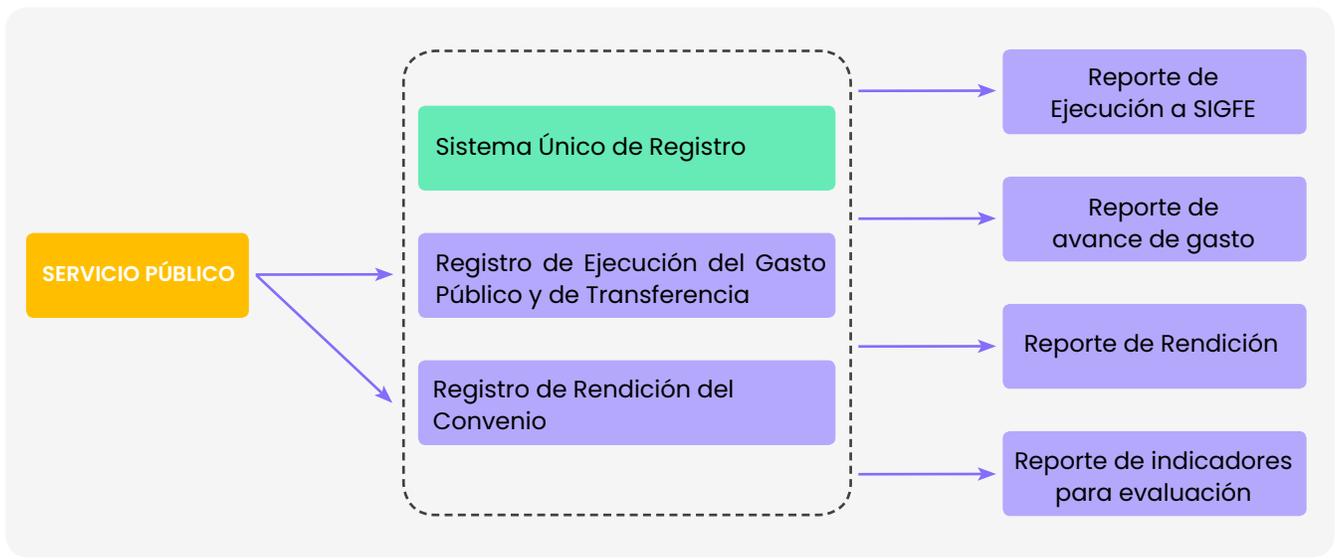
- c. **Obligaciones de transparencia de las instituciones:** Las instituciones que reciban fondos del Estado, según distintos criterios, deben estar obligados a publicar en sus páginas web información sobre sus actividades, balances, directorios, etc. Estas obligaciones pueden variar según tamaño de la institución y cantidad de fondos recibidos.
- d. **Integración con sistema de evaluación:** Las transferencias a la sociedad civil deben enmarcarse en programas sociales o no sociales, los cuales deben ser evaluados por los organismos correspondientes. Los convenios de fondos deben contemplar la creación de datos que exijan los organismos evaluadores según correspondan para determinar la eficiencia del gasto público.
- e. **Responsabilidad y sanciones:** Deben existir mecanismos de resguardo de fondos públicos y aseguramiento del cumplimiento de los objetivos financiados. Si corresponde se debe exigir boleta de garantía, además de regularse formas de restitución, sanciones por incumplimiento.
- f. **Procedimientos estandarizados guía:** Los llamados a concursos deben tener un procedimiento básico establecido. Por ejemplo, si corresponde una comisión evaluadora y que criterios básicos debe cumplir, como guía para los servicios públicos.
- g. **Regulación especial de fundaciones ligadas al Estado:** Se debe generar una regulación especial para aquellas fundaciones ligadas al Estado, como las fundaciones de la Primera Dama, aquellas que relacionadas con Ministerios y todas en las que el Estado ejerza control indirecto por medio del nombramiento de la mayoría del directorio o administración. La Ley debe regular también su forma de evaluación y la forma en que se pueden cerrar cuando ya no cumplan los objetivos que justificaron su creación. Adicionalmente debe revisarse la facultad del Estado para crear organizaciones sin fines de lucro.

Encargado propuesto: Subsecretaría de Hacienda, Subsecretaría de Evaluación Social, Subsecretaría General de la Presidencia.

3. Creación de plataforma integrada de registro de transferencias:

Las actuales tres plataformas existentes para el registro de gastos, transferencias y rendición de cuentas deben ser fusionadas en un solo sistema integral que entregue la reportabilidad a las plataformas de ejecución de gasto, de rendición de Contraloría y el sistema de evaluación. Al mismo tiempo, esta información puede entregarse a la ciudadanía mediante un sistema abierto que permita analizar el avance de las actividades realizadas por medio de organizaciones de la sociedad civil.

Mapa del nuevo modelo de sistema integrado



Fuente: Elaboración propia.

Encargado propuesto: Subsecretaría de Hacienda, Programa de Modernización del Estado.

Conclusión

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la resolución de problemas públicos es un componente esencial para el desarrollo de una sociedad justa, participativa y equitativa. La complementariedad con el Estado permite aprovechar las fortalezas de ambos sectores, generando sinergias y soluciones más eficientes a los desafíos de carácter público. Así, la colaboración público privada permite ampliar el alcance de las políticas públicas, fomentar la participación ciudadana y promover soluciones más eficientes.

Sin embargo, es fundamental que el Estado garantice un marco adecuado para la participación de las organizaciones de la sociedad civil, resguardando el correcto uso de los recursos públicos. En este sentido, en Chile, la regulación de las transferencias del Estado a las organizaciones de la sociedad civil requiere mejoras significativas. Actualmente, se observa un marco regulatorio que es insuficiente en transparencia y en rendición de cuentas, lo cual redundaría en un déficit en la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

No sólo es necesario clasificar y monitorear adecuadamente las transferencias, además se requiere exigir estándares de transparencia, antigüedad y experiencia comprobable para las instituciones receptoras. Por último, es fundamental fortalecer los mecanismos de fiscalización y control para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos destinados a las organizaciones de la sociedad civil. Esto implica la implementación de indicadores de evaluación, evaluaciones ex post y la generación de informes consolidados que permitan el seguimiento y orienten las decisiones estratégicas del Estado.

En el corto plazo, se debe avanzar revisando las transferencias activas a organizaciones privadas sin fines de lucro en las distintas glosas presupuestarias y en una instrucción del Ministerio de Hacienda que estandarice los criterios de las transferencias.

En el mediano plazo, se debe generar un informe consolidado, que dé cuenta de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y el aporte del Estado a esta. Además, se requiere una institucionalidad regulatoria más sólida, evacuando una ley marco que establezca una institucionalidad robusta y moderna que norme, ordene y establezca mecanismos de asignación y evaluación a las transferencias estatales.

Por último, en el mediano plazo, se debiera unificar en una las actuales tres plataformas para el registro de gastos, transferencias y rendición de cuentas. Esta información se deberá hacer pública a la ciudadanía.

Mediante la implementación de las medidas señaladas se fortalecerá la institucionalidad de las transferencias estatales, garantizando una asignación más transparente, eficiente y equitativa de los recursos públicos. Creemos que estas propuestas, contribuirán a una gestión más efectiva de las organizaciones de la sociedad civil y promoverá la confianza de la ciudadanía.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL