



PO R EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



**Presentación ante la Comisión Hacienda y Educación y
Cultura sobre proyectos de Educación Superior
(Boletines N°s 11.329-04 y 10.783-04)**

Lunes 8 de enero de 2018



1. Fiscalización de los recursos públicos en instituciones de educación superior (IES)
2. Funciones y atribuciones de la Superintendencia de Educación Superior (SES)
3. Aspectos que pueden afectar el resguardo de los recursos públicos en las universidades del Estado



PO R EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



Fiscalización de los recursos públicos en instituciones de educación superior (IES)



Sentencia Tribunal de Justicia de la UE sobre naturaleza jurídica de la Universidad de Cambridge, Reino Unido.

Se debatió si la Universidad de Cambridge – entidad privada- podía ser considerada como un órgano público para los efectos de aplicarle las directivas europeas sobre contratos públicos de servicios, suministros y obras.

El tribunal sostuvo que la Universidad de Cambridge:

- Debía considerarse, para estos efectos, como un organismo de derecho público por cuanto cumplían con los requisitos establecidos en las directivas.
- Su actividad está mayoritariamente financiada por el Estado.
- En dicho financiamiento se comprenden las becas o subvenciones entregadas a las instituciones para cubrir sus gastos académicos.



*“la expresión «financiada por [una o varias entidades públicas]», que figura en el artículo 1, letra b), párrafo segundo, tercer guión, de cada una de las Directivas 92/50, 93/36 y 93/37, **debe interpretarse en el sentido de que en ella se incluyen las becas o subvenciones concedidas por una o varias entidades [públicas] para fomentar la labor investigadora, así como las becas para estudiantes que las autoridades locales competentes en materia de educación abonan a las universidades para cubrir los gastos académicos de determinados estudiantes”.***

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 3 de octubre de 2000, asunto C-380/98.

Partida 09-01-30 Educación Superior

Glosa 01 inc. Final (común al programa): “Las instituciones de educación superior que reciban recursos públicos o que matriculen en el año 2017 a estudiantes que se financien en virtud de becas, créditos o garantías estatales derivadas del presente programa, que no se encuentren ya obligadas por otras leyes, **deberán aportar a la Contraloría General de la República la información del uso de dichos recursos.**”

- La CGR está llevando a cabo un ciclo de jornadas de capacitación con diferentes IES (CFT, Escuelas Matrices FF.AA, universidades públicas y privadas).



Financiamiento del acceso Gratuito a las universidades 24-03-198 (Glosa 02):

“El Ministerio de Educación llevará un registro público con las instituciones de educación superior que adscriban al financiamiento a que se refiere esta glosa. Asimismo, las instituciones que accedan a dicho financiamiento deberán informar al Ministerio de Educación, en el plazo de un año a contar de la última transferencia, respecto del uso de los recursos recibidos por este concepto. **Los recursos transferidos por la presente asignación presupuestaria no deberán rendirse de acuerdo a la Resolución N° 30, de 2015, de la Contraloría General de la República, o la norma que la reemplace.**”

Distribución Gratuidad 2016 (MM\$)



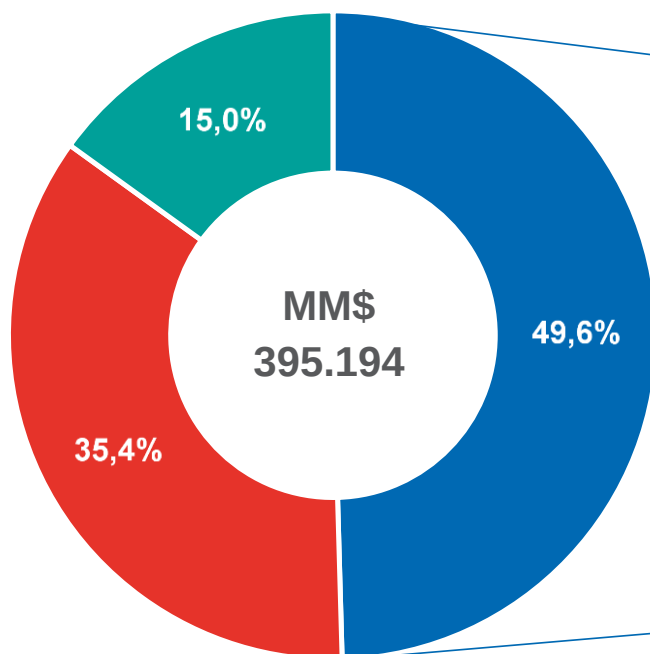
Institución de Educación Superior	Monto recibido por gratuidad MM\$	Porcentaje que representa
U. de Chile	32.351	8,2
U. Autónoma	28.968	7,3
U. de Concepción	28.361	7,2
USACH	24.882	6,3
UV	19.284	4,9
U. Austral	17.450	4,4
PUCV	16.741	4,2
U. del Biobío	16.082	4,1
UTFSM	15.924	4,0
U. Talca	14.814	3,8

Total recursos gratuidad: \$ 395.194.000.000

Distribución Gratuidad 2016 (MM\$)

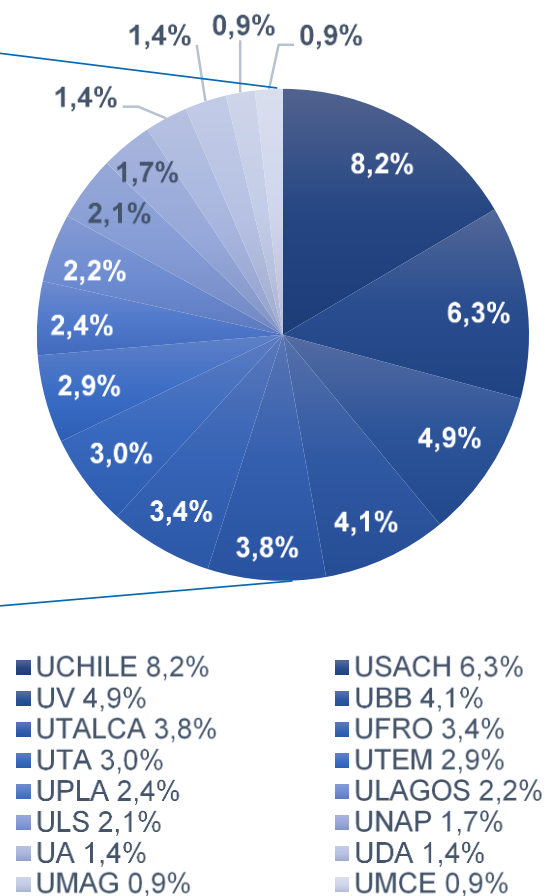


Por tipo de IES



■ UE 49,6% ■ UPCRUCH 35,4% ■ UP 15,0%

Por UE



Fuente: Elaborado por CGR según datos MINEDUC

- Art. 110 entrega la fiscalización de la gratuidad a la SES, sin perjuicio de las facultades que le corresponden a la Subsecretaría de Educación Superior.
- La SES fiscaliza el uso de estos recursos en instituciones privadas, no haciendo mención expresa, en el proyecto, que habilite a la CGR para ello.
- No se contempla una disposición como la contenida en la glosa 01 del programa de Educación Superior (deber de informar).
- La indicación N° 474 del Ejecutivo, incorpora un inciso final al art. 85, que establece que la rendición del aporte institucional para la gratuidad sólo se hará ante la Superintendencia, y de conformidad a las normas que esta dicte.



- A la CGR le corresponde el control de los recursos públicos.
- En la actualidad existe una diferencia en el régimen jurídico y de control entre IES.
- Sin embargo, los recursos públicos financian a distintas IES independiente de su naturaleza jurídica.
- La CGR propone el control de los recursos públicos recibidos por entidades receptoras (Universidades, Institutos Profesionales y CFT).



- En ese sentido, la indicación N° 552, incorpora a continuación del art. 121 un artículo, nuevo del siguiente tenor:

“En el ejercicio de lo dispuesto en los artículos 25 y 85 de su Ley Orgánica, la Contraloría General de la República dispondrá de atribuciones contables y de fiscalización respecto de todas las instituciones de educación superior que reciban recursos públicos, tales como subvenciones o aportes para realizar, mejorar o potenciar sus labores docentes, de investigación o vinculación con el medio y las asignaciones, becas, créditos y otros mecanismos de financiamiento destinados a los estudiantes y, en general, cualquier otro tipo de fondos provenientes del Estado.”



PO R EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



Funciones y atribuciones de la Superintendencia de Educación Superior (SES)

- Descenso de la responsabilidad, desde el nivel político y administrativo, a uno meramente administrativo.
- Las Superintendencias no reemplazan a la CGR en el resguardo de los recursos públicos.
- Las facultades que se proponen para la SES en materia de interpretación del ordenamiento jurídico y de normativa contable, se contraponen a las de la CGR.

1. Interpretación administrativa



Art. 19 letra p) y 25 letra i): La SES podrá aplicar e interpretar administrativamente las normas cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones de general aplicación al sector sujeto a su fiscalización, sin perjuicio del ejercicio de las facultades propias del Ministerio de Educación.

- CGR interpreta de modo obligatorio la legislación administrativa (art. 98 CPR y art. 6, ley N° 10.336). Sentencias del TC.

“...Esta normativa previsional relativa a funcionarios públicos puede ser interpretada entretanto, con fuerza general y obligatoria para la Administración del Estado, **pero solamente a través de dictámenes que toca pronunciar exclusivamente a la Contraloría General de la República...**”. (STC Rol N° 3283-16-CCO, considerando cuarto).



Art. 19 letras a), b), d), f), m), n) y o): Corresponde a la SES además, fiscalizar las normas y sancionar su incumplimiento.

Problema de imparcialidad: Triple rol de la SES, interpreta, fiscaliza y sanciona.

La SES no tiene la autonomía constitucional.

- En ese sentido, la indicación N° 144 **propone eliminar** en el art. 19 letra p) la frase “**e interpretar administrativamente**”.

2. Normativa contable



Art. 36: Las instituciones de educación superior deberán llevar contabilidad completa conforme a principios de contabilidad generalmente aceptados, **de acuerdo a las normas de carácter general que al efecto podrá dictar la Superintendencia**, y deberán someter su contabilidad al examen de empresas de auditoría externa de la ley N° 18.045.

- La CGR lleva la Contabilidad General de la Nación (art. 98 CPR).
- La CGR imparte normas contables a las universidades estatales.
- La CGR está llevando a las Entidades de Educación Superior del Estado a las IFRS-CGR que facilita la gestión y evita la multiplicidad de sistemas contables.



- El proyecto genera duplicidad de las competencias contables de CGR con la SES.

Consecuencia: Un mismo hecho económico puede ser registrado de formas diversas, lo que afecta la «comparabilidad» y «fidelidad» de la contabilidad.

- Se debe velar por un solo marco contable uniforme a todas las entidades de educación superior, sean estas públicas o privadas. Esto facilita la gestión de las entidades, mejora el control y la comparabilidad de los datos.



Las indicaciones N° 167 y 168 introducen modificaciones al art. 36, en el siguiente tenor:

- Reemplaza en el inciso primero la expresión “podrá dictar la Superintendencia” por “dictará la Contraloría General de la República”.
- Incorpora el siguiente inciso, nuevo:
“Con todo, la Contraloría General de la República deberá velar por la homogenización de los métodos contables considerando la naturaleza jurídica de las instituciones sometidas a ella”.



PO R EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



**Aspectos que pueden afectar el resguardo de los
recursos públicos en las Universidades del Estado**

Art. 33 inc. 2°

“De la misma manera, estarán excluidos de la aplicación de la citada ley (de compras) los contratos que celebren las Universidades del Estado con personas jurídicas extranjeras o internacionales para el suministro de bienes muebles necesarios para el cumplimiento de sus funciones y que, por sus características específicas, no puedan ser adquiridos en Chile.”

Observación:

- Esta norma evita el control y transparencia en la contratación con recursos públicos.
- Se sugiere, a través de la modificación al Reglamento de la Ley de Compras Públicas, eximir de la garantía de fiel y oportuno cumplimiento a esas contrataciones.



Art. 34 inc. 1°

“Licitación privada o trato directo. Las Universidades del Estado podrán celebrar contratos a través de licitación privada o trato directo en virtud de las causales señaladas en el artículo 8 de la ley N° 19.886; y además, cuando se trate de la compra de bienes o la contratación de créditos, que se requieran para la implementación de actividades o la ejecución de proyectos de gestión institucional, de docencia, de investigación, de creación artística, de innovación, de extensión o de vinculación con el medio de dichas instituciones, en que la utilización del procedimiento de licitación pública ponga en riesgo la oportunidad, la finalidad o la eficacia de la respectiva actividad o proyecto.”



“Artículo 37.- Actos sujetos a la toma de razón. Los actos de las Universidades del Estado no estarán afectos al trámite de la toma de razón de la Contraloría General de la República, salvo en los siguientes casos:

- 1) La adquisición y enajenación de bienes inmuebles.
- 2) Las operaciones de endeudamiento o de crédito que comprometan el patrimonio de la institución a través de hipotecas o gravámenes.
- 3) Los contratos para el suministro de bienes muebles, de prestación de servicios, de construcción de obras, a partir de veinte mil unidades tributarias mensuales.
- 4) Las desvinculaciones de su personal académico y no académico.

Lo dicho se aplicará sin perjuicio de las facultades de control posterior que ejerce la Contraloría General de la República, de acuerdo a la ley.”



Art. 38 inc. final

“Los nombramientos, contrataciones y prórrogas del personal académico y no académico de las Universidades del Estado serán enviados a la Contraloría General de la República para el solo efecto de su registro.”



Observaciones:

- Altera la regla establecida en la LOCGR en materia de toma de razón (carácter dinámico).
- Constituye un retroceso en la vigencia del principio de control y especialmente del principio de legalidad.
- Las entidades públicas exentas del trámite de toma de razón son las que presentan mayores problemas por malas prácticas, errores y conductas contrarias a la probidad administrativa.
- Las Superintendencias no reemplazan a la CGR en el resguardo de la institucionalidad de la probidad.



La toma de razón:

- Constituye un control de carácter preventivo.
- Enriquece la calidad del acto administrativo (decisiones legales y eficaces).
- Es una garantía para funcionarios y directivos intervinientes.
- Contribuye a la vigencia de los principios de probidad y legalidad en su conjunto: el solo control interno no es infalible.
- La auditoría, que por esencia es a posteriori y muestral, no sustituye al trámite de toma de razón.
- El control a priori es una tendencia en las Contralorías del mundo desarrollado.



- El ordenamiento jurídico debe reconocer las particularidades, que como órganos de la Administración del Estado, poseen las Universidades Estatales.
- El régimen de control que se propone (SES, Contralor Universitario y CGR) afecta la igualdad de acción.
- Las universidades que reciban recursos públicos deben estar sujetas a controles análogos.
- El control de la CGR no afecta la gestión institucional.
- Sobre un total de 25.362 documentos, el 93% de la toma de razón se realiza en menos de 15 días.
- En 2017, el promedio de la toma de razón disminuyó de 12,9 a 11,9 días.
- En ocasiones las deficiencias responden a estructuras internas y al marco normativo.



- La exención del trámite de toma de razón no es la solución a la demanda de flexibilidad de la gestión de las universidades.
- La exención agravará y diferirá el problema hacia las auditorías con las consecuencias negativas de hallazgos posteriores.
- Las materias afectas deben mantenerse en instrumentos adaptables a la realidad y no petrificarse en una ley.
- La CGR está trabajando en la racionalización del instrumento respecto de las Universidades del Estado (aumento de umbral de actos efectos, exención temporal y aumento de controles de reemplazo aleatorios respecto de actos exentos).



POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



www.contraloria.cl

