

Reconstrucción Atacama Aluvión Marzo 2015

Rodrigo Cerda N.
Director de Presupuestos

Junio 2018



**Dirección de
Presupuestos**

Gobierno de Chile

Contenidos

- Antecedentes
- Sobre la ley N° 20.833
 - Autorización legal de integro al Fisco
 - Se establece un destino de gasto, por 500 millones de dólares.
 - Se establece un deber de información.
- Investigación especial de la Contraloría General de la República.
 - Aspectos de procedimiento interno.
 - Desagregación de la información.
 - Plazo del primer informe.
 - Sobre los recursos involucrados.
- Gastos efectuados en reconstrucción de la Zona Norte.

Antecedentes

- El 25 de Marzo de 2015, la región de Atacama y las comunas de Antofagasta y Taltal se vieron afectados por un frente de mal tiempo que produjo aluviones, avalanchas, desbordes de ríos y alteraciones de cursos normales de aguas.
- Estos hechos provocaron irreparables pérdidas de vidas humanas, derrumbes y otros daños de consideración en la infraestructura pública y privada, afectando los servicios básicos, sistemas de comunicaciones, sistemas productivos y fuentes de trabajo en la zona afectada.
- Como es habitual lo primero fue abordar la emergencia, procurando albergue a los damnificados, recuperación de viviendas y servicios básicos, resolviendo problemas de aislamiento y comunicaciones.

Antecedentes

- En forma paralela a la emergencia se cuantificaron los daños provocados por esta catástrofe y estimando el costo de reconstrucción de la zona afectada, entregando soluciones definitivas y permanentes para los damnificados.
- En base a información proporcionada en su oportunidad por los ministerios de Vivienda, Obras Públicas e Interior, se estimó un costo inicial de US\$ 1.500 millones, de los cuales US\$ 250 correspondería a Emergencia y US\$ 1.250 a Reconstrucción.
- ***El financiamiento de este Plan se propuso con dos fuentes:*** US\$ 500 millones de la Ley Reservada del Cobre y los restantes US\$ 1.000 en las leyes de presupuestos de cada año (2015 – 2018).

Antecedentes

- Para concretar lo anterior se presentó un proyecto de ley que disponía que en el año 2015, US\$ 500 millones provenientes del artículo 1° de la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, se integrarían a Ingresos Generales de la Nación con el objeto de destinarlos a contribuir al financiamiento de la Reconstrucción de Atacama.
- La Ley se publicó el 29 de Abril de 2015 con el N° 20833 y posteriormente el Ministerio de Hacienda, mediante Oficio N° 1.655 de fecha 26 de junio de 2015, impartió instrucciones para que se procediera a ingresar estos recursos a arcas fiscales a contar de la fecha del oficio y hasta completar la cifra de US\$ 500 millones.
- El integro antes mencionado comenzó a efectuarse a contar del mes de Julio de 2015.

Sobre la Ley N° 20.833

Otorga financiamiento a la reconstrucción de la Zona Norte afectada por el sistema frontal de mal tiempo acaecido a partir del 25 de marzo del año 2015.

- "Artículo único.- De los recursos señalados en el artículo 1º de la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, autorízase integrar a ingresos generales de la Nación, partida presupuestaria 50 del Tesoro Público, quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$500.000.000), el año 2015. Un monto equivalente a los recursos señalados anteriormente serán destinados para contribuir al financiamiento de la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, obras, viviendas y equipamiento ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por el sistema frontal acaecido a partir del 25 de marzo de 2015 en la zona norte del país."

Sobre la Ley N° 20.833

Otorga financiamiento a la reconstrucción de la Zona Norte afectada por el sistema frontal de mal tiempo acaecido a partir del 25 de marzo del año 2015.

- “El Ministerio de Hacienda deberá enviar semestralmente, dentro de los treinta días siguientes al término del período respectivo, un informe a la Cámara de Diputados, a su Comisión de Hacienda y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en el que se dé cuenta de la ejecución de los recursos destinados al financiamiento de la Reconstrucción de la zona norte afectada por el sistema frontal, de los años 2015 y siguientes, hasta completar el uso total de los mismos, señalando además los Servicios a través de los cuales se ejecutaron los recursos y su detalle de acuerdo al clasificador presupuestario. El primer informe deberá ser entregado antes del 31 de julio de 2015.”.

A continuación se analizarán la disposiciones de esta ley:

i. Autorización legal de integro al Fisco.

- Se autoriza el traspaso de US\$500 millones, de los recursos señalados en la Ley Reservada del Cobre, a ingresos generales de la Nación, en la partida presupuestaria 50, del Tesoro Público, en el año 2015.
- Los recursos a que se refiere la Ley Reservada del Cobre, están constituidos por el “10% del ingreso en moneda extranjera determinado por la venta al exterior de la producción de cobre, incluidos sus subproductos, de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y el 10% del valor de los aportes en cobre al exterior que efectúe dicha Corporación”.
- El artículo 2° de la Ley Reservada del Cobre indica que estos recursos se mantendrán en cuentas reservadas.

Forma de operación

- Para efectuar los traspasos de la Ley Reservada del Cobre, CODELCO entrega los recursos al Banco Central para los fines dispuestos en la ley N° 7.144, que creó el Consejo Superior de Defensa nacional.
- Para implementar la ley N° 20.833, esos recursos fueron transferidos, desde las cuentas reservadas respectivas, a la cuenta del Fisco en dólares que Tesorería General de la República (TGR) mantiene en el Banco Central, a medida que se producían dichas ventas, hasta completar US\$500 millones.
- Según informaciones con las que cuenta esta Dirección, los montos ingresados a las cuentas del Banco Central y luego de allí a la cuenta CUF dólar del fisco que TGR mantiene en dicho Banco, fueron los siguientes:

(Fuente: Estados Diarios de TGR)

Transferencias a Tesorería General de la República (TGR) a través del Banco Central



Mes	Año	Ingresos US\$
Julio	2015	97.843.328,51
Agosto	2015	70.394.490,47
Septiembre	2015	51.528.476,01
Octubre	2015	602.711,12
Noviembre	2015	58.499.569,70
Diciembre	2016	58.615.333,27
Enero	2016	113.156.674,37
Febrero	2016	49.359.376,55
Marzo	2016	40,00
Total		500.000.000,00





- De acuerdo al inciso segundo del artículo 6° del DL 1.263, las recaudaciones de recursos financieros del sector público se deben efectuar a través de la Cuenta Única Fiscal, abierta en el Banco Estado de Chile, de modo tal que los recursos recibidos por TGR en las cuentas del Fisco en el Banco Central, fueron transferidas a la cuenta CUF del Banco Estado, Cuenta N° 506-5, en moneda extranjera.
- Estos recursos fueron depositados en dicha cuenta junto con todos los otros recursos del Fisco en la misma moneda.
- Posteriormente, con el objeto de ser invertidos financieramente, y de acuerdo a instrucciones generales emanadas desde el Ministerio de Hacienda, fueron transferidos a la cuenta de inversiones en Banco Estado Nueva York (BENY), cuenta N° 101000098, desde donde son retirados luego para solventar los gastos autorizados por la Ley de Presupuestos del Sector Público.



Significado de la Incorporación a Ingresos Generales, Tesoro Público



- Los *ingresos generales* constituyen una categoría presupuestaria que representa el máximo nivel de agregación, comprendiendo la totalidad de los ingresos fiscales presupuestarios.
- Los ingresos generales de la Nación, deben ser reflejados totalmente en el Presupuesto del Sector Público. El artículo 4° decreto ley N° 1.263 de 1975, Orgánico de la Administración Financiera del Estado, dispone que *“todos los ingresos que perciba el Estado deberán reflejarse en un presupuesto que se denominará del Sector Público, sin perjuicio de mantener su carácter regional, sectorial o institucional”*.
- Por otro lado, el Tesoro Público constituye *“un agregado presupuestario, consistente en los mencionados ingresos generales de la Nación y los programas de gastos en subsidios, operaciones complementarias, servicio de deuda y transferencias de aportes fiscales a los organismos que aprueban presupuesto en dicha ley”*.



- 
- El Tesoro Público está establecido en la Ley de Presupuestos del Sector Público, cuenta con la clasificación presupuestaria de Partida (número 50), y contempla un programa de ingresos (llamado Programa 01 Ingresos Generales de la Nación), y diversos programas de gasto.
 - El decreto supremo N° 854 de 2004, del Ministerio de Hacienda, que establece las clasificaciones presupuestarias, señala en su título I, Clasificación Institucional, concepto Partida, que el Tesoro Público contiene *“la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal”*.
 - De esta forma, la ley N° 20.833, al disponer que los recursos en cuestión sean incorporados a ingresos generales de la Nación, en la Partida Tesoro Público, lo que se hizo fue destinarlos a servir como financiamiento al presupuesto nacional en su totalidad, sin asociarlos con ningún concepto de gasto en particular.

ii. Se establece un destino de gasto, por 500 millones de dólares.

- En la segunda parte de su primer inciso, la ley dispone un destino de gasto, al señalar que un monto equivalente a los recursos indicados, serían destinados a contribuir al financiamiento de las actividades de reconstrucción que se señalan.
- El legislador expresamente distinguió los recursos incorporados al presupuesto, provenientes de la Ley Reservada del Cobre, y los recursos que serían destinados a contribuir al financiamiento de la reconstrucción.
 - a. En primer lugar, se señaló que los recursos en cuestión serían “una cantidad equivalente”. Esto significa que no se trata de los mismos recursos. Lo que hizo el legislador fue determinar el monto de los recursos a que se referirá en este mandato de gasto, o sea, 500 millones de dólares.

- 
- b. En segundo lugar, se indica que estos recursos serán destinados a “contribuir al financiamiento” de las actividades que se indican.
 - Esta fórmula de “contribución al financiamiento” es coherente con su inclusión en la Partida 50, que constituye la fuente de financiamiento del presupuesto completo.

iii. Se establece un deber de información.

- En su inciso final, la ley establece un deber de información. El Ministerio de Hacienda deberá enviar semestralmente, dentro de los treinta días siguientes al término del período respectivo, un informe a la Cámara de Diputados, a su Comisión de Hacienda y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.
- El objetivo de estos informes es dar *“cuenta de la ejecución de los recursos destinados al financiamiento de la Reconstrucción de la zona norte afectada por el sistema frontal, de los años 2015 y siguientes, hasta completar el uso total de los mismos”*.
- La referencia a *“recursos que se destinen al financiamiento de la reconstrucción”* es genérica, y comprende todo el gasto público financiado por la Ley de Presupuestos, destinado a las tareas señaladas, y no se restringe a los recursos incorporados en virtud de la redestinación de los provenientes de la Ley Reservada.

Investigación especial de la Contraloría



- El año 2016, la Contraloría General de la República inició la investigación especial N° 662 de 2016, en relación con eventuales incumplimientos e inconsistencias en los informes semestrales correspondientes al período 2015, contenidos en los oficios N° s 1.319 y 1.320, de 2015, y 159 y 160, de 2016, de la Dirección de Presupuestos, dirigidos a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, respectivamente.
- El motivo de la investigación fue la presentación del H. Senador Baldo Prokurica, sosteniendo que los recursos provenientes de la aplicación de la ley N° 20.833 no fueron destinados a las labores de reconstrucción, con lo que se habría incumplido su mandato.



- 
- En su informe final de 2017, la Contraloría efectuó las siguientes observaciones, que fueron respondidas por DIPRES, mediante su oficio N° 2133-2017 en los términos que se indica en cada caso:

1. Aspectos de procedimiento interno.

- Contraloría observó que DIPRES no cuenta con un procedimiento interno debidamente formalizado que contemple, entre otros aspectos, las actividades de control, unidades responsables y plazos, asociados a los procesos de solicitud de información, recopilación y confección de informes requeridos en variadas disposiciones legales.

Respuesta DIPRES:

- a. En primer lugar, se ha acordado con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y con la Subsecretaría del Interior, ambas del Ministerio del Interior, la entrega a esta Dirección de información periódica que permita el seguimiento y clasificación de la información de acuerdo al formato requerido por la ley N° 20.833.
- SUBDERE cuenta con atribuciones de coordinación de políticas de desarrollo nacional, regional y local, establecidas en el artículo 2° del decreto con fuerza de ley N°1 de 1985, y ha desarrollado un programa de seguimiento de la ejecución de cada uno de los proyectos incluidos en el “Plan de Reconstrucción Región de Atacama” para el período 2015 - 2020. La información que SUBDERE presenta es obtenida directamente de la Unidad Regional de SUBDERE en Atacama, que fue designada como Secretaría Técnica del Plan por parte de la Intendencia Regional.

- A partir del mes de enero de 2016, la responsabilidad de supervisar la ejecución de todos los planes de reconstrucción recae en la Unidad de Coordinación de la Reconstrucción e Información Territorial, perteneciente a la División de Gobierno Interior de la Subsecretaría del Interior.
- A esta subsecretaría corresponde, según lo dispone el artículo 9° de la ley N°20.502, orgánica del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ser el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquél le encomiende.

- 
- DIPRES ha acordado con estos organismos un procedimiento que culmina con la entrega de la información solicitada por el Congreso, de acuerdo a la metodología expresada en el documento “Procedimiento de DIPRES para informar al Congreso Nacional por Cumplimiento de Ley 20.833”.
 - En base a esta metodología, se han enviado a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados los oficios de octubre de 2017 y de febrero de 2018, por los que se entrega la información requerida con el nivel de detalle establecido en la ley, debiendo en el futuro hacer llegar la información semestral los días 31 de enero y 31 de julio de cada año hasta culminar con el Plan de Reconstrucción Región de Atacama.



2. Desagregación de la información.

Contraloría observó que el nivel de desagregación del gasto de los servicios públicos contenida en los informes semestrales efectuados por DIPRES no correspondía al indicado por la ley.

Respuesta DIPRES:

- La nueva metodología adoptada por DIPRES, permitirá entregar la información semestral sobre la ejecución de los recursos, señalando los servicios a través de los cuales se ejecutan, y su detalle de acuerdo al clasificador presupuestario.
- Esto es posible de apreciar en el “Procedimiento de DIPRES para informar al Congreso Nacional por Cumplimiento de Ley 20.833”, y en los informes de octubre de 2017 y de febrero de 2018.



- 
- b. En segundo lugar, se ha adoptado un procedimiento interno, aplicable en forma general respecto de todos los deberes de información que recaen por mandato legal en DIPRES, basado en los principios contenidos en la resolución exenta N° 1.485 de 1996, que aprueba las normas de control interno de la Contraloría General.
 - Este documento, oficializado mediante el oficio circular N° 20 de 2017, contempla, entre otras medidas, las actividades de control, unidades responsables, periodicidad y plazos asociados a los procesos de recopilación de información y confección de los informes requeridos.

3. Plazo del primer informe.

- Ante la observación de Contraloría sobre los 17 días corridos de atraso en la emisión del primer informe, DIPRES respondió que el nuevo procedimiento le permitirá dar estricto cumplimiento al plazo de remisión de los informes futuros, efectuándolos dentro de los treinta días siguientes al término del período respectivo, según lo establece el inciso segundo del artículo único de la ley N°20.833.

4. Sobre los recursos involucrados.

- Contraloría sostuvo que Dipres se encontraría en incumplimiento de la ley, debido a que el gasto presentado en los informes semestrales del período 2015 fue ejecutado “con cargo a reasignaciones presupuestarias para el año 2015 y no a los recursos derivados de la ley N° 20.833, tras su incorporación al Tesoro Público”.

Respuesta DIPRES:

- DIPRES solicitó formalmente la reconsideración de esta conclusión de Contraloría, y se encuentra a la espera de su respuesta.
- Los argumentos de esta solicitud son:



a. Riesgo de inoperatividad.

- Los recursos se encuentran, por disposición legal expresa, en la Partida 50 Tesoro Público.
- La única forma de traspasar estos recursos, desde esta Partida hacia cualquier otra en que deba ser efectuado un gasto de reconstrucción, es por medio de decretos de reasignaciones presupuestarias, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 del decreto ley N° 1.263, dictados por el Ministro de Hacienda bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”.
- No permitir los decretos de reasignaciones significaría, entonces, la imposibilidad absoluta de utilizar los recursos en análisis.



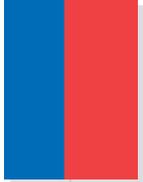


b. El legislador distinguió entre los recursos incorporados al presupuesto, provenientes de la Ley Reservada del Cobre, y los recursos que serían destinados a contribuir al financiamiento de la reconstrucción.

- La ley N°20.833 separa dos operaciones. Por un lado, autoriza la incorporación de US\$500 millones al presupuesto, y por el otro, autoriza un gasto por un monto equivalente, con la finalidad que se indica.
- Al ser ingresados a rentas generales de la Nación, los recursos en cuestión pierden su capacidad de ser identificados.

c. La historia de las leyes que redestinar recursos desde la Ley Reservada del Cobre.

- La primera de dichas leyes fue la ley N° 20.455, publicada el año 2010, que “Modifica diversos cuerpos legales para obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del País”.
- Esta ley, en su artículo 3° dispuso que “De los recursos señalados en el artículo 1° de la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, autorizase integrar a ingresos generales de la Nación, partida presupuestaria 50 del Tesoro Público, trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 300.000.000), el año 2010, y trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 300.000.000), el año 2011. Los recursos obtenidos en conformidad a esta autorización serán destinados a financiar la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, obras y equipamiento ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010.”

- 
- Como se observa, esta ley estableció un destino específico para los recursos provenientes de la Ley Reservada del Cobre.
 - La redacción de la ley N° 20.455 difiere de la redacción de la ley N° 20.759 de 2014, que “Otorga financiamiento a la reconstrucción de las zonas afectadas por las catástrofes, ocurridas en el mes de abril de 2014 en la zona norte del país y en la ciudad de Valparaíso”, y en la de la ley N° 20.833.
 - En estas dos últimas leyes, el legislador se distinguió los recursos que se incorporan al presupuesto, de los recursos que se destinarían a las actividades de reconstrucción.

Conclusiones. Efectos de la ley N° 20.833

- La ley N° 20.833 permitió que recursos derivados de la Ley Reservada del Cobre fueran ingresados al presupuesto nacional.
- Estos recursos ingresaron al Tesoro Público, con lo que pasaron a formar parte de la agregación de recursos presupuestarios destinada a financiar cualquier operación presupuestaria.
- Por otra parte, en forma simultánea, la ley determinó que un monto específico en varios presupuestos tuviera como finalidad la contribución al financiamiento de la reconstrucción.
- Por motivos de texto e históricos, el aporte y el gasto analizados no pueden ser vinculados directamente, y no se pueden concebir como “recursos afectos”. La ley fue expresamente redactada con este propósito.

Gastos en Reconstrucción de la Zona Norte

- La información requerida por la ley N° 20.833, en relación con la ejecución de los recursos destinados a la reconstrucción de la Zona Norte, no se encuentra en forma automática a disposición de la Dirección de Presupuestos.
- Por el contrario, para poder informar acerca de la ejecución estos recursos, señalando los servicios a través de los cuales se ejecutan los recursos y su detalle de acuerdo al clasificador presupuestario, resulta indispensable contar con la información generada por los servicios ejecutores.
- Para cumplir con este propósito, fueron establecidos los mecanismos señalados de coordinación con el Ministerio del Interior, a fin de recibir la información requerida por la ley, y poder transmitirla con el nivel de desagregación requerido.
- Se acompañan los informes.

Gasto de Emergencia

PARTIDA	Monto en Miles de \$ 2015
AGRICULTURA	6.100.000
ECONOMIA	250.000
EDUCACION	11.405.083
INTERIOR	78.368.906
MINERIA	1.100.000
JUSTICIA	509.105
MOP	67.942.447
SALUD	6.000.000
TRABAJO	4.110.494
PODER JUDICIAL	148.912
MINISTERIO PUBLICO	59.998
TOTAL	175.994.945

Presupuesto de Reconstrucción

PARTIDA	PPTO. ORIGINAL	PPTO. FINAL	Observación
AGRICULTURA	6.476.614	4.473.000	Obras Menores de Riego y Drenaje mediante concursos de Emergencia de la Comisión Nacional de Riego, (Ley 18.450)
ECONOMIA	849.392	2.118.091	Programas de apoyo a la reactivación productiva de CORFO, incluyendo un programa de transferencia para el desarrollo y fomento de la Pesca Artesanal.
EDUCACION	-	4.266.413	Reconstrucción de establecimientos (10) educacionales y jardín infantil de la JUNJI (1).
INTERIOR	14.279.713	55.944.849	Conservación de vialidades, habilitación de terrenos y obras civiles, construcción de tranque retenedor de aguas lluvias, entre otros.
MINERIA	2.335.828	1.218.349	Programa Reconstrucción Asistencia Minería Artesanal (PAMMA)
VIVIENDA	121.351.192	124.593.672	Subsidios para la adquisición de viviendas, reparación y mantención de viviendas, habilitación de terrenos, obras urbanas y actualizaciones de planos reguladores.
OBRAS PUBLICAS	199.136.582	253.386.992	Conservación de vialidades, de riberas y cauces naturales, reposición de puentes, obras fluviales, entre otros.
SALUD	-	8.539.231	Mantención de Hospital regional y Diego de Almagro, adquisición de equipamient respectivo, reparaciones CESFAM varios, entre otros.
TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	530.870	500.000	Paraderos
DEPORTE	-	2.395.219	Conservación Estadio Luis Valenzuela Hermosilla
TOTAL	344.960.191	457.435.816	

Ejecución Plan de Reconstrucción

(Miles de \$ 2017)



PARTIDA	2015	2016	2017	TOTAL	% Ejec.
AGRICULTURA		4.575.879	-	4.575.879	102%
ECONOMIA	1.293.296	511.500	400.000	2.204.796	104%
EDUCACION		1.246.925	3.047.522	4.294.447	101%
INTERIOR	1.985.817	9.543.195	16.911.018	28.440.030	51%
MINERIA	-	482.555	746.643	1.229.198	101%
VIVIENDA	6.663.345	27.407.009	25.965.540	60.035.894	48%
OBRAS PUBLICAS	59.489.226	67.966.221	4.906.391	132.361.838	52%
SALUD	3.309.412	5.253.286	287.084	8.849.782	104%
TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	-	-	-	-	0%
DEPORTE	-	877.458	1.537.489	2.414.947	101%
TOTAL	72.741.096	117.864.028	53.801.687	244.406.811	53%



Presupuesto 2018

PARTIDA	Miles de \$2018
AGRICULTURA	0
ECONOMIA	0
EDUCACION	0
INTERIOR	14.618.849
MINERIA	0
VIVIENDA	27.554.416
OBRAS PUBLICAS	47.752.124
SALUD	0
TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	0
DEPORTE	98.000
TOTAL	90.023.389

Gracias.



Dirección de
Presupuestos

Gobierno de Chile