

Caso Convenios: sin concursos, sin experiencia y sin garantías



ANÁLISIS

Eduardo Engel

¿CÓMO ES POSIBLE QUE EL MINISTERIO DE VIVIENDA HAYA OTORGADO 426 MILLONES DE PESOS A UNA FUNDACIÓN sin experiencia ni idoneidad para las tareas convenidas, sin exigir garantías, sin concurso y transfiriendo el monto completo al firmar los convenios? Un informe de Espacio Público, publicado esta semana, se hace cargo de estas preguntas.

Esta historia comienza el 2011, cuando la Ley de Presupuestos incluyó la partida “Programa Aldeas y Campamentos” para traspasar recursos desde el gobierno central a las municipalidades con el objetivo de dar soluciones a las familias en situación de campamento. Según las actas del Congreso, en los años que siguieron hubo disconformidad con la labor municipal, por lo cual se decidió abrir el programa a fundaciones privadas sin fines de lucro (se pensaba en instituciones como Un Techo para Chile). La glosa presupuestaria que permitió la participación de estas instituciones comenzó a aplicarse el 2019, año en que la iniciativa pasó a denominarse “Programa de Asentamientos Precarios”. Quienes apelan al Caso Convenios para demandar un Estado más pequeño parecen ignorar que los convenios fueron parte de una estrategia que buscaba, precisamente, tener menos Estado, no más.

Y fue así como, a fines de 2022, la Seremi de Antofagasta celebró tres convenios con la Fundación Democracia Viva (FDV), principalmente, para realizar diagnósticos, reuniones, entrevistas y asambleas con los habitantes de campamentos. Los primeros dos convenios también contemplaban la construcción de infraestructura de habitabilidad primaria en los campamentos.

El cronograma anterior ayuda a entender por qué no existen garantías para estos convenios. Dado que en el programa de 2011 se estableció un traspaso de recursos entre entes estatales (gobierno central y municipios), no se exigieron garantías, como es habitual en estos casos. Sin embargo, cuando el 2015, el legislador incorporó la participación de privados sin fines de lucro, no tuvo en cuenta que este cambio hacía recomendable incorporar las garantías. Puede argumentarse que existen normas generales que mandatan a los jefes de servicios a velar por el buen uso de los recursos públicos, lo cual incluye exigir garantías o, al menos, hacer pagos parcelados contra avances satisfactorios en lo convenido. El hecho de que este tipo de transferencias se asignen sin un marco permanente, como parte de la Ley de Presupuesto anual, produjo vacíos ge-

nerales que permitieron un funcionamiento laxo.

Ahora bien, ¿por qué la asignación de los convenios fue sin concurso? Como no se trataba de la compra de bienes y servicios, no aplicaba la ley de Compras Públicas que hubiese exigido concursabilidad (o un buen motivo para eximirse). Los pagos a la FDV se conocen como transferencias, las cuales pueden ser de dos tipos: corrientes y de capital. La Ley de Presupuestos de 2021 incluyó exigencias mucho mayores para transferencias corrientes, entre estas la concursabilidad. Los tres convenios de la FDV fueron clasificados como transferencias de capital. Una interpretación generosa permite justificar dicha clasificación para los primeros dos convenios, pero esto es prácticamente imposible con el tercero. ¿Por qué se cometió esta clasifica-

“Que este tipo de transferencias se asignen sin un marco permanente produjo vacíos que permitieron un funcionamiento laxo”

ción errónea, que le permitió a la FDV eludir la concursabilidad?

Finalmente, viene el tema de la elegibilidad y experiencia de la fundación. La FDV inició sus actividades en el Servicio de Impuestos Internos solo dos meses antes de la asignación del primer convenio, definiendo su rubro como la realización de asesorías, talleres y eventos en materias de fortalecimiento del ejercicio democrático, lo que no guarda relación con algunas de las labores encomendadas por los primeros dos convenios, que comprendían la realización de obras materiales de habitabilidad en los campamentos. Para superar este escollo, la FDV realizó una ampliación de su giro tributario al día siguiente de la firma de los convenios, agregando la ejecución de actividades de construcción de servicios públicos, un área en la que, evidentemente, no tenía experiencia. La Seremi ha justificado la baja exigencia como una forma de incorporar nuevos actores. El punto más general, nuevamente, es que este tipo de decisiones no debieran depender de cada Seremi, sino ser parte de un marco general que aplique en todo el país.

Un tema central de este caso ha sido un eventual conflicto de interés entre la Seremi y funcionarios de la FDV. Al no existir un parentesco directo, es improbable que se configure un conflicto de interés. Lo cual no quita que la situación sea vista como impresentable por la ciudadanía. Para disuadir situaciones como esta, se requieren medidas más generales e indirectas. Una apunta a facilitar el control social, mejorando la información disponible para que la sociedad civil y los medios puedan fiscalizar los convenios. En teoría, el Registro Central de Colaboradores del Estado y Municipalidades debiera facilitar esta labor. En la práctica, no sirve porque no incluye información clave, como los textos de los convenios. Además, el registro está desactualizado y la página web correspondiente es muy difícil de usar.

El informe de Espacio Público también incluye una serie de propuestas a partir del diagnóstico anterior. Entre estas destaca construir un registro único de todas las instituciones privadas que reciban fondos públicos bajo el mecanismo de compras públicas (gastos en bienes y servicios), transferencias corrientes y transferencias de capital, entre otros. Aparte de facilitar la información de los datos sobre todos los convenios y su ejecución, este registro debiera transparentar quiénes son los beneficiarios finales de las instituciones privadas que reciben fondos públicos y cuáles son sus principales fuentes de financiamiento. Esto debe ir acompañado de un diseño institucional y de sanciones que aseguren que la información disponible esté al día. También se propone que exista una regulación permanente y general de las transferencias que el Estado realiza a instituciones privadas, contenida 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 estos celebren. Además, el pago de los recursos públicos debe estar asociado al cumplimiento de los hitos de ejecución de las actividades encomendadas a las instituciones privadas.

El caso Convenios ha instalado en la agenda pública el tema de las instituciones privadas que reciben fondos públicos. Es un tema fundamental para avanzar hacia un Estado más eficiente, que responda mejor a las necesidades de las personas. Por lo pronto, facilitar la transparencia de estas instituciones privadas y su relación con el Estado permitirá una fiscalización más efectiva, tanto por parte del gobierno central como por parte de la sociedad civil.