

**UN NUEVO TRATO
PARA LAS
ORGANIZACIONES DE
LA SOCIEDAD CIVIL**
DESAFÍOS Y PROPUESTAS

UN ESTUDIO DE



**Sociedad
en Acción**
JUNTOS CONSTRUIMOS PAÍS

Ignacio Irarrázaval, María Paz Sagredo y Paula Streeter

Pontificia Universidad Católica de Chile
Centro de Políticas Públicas UC
Alameda 340. Santiago, Chile
politicaspublicas.uc.cl

Autores

Ignacio Irarrázaval
María Paz Sagredo
Paula Streeeter

Edición textos

Camila Carreño
Macarena Lizana

Propiedad Intelectual inscrita

ISBN N° 978-956-14-2375-6
Derechos reservados / Enero 2019

Dirección de Arte

Soledad Hola / Diseño Corporativo UC

Diseño

Diseño Corporativo UC

Imprenta

Salesianos Impresores S.A.

**UN NUEVO TRATO
PARA LAS
ORGANIZACIONES DE
LA SOCIEDAD CIVIL**
DESAFÍOS Y PROPUESTAS

UN ESTUDIO DE



**Sociedad
en Acción**
JUNTOS CONSTRUIMOS PAÍS

Ignacio Irarrázaval, María Paz Sagredo y Paula Streeter

EQUIPO

SOCIEDAD EN ACCIÓN

EQUIPO PROYECTO

Director

Ignacio Irarrázaval

Coordinadora

Paula Streeter

Investigación

María Paz Sagredo

Comunicaciones

Macarena Lizana

Colaboradora

Valentina Insulza

Asesor Externo

William García

COMITÉ EJECUTIVO

Ignacio Irarrázaval

Director Centro de Políticas
Públicas UC

Paula Streeter

Coordinadora Sociedad en Acción,
Centro de Políticas Públicas UC

Armando Holzapfel

Director ejecutivo
Fundación Chile +Hoy

COMITÉ ASESOR

Arturo Celedón

Director ejecutivo Fundación Colunga

Edgardo Fuenzalida

Gerente general Fundación Las Rosas

Mónica Hernández

Directora ejecutiva Fundación Koinomadelfia

Sergio Irarrázaval

Gerente general Corporación de Adelanto
Amigos de Panguipulli

Verónica Monroy

Subdirectora ejecutiva Centro de Gobierno
Corporativo UC

Consuelo Moreno

Directora de Incidencia
Fundación Oportunidad Mayor

Leonardo Moreno

Director ejecutivo Fundación para la
Superación de la Pobreza

Mario Noguera

Encargado del Programa Adulto Mayor
Cáritas Chile

Alejandra Pizarro

Directora ejecutiva Comunidad de
Organizaciones Solidarias

Juan Cristóbal Romero

Director ejecutivo Hogar de Cristo

ÍNDICE

Agradecimientos	8
Prólogo Nicolás Ibáñez, presidente Fundación Chile+Hoy	10
Introducción	12
CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES DE LAS OSC Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO	14
La sociedad civil como un actor relevante en los temas de interés público	15
Antecedentes de las OSC en Chile	17
Antecedentes de la relación entre el Estado y la sociedad civil	18
Confianza y fe pública en las OSC	23
Transferencias de recursos desde el Estado a las OSC	26
CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA	28
Diagnóstico	29
Mesas de trabajo	29
Elaboración de propuestas	32
CAPÍTULO 3: PROMOVER LA CONFIANZA Y FE PÚBLICA EN LAS OSC A TRAVÉS DE MÁS Y MEJOR INFORMACIÓN	34
Antecedentes normativos	36
Las OSC y su ciclo de vida	39
Desafíos y propuestas para resguardar la confianza y fe pública en las OSC durante su ciclo de vida	47
Registro de organizaciones de la sociedad civil	63
Desafíos y propuestas para un registro de las OSC	67
CAPÍTULO 4: MEJORAR EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS DESDE EL ESTADO A LAS OSC	78
Antecedentes del proceso de transferencia de recursos desde el Estado a las OSC	80
Desafíos y propuestas para mejorar el proceso de transferencia de recursos desde el Estado a las OSC	86
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES: UN NUEVO TRATO PARA LAS OSC EN LA SOCIEDAD ACTUAL	112

AGRADECIMIENTOS

El presente documento recopila los principales resultados de la iniciativa “Nuevo trato para las organizaciones de la sociedad civil” del proyecto Sociedad en Acción, que tiene como objetivo identificar los desafíos primordiales en relación al registro y acceso a la información sobre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y en torno al proceso de transferencias de recursos desde el Estado hacia estas entidades. Los hallazgos se consolidaron en un conjunto de propuestas que buscan contribuir a impulsar la labor que las organizaciones de la sociedad civil realizan en diversas temáticas de interés público.

Todo este trabajo ha sido posible gracias a la generosa colaboración de personas e instituciones del ámbito público, privado y de la sociedad civil, que compartieron su conocimiento y experiencia con el equipo del proyecto.

Agradecemos a todos quienes participaron en las entrevistas de la etapa de diagnóstico del estudio. Específicamente, a quienes facilitaron información y antecedentes respecto a los procesos de constitución, registro y funcionamiento de las OSC: Víctor Rebolledo y Katty Aragón del Registro Civil e Identificación, Carlos Aguilar del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, Patricia Muñoz del 1° Tribunal Electoral Metropolitano, Lucía Meza del 2° Tribunal Electoral Metropolitano, Andrés Torres y Camilo Arancibia del Tribunal Electoral de Valparaíso, Sergio Carrasco del Tribunal Electoral de Bío Bío, Miguel Ángel Román de la Municipalidad de Puente Alto, Jorge Flisfich de la Municipalidad de Santiago, Joseline Saavedra de la Municipalidad de San Bernardo, Cristian Andrades y Tatiana Cabrera de la Municipalidad de Curacaví, Enrique Cubillos de la Municipalidad de Quilpué, Patricia González y Cristián Lara de la Municipalidad de Viña del Mar y Alejandro Jiménez de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Ñuñoa.

También reconocemos el aporte de todos los representantes de organizaciones y funcionarios públicos que contribuyeron con la entrega de antecedentes respecto del trabajo que realizan en torno a la transferencia de recursos desde organismos del Estado hacia las organizaciones de la sociedad civil: Tito Díaz y Carlos Aranda del Hogar de Cristo; Milagros Nehgme y Francisca González de la Corporación Opción; Edmundo Crespo, María Teresa Sepúlveda y Julio Gutiérrez de la Fundación Ciudad del Niño, Vicente Stiepovich de Techo; Joaquín Muga y Alexandra Moya de la Contraloría General de la República; Martín García, Grisa Guajardo, Patricio Madrid, Soledad Rodríguez y Johnny Saldías de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social; Gladys González, Luis Ojeda y Daniel Andana del Servicio Nacional del Adulto Mayor y Miguel Ángel Figueroa y Denise Órdenes del Servicio Nacional de la Discapacidad.

Agradecemos especialmente a todas las organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos que participaron en la etapa de las mesas de trabajo de este estudio, en la que se priorizaron las principales problemáticas de cada uno de los temas abordados y se levantaron líneas de propuestas para su mejora. En la Región Metropolitana, entregamos nuestra gratitud a los representantes de la Fundación Casa de la Paz, Fundación Las Rosas, Universidad de Los Lagos, Fundación Lealtad Chile, Hogar de Cristo, Peralta Abogados, Comunidad de Organizaciones Solidarias, Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Ñuñoa, Consejo de Desarrollo Local de Lampa, Club de Adulto Mayor Baldomero Lillo, Junta de Vecinos Jardines de la Estación, Junta de Vecinos c-10

de Las Condes, Asociación Gremial Nacional de Pensionados del Sistema Privado de Pensiones, Junta de Vecinos Los Descubridores, Fundación Trabajo para un Hermano, Corporación Edudown, Urbanismo Social, Enseña Chile, COANIL, Fundación Vivienda, Fundación Ciudad del Niño, Foro Chileno por los Derechos de la Infancia y Asociación Chilena de Voluntarios.

Mientras que, en la Región de Valparaíso agradecemos a los representantes de la Fundación Reñaca Más Alto, La Maquinita de los Sueños, Acción Basura, María Ayuda, COANIQUEM, Fundación Menos Tele, Techo, Hogar de Cristo, María Acoge, Moviliza y ONG Paicabí, que participaron de estas mesas.

Por su parte, en la Región del Bío Bío agradecemos a los representantes de la Fundación Sueños Deportivos, Fundación El Árbol, Banco de Alimentos Biobío Solidario, Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Concepción, Fundación Crohn Colitis Ulcerosa Carlos Quintana, Junta de Vecinos Arboleda San Pedro, Comité de Seguridad y Adelanto Las Arboledas San Pedro, Fundación La Concepción, Urbanismo Social, Fundación Tierra de Esperanza, Enseña Chile y Fundación Trabajo para un Hermano.

Adicionalmente agradecemos la participación en los talleres a los siguientes organismos del sector público: Unidad de Personas Jurídicas del Registro Civil e Identificación, Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, municipalidades de Peñalolén, Providencia y Puente Alto, División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno, División de Cooperación Público-Privada del Ministerio de Desarrollo Social y Tribunales Electorales Metropolitanos.

Por último, reconocemos a todos quienes en la última etapa del estudio compartieron su mirada y entregaron comentarios e información adicional para el desarrollo de las propuestas presentadas. Agradecemos a Sharoni Rosenberg de la Fundación PwC; Verónica Achá del Ministerio de Desarrollo Social; Arturo Fontaine de la Secretaría de Modernización del Estado de la Presidencia de la República; José Inostroza, Randall Lederman, Óscar Álvarez, Luis Madariaga y Juan Bennet del Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda; Fuad Rumie de la Dirección de Presupuesto; Soledad Frindt, Montserrat Correa, Ana María de la Jara y Carolina Lynch de la Contraloría General de la República; Juan Carlos Eyzaguirre del Ministerio de Educación; Iván Navarro y Martín Morales del Ministerio de Justicia; Jacqueline Butcher y Santiago Sordo del Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil de México; María Huerta del Programa de Sociedad Civil de US Aid México; Elvira Martínez de la Fundación Entreculturas de España; Juan Esteban Belderrain de Porticus Latinoamérica y Sergio del Piero.

PRÓLOGO

Estamos asistiendo a un tiempo de cambios profundos en la forma en que las organizaciones de la sociedad civil y el Estado entienden su lugar en los procesos de desarrollo y transformación del país. La tradicional matriz Estado-céntrica, caracterizada por un monopolio de la presencia estatal en las acciones de bienestar social, parece estar sufriendo importantes transformaciones. La creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las políticas y acciones de interés público, el aumento del voluntariado como expresión de solidaridad ciudadana, la creciente participación de las empresas en acciones de responsabilidad social y la apertura de espacios de participación ciudadana integrados en la gestión pública, son solo algunas evidencias de estas transformaciones.

Sin embargo, tal parece que estos cambios no están siendo lo suficientemente comprendidos por el sistema político y la sociedad en general, lo que se advierte en la evidente falta de espacios y mecanismos que fomenten su accionar.

El estudio “Nuevo trato para las organizaciones de la sociedad civil”, -que se suma a otros diagnósticos y catastros realizados con anterioridad por Sociedad en Acción- propone con mucha visión y sentido crítico un nuevo trato a las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de que sean reconocidas como entes autónomos e independientes del Estado, que aportan a la solución de problemáticas de interés público y, en consecuencia, al desarrollo del país. Un trato que les permita también desarrollarse en un ambiente adecuado, reconociendo y valorando su trabajo y facilitando el acceso a recursos e instancias de participación en el diseño y ejecución de políticas públicas.

De acuerdo al diagnóstico realizado, resulta urgente impulsar una agenda pública que permita una mejor comprensión de los cambios que están ocurriendo en la matriz de relacionamiento Estado-Sociedad Civil, a objeto de promover nuevos marcos institucionales, legales y políticos que permitan orientar y encausar estos procesos.

Esta nueva agenda debiera estar anclada en la noción de “civismo” como expresión de compromiso de la ciudadanía por los asuntos públicos y la construcción de una sociedad plural y democrática, capaz de resolver sus diferencias de manera civilizada. Debiera también promover una cultura de diálogo entre los actores de la sociedad civil, orientada hacia la búsqueda del bien común, la libertad de las instituciones, favoreciendo la co-responsabilidad de la ciudadanía en los asuntos públicos, promoviendo mayores y más creativos niveles de sinergia y articulación entre la acción estatal y la acción civil.

En las administraciones modernas, Estado y sociedad civil cooperan entre sí. Así funciona en los países de la Unión Europea y, recientemente, así también funciona en los países de Europa Occidental, que acostumbraban a tener Estados fuertes e intervencionistas.

La gobernanza moderna puede surgir y funcionar únicamente cuando se satisfacen algunos pre-requisitos institucionales y estructurales, tanto del lado de la estructura política como del lado de la sociedad. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes y competentes, pero jamás arbitrarias u omnipotentes. Deben tener frente a ellas una sociedad civil confiable y transparente, en la que los intereses privados encuentren una expresión organizada.

En muchas partes del mundo no se logran estas condiciones, e incluso en las partes más desarrolladas y más democráticas del mundo encontramos solo una aproximación del ideal de gobernanza moderna. Al caracterizarse por una cooperación antagonista, la negociación y la concertación, la gobernanza moderna se ve constantemente amenazada por el estancamiento o por la obtención de compromisos débiles que no pueden resolver los problemas en curso. No existen recetas sencillas para evitar esos peligros. Pero no es imposible. Se requiere voluntad, diálogo y compromiso.

Hacia adelante, es necesario dar pasos concretos para que las OSC crezcan y puedan desplegar todo su potencial de aporte al desarrollo integral del país. Para ello, es fundamental que se reconozca, transversalmente, la contribución que ellas hacen a través de la entrega de bienes y servicios a la población. Esto significa tomarlas mucho más en consideración a la hora de definir estrategias para abordar los problemas públicos. Es necesario también desarrollar una relación mucho más simétrica con el Estado, tanto a nivel nacional como local, para aprovechar mejor la evidencia práctica que ellas están generando.

Asimismo, resulta urgente desarrollar procesos que ayuden a resguardar la fe pública en ellas. Reconocer que las OSC hacen contribuciones particulares que orientan, agregan valor y permiten solucionar problemáticas de interés público.

Y, quizás lo más importantes, que además este estudio concluye con mucha seriedad y evidencia, es de vital relevancia mantener un adecuado equilibrio entre las distintas fuentes de ingresos. Es fundamental que las organizaciones de la sociedad civil puedan recibir aportes del Estado, pero estos deben ser otorgados en un contexto de autonomía y no imponer condiciones exageradas o arbitrarias que lleven a una captura de intereses. También son importantes los ingresos propios que generan, por los servicios que prestan, pero ciertamente debe cuidarse que esto no termine en una mercantilización.

Documentar la realidad contribuye a tener elementos para orientar la acción. En este sentido, el esfuerzo de Sociedad en Acción es loable. Pero documentar la realidad no basta. Tal y como lo indican los resultados de este análisis, es impostergable pasar a la acción. Ojalá que la lectura de este documento sea el primer detonante.

Desde la Fundación Chile+Hoy seguiremos promoviendo el rol y contribución de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo y progreso del país. Asumimos esta motivación con compromiso y convicción, esperando que la información que se ha generado sirva realmente para generar espacios de verdadera colaboración entre las OSC y el Estado.

Nicolás Ibáñez Scott.
Presidente Fundación Chile+Hoy

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2015, el proyecto Sociedad en Acción, desarrollado en conjunto por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica y la Fundación Chile+Hoy, busca relevar la importancia que tienen las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Chile, levantando datos e indicadores que permitan observarla en detalle y posicionarla como un tema de interés público con el fin de potenciar la contribución que esta puede hacer al desarrollo del país.

Durante el año 2017, Sociedad en Acción convocó a más de 200 organizaciones de las ciudades de Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Concepción y Puerto Montt para levantar de manera conjunta las problemáticas transversales que afectan a las OSC y sus posibles soluciones. Esto con el propósito final de generar incidencia en políticas públicas para fortalecer al sector, en el marco de las elecciones presidenciales. En este contexto, se presentaron seis ejes de trabajo, que buscan reconocer y potenciar el trabajo que realizan estas organizaciones.

TABLA 1. EJES DE TRABAJO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS OSC¹

- 1. Reconocer para incidir:** reconocer a las OSC como movilizadoras del interés público, que contribuyen a una mejor democracia y como actores clave en los programas que entregan bienes y servicios sociales a la población.
- 2. Pertinencia regional:** dado que las OSC están presentes en todo el territorio nacional, se propone descentralizar los programas y contratos, ajustándolos a las particularidades regionales; facilitar la articulación de las OSC a nivel regional y local; y desarrollar un modelo de trabajo público-privado que priorice el desarrollo regional.
- 3. Transparencia y fiscalización para resguardar la fe pública:** se propone incentivar y concientizar a las OSC sobre la transparencia, confeccionando criterios transversales y accesibles a todas las OSC, independiente de su tamaño y capacidad, junto con potenciar las herramientas existentes en el Estado.
- 4. Colaboración pública:** establecer un diálogo directo entre las OSC y el Estado con el fin de impulsar al sector, perfeccionar las políticas públicas y reformular el modelo de contratos entre ambos actores, avanzando hacia un esquema de alianza, asegurando la transparencia y la probidad en la relación.
- 5. Financiamiento sustentable:** generar un modelo de fondos concursables claro y sencillo, desarrollar un modelo de subvenciones que permita la continuidad de proyectos estratégicos y simplificar las normativas existentes en materia de donaciones.
- 6. Registro integrado:** estandarizar la generación de datos en la inscripción de las OSC, generando una base de datos unificada, actualizada y electrónica a través del Registro Nacional de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, además de dotar de interoperabilidad a esta plataforma.

Fuente: Sociedad en Acción, 2017.

En base a estas propuestas, durante el año 2018 se seleccionaron dos grandes temáticas que abordan algunos de estos ejes y que, coincidentemente, se encuentran presentes en la agenda del actual gobierno. Estas son, en primer lugar, el diseño de un registro integrado que promueva la confianza, transparencia y fe pública en las organizaciones de la sociedad civil. La segunda hace referencia a los ejes de colaboración pública y financiamiento sustentable, buscando mejorar y simplificar el proceso de transferencia de recursos desde

¹ Para más detalle de las propuestas, descargar documento completo en el siguiente link: <https://www.sociedadaccion.cl/publicacion/fortaleciendo-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-propuestas-para-impulsar-las-osc-en-chile/>

el Estado a las OSC. El presente documento desarrolla de manera detallada aspectos de índole técnica y administrativa en relación con ambos temas.

A lo largo de la historia de Chile, las OSC –como actores públicos– y el trabajo que realizan no han sido reconocidos en su totalidad, lo que se ha traducido en la falta de espacios y mecanismos que fomenten y faciliten su accionar, como sí existen en el caso de actores como las empresas privadas y la academia. En este contexto, las propuestas que se presentan a continuación apuntan a promover un nuevo trato para las OSC que permita reconocerlas como un actor autónomo e independiente del Estado que aporta a la resolución de problemáticas de interés público y, en consecuencia, al desarrollo del país. Además, se busca relevar que las OSC hacen contribuciones particulares que orientan y agregan valor a las soluciones de problemas de interés público. Esto implica, entre otras cosas, promover un ambiente adecuado para su desarrollo, reconociendo y valorando su trabajo, y facilitando tanto el acceso a recursos como a instancias de participación en el diseño y ejecución de políticas públicas.

El presente documento se estructura en cinco capítulos. En el primero, se presentan antecedentes de las organizaciones de la sociedad civil y su relación con el Estado y las problemáticas de la confianza, fe pública y transferencia de recursos desde los gobiernos. En el segundo, se detalla la metodología utilizada para llevar a cabo el estudio y las propuestas. En el tercer capítulo se aborda la temática de confianza, fe pública y registro de las OSC, presentando primero el diagnóstico realizado y consecuentemente las propuestas elaboradas para mejorar las problemáticas identificadas. En el cuarto capítulo se presenta el diagnóstico y propuestas para el tema de las transferencias de recursos desde el Estado hacia las OSC. Cabe destacar que, para ambos temas, las propuestas consideran una implementación gradual. De esta forma, para una primera etapa se proponen acciones que tienen que ver con cambios administrativos, resoluciones internas y reorganización de departamentos, entre otros. En algunos casos, estas corresponden a la implementación de pilotos de lo sugerido para una segunda etapa. Por su parte, las propuestas que consideran modificaciones legales o una mayor inversión de recursos se plantean para la segunda etapa. Por último, en el quinto capítulo, se exponen las principales conclusiones del estudio.



**ANTECEDENTES
DE LAS OSC Y
SU RELACIÓN CON
EL ESTADO**

El presente capítulo se compone de cinco secciones. En la primera, se introduce la temática de las organizaciones de la sociedad civil, destacando sus principales características y contribuciones. En la segunda, se caracterizan las OSC existentes en Chile. En la tercera, se describen los principales antecedentes teóricos en relación a la relación de las OSC y el Estado. Y en la cuarta y quinta sección, se exponen antecedentes de las temáticas a abordar en las propuestas de este documento, referidas a la confianza y fe pública de las OSC y a la transferencia de recursos desde el Estado a estas organizaciones.

LA SOCIEDAD CIVIL COMO UN ACTOR RELEVANTE EN LOS TEMAS DE INTERÉS PÚBLICO

La sociedad civil corresponde a un sector de la sociedad que se caracteriza por la agrupación libre de personas con el fin de alcanzar un bien colectivo, de manera autónoma al Estado y con una lógica distinta a este y a las empresas privadas. Es más, las organizaciones de la sociedad civil se caracterizan por ser actores intermediarios entre la ciudadanía, el Estado y el mercado, generando el espacio para la expresión del interés público (Irrarrázaval, Streeter y colaboradores, 2017).

Para efectos del proyecto Sociedad en Acción, la definición de qué es una organización de la sociedad civil se basa en la metodología elaborada por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins (JHU por su sigla en inglés), la que considera cinco características fundamentales. Estas son:

- **Ser una organización:** poseer una estructura interna, estabilidad en sus objetivos y un documento de constitución, independiente del estatus jurídico.
- **Ser autónoma:** controlar sus propias actividades y contar con procedimientos propios de gobierno.
- **No distribuir utilidades entre sus miembros:** si es que se acumulan excedentes, estos deben ser reinvertidos en la misma organización.
- **Ser voluntaria:** sus miembros y los aportes que estos hacen en tiempo y dinero no son obligatorios.
- **Ser privada:** su existencia es independiente a la del Estado; no puede ser una unidad instrumental de este, aunque sí puede recibir recursos públicos para su financiamiento.

En base a esta definición, se puede distinguir una gran variedad de organizaciones dependiendo de los objetivos que persigan. La categorización elaborada por la JHU considera los siguientes tipos: organizaciones educacionales, comunitarias, de servicio social, medioambientales, de defensa de derechos, culturales y artísticas, deportivas, de salud (no estatales), universidades públicas no estatales, partidos políticos, sindicatos y asociaciones gremiales.

En general, las OSC cumplen dos grandes funciones. Por una parte, son relevantes proveedoras de servicios sociales de salud, educación y cultura, entre otros. Por otro lado, las OSC también cumplen un rol expresivo, representando los intereses de diversos grupos e incidiendo en la discusión de temas de interés público (Salamon, Sokolowski y Haddock, 2017).

La relevancia de las OSC como un actor en el ámbito público está dada por las contribuciones que estas realizan a través de sus dos funciones. El análisis de la contribución de las OSC se basa en el texto “Comprometidos con Chile: La contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la infancia y las personas mayores” de Irrarrázaval, Streeter y Salas (2018). Una de las primeras contribuciones que se puede destacar es que las OSC se antepone a solucionar problemáticas sociales que no están siendo abordadas ni por el Estado ni por el mercado (Salamon, Geller y Newhouse, 2012). De esta forma, las OSC pueden llegar a obtener una experiencia y experticia que supera a la del Estado y el mercado en ciertas temáticas (Mathews, 1997).

En segundo lugar, el trabajo de las OSC destaca por enfocarse en aquellos grupos en situación de mayor vulnerabilidad a los que proveen de servicios de calidad, pero a bajo costo (Salamon et al., 2012). De esta manera, la población con la que se vinculan difiere de aquella que accede a servicios privados, generando una mayor equidad social (Salamon, Hems y Chinnock, 2000).

En esta misma línea, las OSC hacen importantes contribuciones mediante acciones de colaboración con el Estado y/o acciones que complementan el trabajo de los organismos públicos en diversas temáticas (Irrarrázaval y Guzmán, 2000). Por una parte, las OSC se constituyen como proveedoras de servicios públicos (Werker y Ahmed, 2008). Así, las OSC se involucran en todas las etapas del desarrollo de las políticas públicas, desde el diagnóstico hasta la evaluación, pa-

sando por el diseño y la ejecución (Ferrer, Monje y Urzúa, 2005). Por otra parte, también realizan acciones que no están siendo abordadas desde los organismos públicos y que complementan su accionar. Estas acciones se caracterizarían por su efectividad, proveyendo servicios de alta calidad a un bajo costo, y por su confiabilidad, pues se mantienen estables a lo largo del tiempo. En consecuencia, generan impactos concretos en el bienestar de las personas (Salamon et al., 2012).

Otra contribución relevante hace referencia a la innovación, pertinencia y flexibilidad con la que se desarrolla el trabajo de las OSC. Dado que el accionar de las OSC no está limitado por la regulación pública ni por la obligación de generar utilidades, estas pueden llevar a cabo su trabajo de manera más flexible, tomando riesgos con el fin de generar innovaciones (Salamon et al., 2000). A esto se suma que la autonomía y flexibilidad de las OSC les permite responder de manera más atinente a problemáticas a nivel local (Girardo y Mochi, 2012).

Las OSC también tienen la capacidad de movilizar recursos –tanto materiales como inmateriales– para el desarrollo de sus proyectos. Esto se refleja en donaciones de privados, acceso a fondos públicos, la creación de empleos y la movilización de voluntarios en pos del bien común. De esta forma, las OSC generan un espacio en el cual, de diversas formas, la ciudadanía se puede involucrar en temas de interés público (Salamon et al., 2012).

Por último, las OSC cumplen un rol en la movilización del interés público con el fin de generar cambios tanto a nivel cultural como en las políticas públicas. Por un lado, las OSC funcionan como un vínculo entre las personas y el Estado, llevando a cabo procesos de incidencia que incentivan la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, promoviendo así una mayor democratización. Por otra parte, al representar intereses heterogéneos, las OSC promueven la diversidad y el pluralismo, fomentando el liderazgo de grupos vulnerables o en general excluidos de los procesos políticos tradicionales (Salamon et al., 2000).

En la Tabla 2 se sintetizan los principales aportes que realizan las OSC.

TABLA 2. CONTRIBUCIONES DE LAS OSC AL INTERÉS PÚBLICO

1. Se anticipan al Estado en la solución y visibilización de temáticas de interés público
2. Focalizan sus acciones en grupos en situación de mayor vulnerabilidad
3. Colaboran con el Estado y complementan su trabajo en diversas temáticas
4. Desarrollan acciones innovadoras, pertinentes y fácilmente adaptables
5. Movilizan recursos de diversas fuentes para destinarlos hacia el bien común
6. Aportan con esfuerzos para generar cambios a nivel cultural y de políticas públicas

Fuente: Irarrázaval, Streever y Salas, 2018.

Además de estos aportes en acciones, las OSC a nivel mundial se caracterizan por ser un actor económico importante. Un estudio realizado en 41 países, identificó que la fuerza de trabajo de las OSC alcanza más de 54 millones de empleos en términos de jornadas completas equivalentes (JCE), superando a industrias como transporte y comunicaciones y al sector público. Esto equivale al 5,7% de la población económicamente activa de los países estudiados (Salamon et al., 2017).

En el mismo estudio, el sector también se destaca por la gran cantidad de voluntarios que moviliza en los países estudiados, los que alcanzan los 351 millones de personas mayores de 15 años, lo que se traduce en 35 millones de JCE. Por último, también se menciona el importante crecimiento que ha tenido en términos de empleo en comparación con otras industrias, alcanzando un crecimiento anual promedio de 4,6%. Todos estos indicadores reflejan la magnitud y la fortaleza que ha adquirido el sector sin fines de lucro a nivel mundial.

ANTECEDENTES DE LAS OSC EN CHILE

De acuerdo a datos levantados por el proyecto Sociedad en Acción, al año 2015 en Chile existían más de 230.000 organizaciones de la sociedad civil que cumplen con los requisitos de ser organizaciones privadas, autónomas, voluntarias y no distribuir utilidades entre sus miembros. La siguiente sección recoge las principales cifras levantadas por Sociedad en Acción desde 2015 y publicadas por Irrázaval, Streeter y colaboradores en 2017. Este estudio es parte de una extensa investigación iniciada por Irrázaval en 2006. Los resultados se dividen en una radiografía social, económica e institucional de estas organizaciones.

Radiografía institucional

En Chile existen exactamente 234.502 organizaciones de la sociedad civil, de las cuales cerca de la mitad se constituyeron después de 2006. Esto se puede explicar, entre otras cosas, por la promulgación de la Ley 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana que facilitó su constitución a nivel local. Este número corresponde a una tasa de 13 organizaciones cada mil habitantes, lo que supera la tasa de países como Estados Unidos y Australia, que alcanzan las 4,8 y 6,7 organizaciones cada mil habitantes respectivamente. Estas OSC se distribuyen de manera descentralizada a lo largo del territorio nacional con una tasa que varía entre las 5,8 organizaciones por cada mil habitantes en Arica y Parinacota y las 28,6 OSC cada mil habitantes en La Araucanía. La Región Metropolitana, que concentra cerca del 40% de la población nacional, tiene una tasa de 8,3 OSC cada mil habitantes, concentrando el 27% de las organizaciones del país.

Los ámbitos en los que se desempeñan estas organizaciones son bastante variados. Según la Clasificación Internacional de las Organizaciones sin Fines de Lucro (ICNPO), el 32,1% de las OSC chilenas se desempeñan en temas de Desarrollo Social y Vivienda, seguidas por el 31,6% que se desempeñan en Cultura y Recreación. Les sigue el 13,3% que se desempeñan en el ámbito de Educación e Investigación y 11,5% que corresponden a Asociaciones Gremiales, Asociaciones de Profesionales y Sindicatos. En menor proporción, existen organizaciones que se dedican a los Servicios Sociales (5,4%), Defensa de Derechos y Política (2,4%), Salud (1,4%) y otros (2,3%).

En cuanto al estatus jurídico de las organizaciones, se observa que en Chile el 79,8% corresponde a organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales; el 6,8% son fundaciones y asociaciones y 6,1% son sindicatos. El resto corresponde a asociaciones gremiales (2,9%), comunidades indígenas (1,6%), agrupaciones estudiantiles (1,4%), organizaciones de usuarios de agua (1,4%) y comunidades agrícolas (0,1%).

Radiografía social

En cuanto a la percepción de la ciudadanía respecto de las OSC, el estudio realizado pudo identificar que, si bien el concepto “organizaciones de la sociedad civil” solo es conocido por el 18,4% de la población, al consultar por organizaciones específicas sí se evidencia que existe un amplio conocimiento de este tipo de organizaciones. En este contexto, el 89% de los encuestados ha escuchado hablar de Bomberos, 83% de las juntas de vecinos, 76% de las organizaciones deportivas y 70% de los centros de madres. Le siguen los conjuntos folklóricos, clubes de adultos mayores, organizaciones de infancia y de enfermos y personas en situación de discapacidad, todas las cuales tienen un nivel de conocimiento que supera el 65%.

En cuanto a la participación de las personas en OSC, el 16,6% declaró en 2015 haberlo hecho de manera activa durante el último año. Esto implica, entre otras cosas, realizar actividades de voluntariado, destinando tiempo y recursos de manera gratuita a las labores de una organización; trabajando de manera remunerada en una OSC o siendo un miembro activo, ya sea formando parte del directorio, directiva o comisiones de trabajo de una organización.

Por último, en cuanto a la valoración social, el 70% de los encuestados declaró tener una alta valoración de las OSC, indicador que se construye tomando como base las variables de calidad, rapidez, sintonía, flexibilidad, vocación y autonomía. Al evaluar por tipo de organización, se observa que en todos los casos la alta valoración supera el 60%; sin embargo, los tipos más valorados son las organizaciones de servicios sociales, con 80%, y las organizaciones funcionales con 75%.

Radiografía económica

En base a los datos levantados por el proyecto Sociedad en Acción, se puede afirmar que las organizaciones de la sociedad civil son un empleador de gran importancia en Chile, generando cerca de 310.000 empleos remunerados y voluntarios en términos de JCE. Esto equivale al 3,6% de la población económicamente activa del país, siendo esta la proporción más alta entre los países de Latinoamérica, con excepción de Argentina donde este número alcanza el 5,9%.

En cuanto a las temáticas, el empleo se distribuye de la siguiente forma: el 33% de las jornadas completas equivalentes se concentran en las organizaciones dedicadas a Cultura y Recreación, y 28% en Educación e Investigación. Le siguen Desarrollo Social y Vivienda y Servicios Sociales, cada una con 13%, Asociaciones Gremiales, Profesionales y Sindicatos con 6%, salud (3%), Defensa de Derechos y Políticas (2%), Medioambientales (1%) y otros (1%).

En términos de gastos, las OSC representan el 2,1% del Producto Interno Bruto (PIB), proporción similar a la de sectores como Hotelería y Restaurantes y superior al de sectores como la Pesca. Esta proporción del PIB, que equivale a US\$ 5.000 millones aproximadamente, ha experimentado un importante crecimiento en la última década, pasando de 1,5% en 2004, equivalente a casi US\$2.000 millones en 2004, al 2,1% recién descrito.

Por último, en cuanto a las fuentes de financiamiento, cabe destacar que, para Chile, si bien la mayoría de los ingresos corresponde a ingresos propios (44%), esto es pago o co-pagos de las actividades que realizan, existe una alta proporción que proviene de fondos públicos (41%). El 15% restante corresponde a filantropía.

ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

La relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil existe desde la creación de los mismos Estados (Young, 2000; Kettle, 2010). El surgimiento de las OSC como un actor social relevante se puede rastrear a los escritos de Locke y Hegel, en los siglos XVII y XVIII. Ya en ese entonces se menciona a la sociedad civil como un actor diferente a las organizaciones e instituciones públicas y privadas, aunque en ambos casos, aún se menciona como un sector fuertemente vinculado al ámbito de lo público (Pietrzak, 2015).

Tocqueville fue el primero en separar completamente a la sociedad civil del Estado en el siglo XIX, definiendo al segundo como el sistema (instituciones y mecanismos) que ejerce el poder político, mientras que la sociedad civil son las relaciones entre las personas que en pos del bien común participan en la esfera pública y en los procesos de toma de decisiones (Pietrzak, 2015). De esta forma, se distingue a la sociedad civil de la sociedad política que representa las relaciones entre los individuos y los organismos políticos, ya que las organizaciones de la sociedad civil no son parte del Estado (Woldring, 1998; Pietrzak, 2015).

Tocqueville (1957) plantea que un Estado no puede hacerse cargo de todos los detalles de la vida de los individuos. Hay ciertas temáticas relevantes para los gobiernos, como la promulgación de leyes y las relaciones exteriores, que se deben manejar a nivel central; pero también hay intereses a nivel local que deben ser desarrollados por los mismos individuos, ya sea a través de organismos públicos descentralizados, como a través de asociaciones locales. Las asociaciones actuarían como un intermediario entre el Estado y la ciudadanía. De esta forma, la existencia de estos grupos intermedios evita la centralización de la administración y el despotismo de los Estados y, en consecuencia, promueve la democracia (Woldring, 1998).

En este contexto, desde la teoría se plantea que la relación entre el Estado y las OSC puede adquirir diversas formas dependiendo de las características de cada país y de variables como el nivel de estatismo, el tamaño de la sociedad civil, los tipos de interacción entre Estado y sociedad civil, o los distintos intereses de cada uno.

Schofer y Fourcade-Gourincha (2001) definen que el nivel de estatismo depende de la ubicación que se le da a la soberanía política en una sociedad. De esta forma, en países estatistas el Estado se constituye como un orden superior, mientras que la sociedad civil es un ente que debe ser organizado y tutelado. En este contexto, se evidencian obstáculos para que las OSC tomen responsabilidades que tradicionalmente le han pertenecido al Estado. En el otro extremo, en países menos estatistas, la legitimidad del Estado está dada por su capacidad de representar a los individuos y a las OSC. De esta forma, se promueve el compromiso cívico de los individuos y las organizaciones y el trabajo conjunto con instituciones del Estado.

Por su parte, el nivel de corporativismo hace referencia a cómo se organiza la soberanía política, para lo cual se analiza si los distintos actores sociales son incorporados a la esfera pública de manera individual o colectiva. Algunos sistemas entregan la soberanía en individuos que representan a otros, legitimando así la acción colectiva; mientras que en otros casos se empodera a los grupos sociales y los individuos adquieren

relevancia solo como miembros de esos grupos que tienen derechos y funciones. A partir del análisis de estas variables, se plantea la existencia de un continuo entre un aparato estatal completamente centralizado y una forma de poder político completamente descentralizado (Schofer y Fourcade-Gourincha, 2001).

Salamon y Sokolowski (2017) plantean que el desarrollo de la sociedad civil y su relación con el Estado se explica por distintas estructuras y factores históricos, sociales, políticos y económicos. Específicamente, plantean que los tipos de relaciones de poder existentes entre actores y clases sociales se ven incididos por variables como la religión y etnicidad, y potencialmente amplificadas por la existencia de organizaciones como partidos políticos y sindicatos. Estos distintos tipos de relaciones permiten identificar cinco modelos de desarrollo de las OSC, los que se diferencian entre otras cosas, por el tipo de función que la sociedad civil cumple en una sociedad (expresiva o de provisión de servicios sociales) y la proporción de recursos que reciben desde el Estado. En la Tabla 3 se presenta una síntesis de los modelos y las diferencias entre ellos.

TABLA 3. PATRONES DE RELACIONES ENTRE ACTORES SOCIALES Y SU EFECTO EN LA SOCIEDAD CIVIL

Patrón	Función dominante de las OSC	Proporción de recursos desde el Estado
Tradicional: dominación de las elites y presencia de prácticas que restringen el crecimiento de la sociedad civil.	Provisión de servicios sociales	Baja
Liberal: dominación de la burguesía y prácticas políticas liberales que promueven el desarrollo de las OSC que dependen de la filantropía.	Provisión de servicios sociales	Relativamente baja
Alianza para el bienestar: equilibrio de poder entre las elites y clases trabajadoras que promueven el gasto social estatal a través de OSC.	Provisión de servicios sociales	Muy alta
Social democracia: movilizaciones de trabajadores efectivas para alcanzar acuerdo con grupos intermedios que promueven la provisión de servicios de bienestar desde el Estado.	Expresiva y de incidencia social	N/A
Estatista: aceleración de la industrialización por parte de elites modernizantes que restringen libertades y espacio para el crecimiento de la sociedad civil.	N/A	Baja

Fuente: Salamon y Sokolowski, 2017.

En la misma línea que lo planteado por Schofer y Fourcade Gourincha (2011), se identifica que, en los regímenes de bienestar, el Estado y las OSC actúan como socios en la provisión de servicios; mientras que, en sociedades estatistas, el sector sin fines de lucro sería de menor tamaño. Por su parte, en el modelo social demócrata si bien el gasto público en bienestar es alto, este no sería ejecutado por las OSC, sino que por el mismo Estado. En este contexto, las OSC cumplirían otro tipo de rol, ya sea canalizando demandas ciudadanas, activismo e incidencia o la promoción de actividades de recreación. Por último, los modelos liberales se caracterizan por un bajo gasto público en bienestar y un gran tamaño de la sociedad civil que se hace cargo de la provisión de este tipo de servicios (Salamon y Anheier, 1998).

Najam (2000) sugiere que el Estado y las OSC tienen diferentes intereses institucionales estratégicos y medios para alcanzar esos intereses, los que pueden interactuar de manera armoniosa o conflictiva, además de que pueden existir asimetrías de poder entre ambos grupos. Cuando los fines y los medios de ambos son similares, se puede establecer relaciones de cooperación, las que no necesariamente implican una asimetría de poder. Cuando los fines son similares, pero los medios diferentes, se pueden dar relaciones de complementariedad, alcanzando acuerdos de manera independiente o contractual. El autor plantea que este tipo de relación es más común en el ámbito de la provisión de servicios, lo que se abordará más adelante con mayor detalle.

Ahora bien, cuando los fines entre ambos grupos son diferentes, se pueden dar dos tipos de relación. Si es que los medios son similares, se presenta la posibilidad de cooptación, en la que una de las partes, probablemente la con mayor cantidad de recursos o capacidad de coerción, intentará cambiar los fines de la otra. Por su parte, si tanto los medios como los fines del Estado y las OSC son diferentes, se dará una relación de confrontación, la que puede derivar incluso en represión si es que se genera resistencia a políticas del Estado. El autor, además, plantea que una quinta opción es que no haya ningún tipo de relación entre el Estado y las organizaciones.

Young (1999; 2000) analiza específicamente el rol de las OSC en la provisión de servicios públicos, poniendo énfasis en la interacción entre el Estado y las OSC. En este contexto, plantea que hay tres formas de describir esta relación:

- **Suplementariedad:** se asume que los ciudadanos tienen preferencias diversas y que el Estado sólo se puede hacer cargo de las preferencias del ciudadano “promedio”. Las OSC estarían en condiciones de financiar servicios que no son provistos por el Estado o de satisfacer aquellas preferencias particulares que no están siendo consideradas por los organismos públicos. En este modelo, el gasto de las OSC en provisión de servicios sería inversamente proporcional al gasto del Estado.
- **Complementariedad:** se asume que el Estado no puede proveer la totalidad de los servicios sociales por su cuenta y no existen los suficientes incentivos para que los privados asuman esta tarea, por ende, las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) se entienden como socias en la entrega de servicios sociales. En este contexto, si aumenta el gasto del Estado, aumenta el presupuesto disponible para la OSFL.
- **Adversariedad:** se asume que, en sociedades altamente heterogéneas, la visión de los grupos minoritarios no se vería reflejada en las políticas públicas, por ende, estos grupos se organizan para satisfacer sus necesidades particulares. En este contexto, las OSC cumplen el rol de presionar a los gobiernos para que realicen modificaciones en las políticas y programas sociales, mientras que el Estado presiona a las OSC a través de la regulación y respondiendo a su activismo.

En el contexto específico de la provisión de servicios sociales, se distinguen también variaciones según cuál de las partes es el principal encargado de financiar y ejecutar los servicios (Gidron, Kramer y Salamon, 1992 en Brinkerhorff & Brinkerhorff, 2002). En este contexto, puede haber una prevalencia del Estado, una prevalencia de las OSC o una presencia similar de ambos. En este último caso, se puede dar un modelo dual, en el que el Estado y las OSC operan en distintos ámbitos, sin mayor interacción, o un modelo de colaboración, en el que ambos operan simultáneamente y en el que en general el Estado se hace cargo del financiamiento y las OSC de la ejecución. Dependiendo del nivel de incidencia que tienen las OSC, el autor distingue el rol de proveedoras, en las que las OSC solo ejecutan sin mayor incidencia, o el rol de socias, en el que sí existe cierto nivel de incidencia en cómo se lleva a cabo la ejecución de los servicios.

En la Tabla 4 se presenta una síntesis de la bibliografía revisada, las variables analizadas por cada autor y el tipo de modelo o relación que surge entre el Estado y las OSC.

TABLA 4. SÍNTESIS DE MODELOS DE RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Autores	Variables analizadas	Tipos de relación entre Estado y sociedad civil
Schofer y Fourcade Gourincha (2011)	Ubicación de la soberanía popular	Estatista Corporativista
Salamon y Sokolowski (2017)	Relaciones de poder entre actores y clases sociales	Tradicional Liberal Alianza para el bienestar Social democracia Estatista
Najam (2000)	Intereses institucionales estratégicos del Estado y las OSC	Cooperación Complementariedad Cooptación Confrontación Sin relación
Young (1999; 2000)	Interacción entre Estado y OSC en la provisión de servicios sociales	Suplementariedad Complementariedad Adversariedad
Gidron, Kramer y Salamon (1992)	Actor prevalente en el financiamiento y ejecución de servicios sociales	Prevalencia del Estado Prevalencia de las OSC Prevalencia similar

Fuente: elaboración propia.

Tendencias contemporáneas: gobernanza y cooperación público-privada

En las últimas décadas se observa un cambio de paradigma de una sociedad en la que Estado, empresas privadas y OSC se mantienen cada uno en su esfera, a una sociedad en la que cada vez hay más puntos en común entre estos tres actores (WEF, 2013).

La literatura más reciente (2010 en adelante), hace referencia al concepto de gobernanza para analizar las relaciones entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil, ilustrando cómo se involucran los actores gubernamentales y no gubernamentales en los temas de interés público (Buizer et al., 2015). La gobernanza es un enfoque de gestión de los temas de interés público que promueve la co-responsabilidad y la incorporación de actores no gubernamentales

en este proceso, promoviendo la coordinación entre distintos actores para la generación de políticas (Martínez y Mendiola, 2017). Más específicamente, Donahue y Zeckhauser (2011) hablan de la gobernanza colaborativa, entendida como aquellos acuerdos mediante los cuales actores públicos y privados toman decisiones de manera conjunta en pos de la solución de problemas complejos y la creación de bien común.

En este contexto, se distinguen modelos en los que el Estado cumple un rol de liderazgo, modelos en los que los actores no gubernamentales lideran los procesos y modelos en que ambos cumplen un rol clave (Buizer et al., 2015; Donahue y Zeckhauser, 2011).

Steen-Johnsen, Eynaud y Wijkström (2011) plantean que la transformación en las formas de admi-

nistración del sector público, implica una nueva relación entre el Estado, privados y las OSC, lo que ha derivado en surgimiento de redes y alianzas que reemplazan la administración centralizada y jerárquica (Torfinf y Sorensen, 2007 en Steen-Johnsen et al., 2011). En este contexto, se abren oportunidades tanto para innovar como para coproducir con la ciudadanía soluciones a problemáticas de interés público, instancias en las que el sector sin fines de lucro puede jugar un rol preponderante (Pestoff y Brandsen, 2010).

En este mismo contexto, organismos como el Banco Mundial han promovido el uso de asociaciones público-privadas para la provisión de infraestructura y servicios públicos, permitiendo al Estado acceder a los recursos y la experticia del sector privado, compartiendo los riesgos y beneficios, y delegando la operación cotidiana (Banco Mundial, 2016). Entre las funciones de la provisión de servicios que se pueden llevar a cabo mediante una asociación público-privada se destaca el diseño, construcción, financiamiento, mantenimiento y operación, los que pueden ser pagados tanto por los gobiernos, como por los mismos usuarios, por ejemplo, en el caso de una carretera concesionada (Banco Mundial, 2018). Para esto, la Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas estableció seis principios para la buena gobernanza de las asociaciones público-privadas: participación de todas las partes involucradas; eficiencia en el uso de los recursos; rendición de cuentas de los actores políticos responsables; transparencia de los procesos de toma de decisiones; decencia para el cumplimiento de las reglas sin perjudicar a la población; y justicia en la aplicación de las normas (UNECE, 2008).

Relación entre Estado y OSC en un contexto de modernización del Estado

El Estado como ente organizador de la sociedad es una institución que tiene siglos de antigüedad y que, por ende, en la actualidad conserva estructuras y procedimientos que ya no son acordes a tiempos en los que la tecnología, la información y la colaboración con otros actores no gubernamentales resultan de suma relevancia. En este contexto, la modernización del Estado resulta relevante, entre otras cosas, porque es una forma de mejorar la eficiencia para alcanzar el cumplimiento programático en un con-

texto de permanentes restricciones presupuestarias (Aninat y Razmilic, 2018). A esto se suma un creciente contexto de desconfianza en las instituciones tanto públicas como privadas y una insatisfacción de la ciudadanía con la atención y el trato recibido en los servicios públicos (Aninat y Razmilic, 2018; Universidad Adolfo Ibáñez, Horizontal y CADEM, 2014; PNUD, 2017; Pareja, Fernández, Blanco, Theobald y Martínez, 2016). Esto implica ser más eficientes en el uso de los recursos y poner el foco en los ciudadanos (Pareja et al., 2016).

En consecuencia, surgen una serie de desafíos en este ámbito, los que se relacionan, por una parte, con incorporar nuevos actores en la etapa de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y aumentar la participación e incidencia de la ciudadanía y la sociedad civil. Por otra parte, también es relevante mejorar los procesos de seguimiento y evaluación de los programas públicos poniendo el foco en los resultados de un determinado producto o servicio (Consorcio para la Reforma del Estado, 2009).

Uno de los aspectos clave del funcionamiento del Estado es la relación que este mantiene con sus usuarios, entre ellos no sólo personas individuales, sino que también las OSC, y los flujos de información entre unos y otros. Entre las principales problemáticas observadas en este ámbito se encuentra la falta de interoperabilidad de la información entre servicios, lo que obliga al Estado a solicitar a las personas y organizaciones la misma información y documentos reiteradas veces al momento de realizar trámites, entregar recursos o desarrollar proyectos de colaboración. Por otra parte, desde la perspectiva de los usuarios, también resulta complejo el acceso a información clara y confiable para la realización de diversos trámites. Como se verá más adelante, en algunos casos la información proviene de diversas fuentes, evidenciándose incoherencias entre ellas. También se observa la utilización de un lenguaje complejo y ciertas dificultades para acceder a la información, lo que en muchos casos obliga a realizar los trámites de manera presencial (Irrázaval, Tello y Vergara, 2017).

En este contexto, la tecnología y la digitalización de procesos, cumplen un rol clave en facilitar la participación ciudadana, la rendición de cuentas (Pareja et al., 2016) y la eficiencia en la relación entre el Estado y sus usuarios. Para la simplificación de trámites es clave que la información y los registros públicos sean integrados e interoperables entre servicios y abiertos

a la ciudadanía a través de la digitalización, promoviendo una relación menos asimétrica, más fluida y eficiente entre el Estado y sus usuarios.

El año 2018, el gobierno de Sebastián Piñera presentó el proyecto de Ley de Transformación Digital², el que busca promover un Estado más ágil y eficiente que favorezca el ahorro de tiempo y recursos, y una mejora en la calidad de vida de las personas. El proyecto promueve la incorporación de procedimientos administrativos electrónicos, la comunicación electrónica entre organismos públicos y la gestión electrónica de documentos, entre otros. Para esto, se establece la obligación de generar un soporte electrónico de los actos administrativos, la creación de una plataforma electrónica para trámites que permita las comunicaciones y notificaciones electrónicas, y el derecho a no presentar documentos que ya se encuentran en poder del Estado al momento de realizar estos trámites.

Los avances en modernización del Estado pueden resultar facilitadores para la comunicación y colaboración entre el Estado y las OSC, facilitando el proceso de constitución, registro y funcionamiento de las organizaciones, al digitalizar los procesos asociados y garantizando el derecho a no entregar documentos que ya se encuentran en poder del mismo Estado. Lo mismo para el caso de la transferencia de recursos, donde la digitalización y restricción de solicitud de documentos pueden contribuir de gran manera a facilitar especialmente los procesos de postulación y rendición de los fondos públicos.

CONFIANZA Y FE PÚBLICA EN LAS OSC

En las últimas décadas, las organizaciones de la sociedad civil han experimentado un gran crecimiento que se ha visto reflejado en su tamaño y en la cantidad de recursos que manejan. Tal como se mencionó en la sección anterior, sólo en Chile, al año 2015 existían cerca de 230.000 organizaciones, de las cuales el 48% se constituyó desde 2006 en adelante y que manejan un volumen de recursos equivalente al 2,1% del PIB nacional (Irrarázaval, Streeter y colaboradores, 2017).

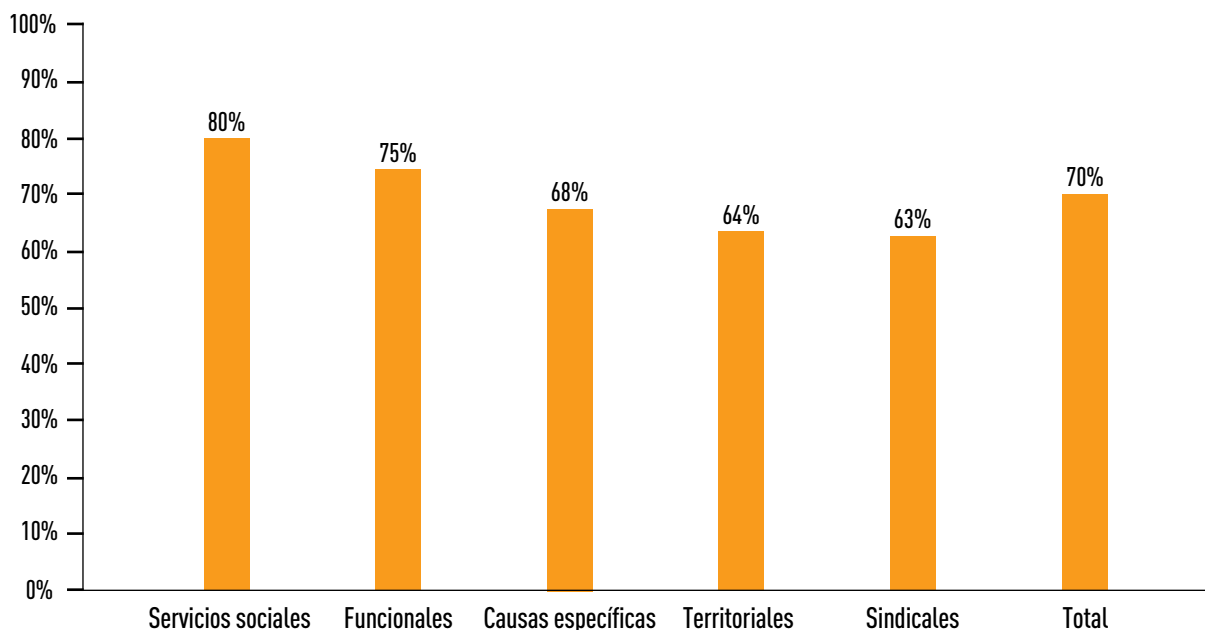
Adicionalmente, también ha aumentado el involucramiento e incidencia en temáticas de interés público, ya sea a través del activismo, la participación en el diseño de políticas públicas, el desarrollo comunitario o en la provisión de servicios sociales, entre otros. Es en estas actividades que las OSC tendrían una ventaja comparativa frente al Estado y el sector privado, ya que cuentan con un desempeño más eficiente debido a su habilidad de alcanzar y promover la participación de grupos específicos a los que el Estado no necesariamente llega (Lister, 2003).

Sin embargo, este crecimiento en tamaño e influencia implica que surjan dudas respecto de su legitimidad y representatividad, cuáles son sus intereses y con qué fin los realizan, así como también la efectividad de sus actividades (Lister, 2003; Thrandardottir, 2015; Keating y Thrandardottir, 2017). A esto se suma el hecho de que parte importante del financiamiento de las OSC proviene de recursos públicos, el que en Chile supera el 40% (Irrarázaval, Streeter y colaboradores, 2017). En este contexto, no se da por hecho desde la opinión pública que las OSC son necesariamente organismos responsables, democráticos y eficientes en su accionar, por lo que aumentan las exigencias respecto de la transparencia de información y la rendición de cuentas de su gestión (Moya, Ortiz, Soto, Murden y Atton, 2012).

A pesar de lo anteriormente señalado, según datos del proyecto Sociedad en Acción, en Chile existe una alta valoración social de las OSC en atributos como calidad, rapidez, sintonía, flexibilidad, vocación y autonomía. En el Gráfico 1 se detallan los porcentajes de valoración según tipo de organizaciones, destacándose que en todos los casos esta supera el 60%.

2 El proyecto en general fue aprobado por unanimidad en su primer trámite constitucional en el Senado.

GRÁFICO 1. PROPORCIÓN DE ALTA VALORACIÓN EN ÍNDICE DE VALORACIÓN SOCIAL DE LAS OSC CHILENAS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN



Fuente: Irarrázaval, Streeter y colaboradores, 2017.

N Organizaciones funcionales= 1.105

N Organizaciones territoriales = 1.063

N Causas específicas = 874

N Servicios sociales= 1.204

N Asociaciones sindicales, colegios profesionales y asociaciones gremiales = 817

El apoyo social es fundamental para que las organizaciones puedan aumentar sus recursos y su legitimidad (Fundación Lealtad Chile, 2014); siendo la legitimidad entendida como el consenso social que valida el accionar de una organización (Thrandardottir, 2015). A esto se suma la fe pública, entendida como la creencia de que las OSC actúan de manera correcta y honrada, elementos que trascienden la legalidad, es decir, contar con los requerimientos legales establecidos para su existencia (Thrandardottir, 2015). Ahora bien, esto no quita que el cumplir con la legalidad exigida, lo que es fiscalizado desde el Estado, se puede considerar un antecedente que contribuye a la confianza y la fe pública.

La confianza se puede entender como la capacidad de inclinarse y optar por cooperar con otro a pesar de no contar con plena certeza sobre la capacidad y disposición de este otro, de velar por mi integridad o intereses. En este sentido, confiar estaría basado en la expectativa de que el otro actor actuará de un modo benéfico –o al menos no perjudicial– para nosotros (Centro de Políticas Públicas UC, 2015). Lo que se

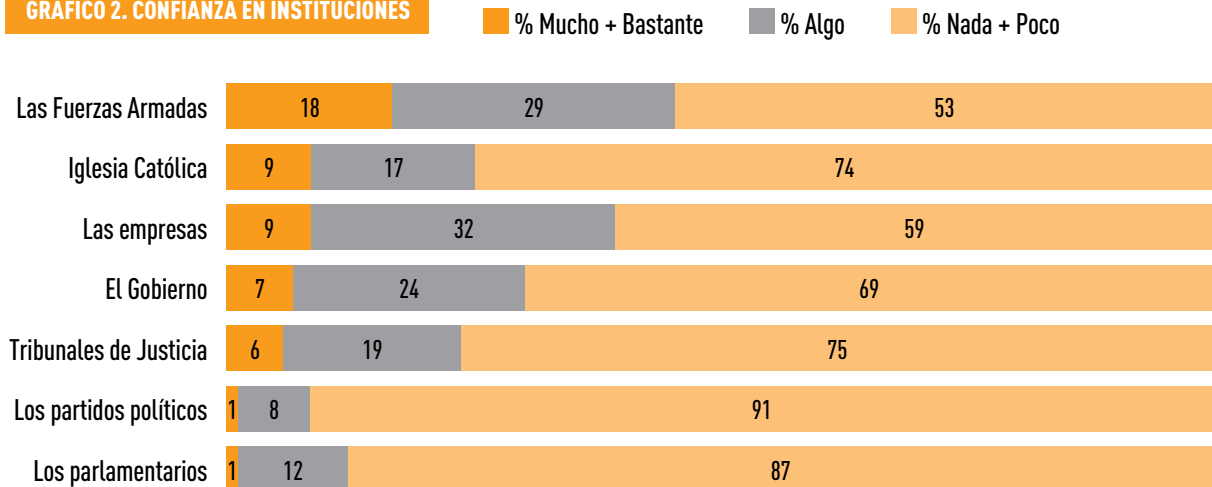
está haciendo al confiar es depositar en una persona, institución o sistema alguna de las siguientes dos expectativas: la confianza en sus capacidades para cumplir o la confianza en su integridad moral. Esto último entendido como la adhesión a ciertas normas éticas por parte del actor en que se confía (Mayer, Davis y Schoorman, 1995) y, en particular, al principio de responsabilidad individual (Torche y Valenzuela, 2011). La adhesión a este principio llevaría a los actores a estar dispuestos a cumplir con la palabra empeñada en los procesos de cooperación (Centro de Políticas Públicas UC, 2015).

Así, la insatisfacción de las expectativas que los ciudadanos tienen sobre sus instituciones (políticas, económicas y sociales) puede suponer una disminución de la confianza si es que estas no son cumplidas (OCDE, 2013). En ese sentido, es más difícil mantener la confianza con una ciudadanía con expectativas cada vez más altas como consecuencia de mayores niveles de educación y actitud demandante. Esto debido a un aumento en la capacidad de hacer uso de una mayor cantidad de información que se ha puesto a disposición

por parte de los gobiernos e instituciones públicas y al acceso a redes sociales que aumenta la rapidez con la que se difunde la información (Centro de Políticas Públicas, 2016). Por otra parte, Chile es uno de los países con mayores niveles de desconfianza en instituciones tal como lo demuestra la Encuesta Bicentenario 2018.

El gráfico 2 evidencia que los niveles de poca y nada confianza superan el 50% para instituciones como las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica, las empresas, el gobierno y los Tribunales de Justicia. Por su parte, la desconfianza en los parlamentarios y partidos políticos alcanza el 87% y el 91% respectivamente.

GRÁFICO 2. CONFIANZA EN INSTITUCIONES

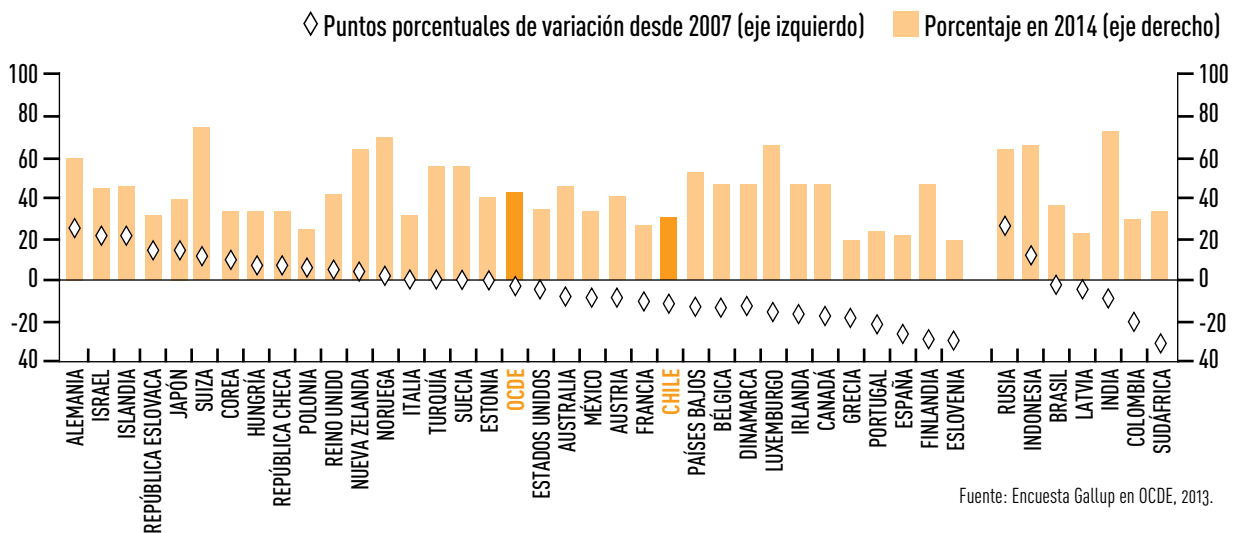


Fuente: Encuesta Nacional Bicentenario 2018. Universidad Católica- GfK Adimark.

Adicionalmente, una gran parte de la población chilena cree que no es posible confiar en las otras personas y que se debe ser cuidadoso al relacionarse con ellas (Centro de Políticas Públicas UC, 2015; World Values Survey, 2010-2014); Chile se encuentra dentro de los países con menores niveles de confianza

interpersonal dentro de los integrantes de la OCDE (Morrone, Tontoranelli y Ranuzzi, 2009). La misma situación ocurre a nivel institucional, donde el país está bastante por debajo de otros países de la OCDE, destacando una importante caída respecto de los niveles reportados en 2007 (Gráfico 3).

GRÁFICO 3. CONFIANZA EN EL GOBIERNO NACIONAL Y SUS CAMBIOS ENTRE 2007 Y 2014



Fuente: Encuesta Gallup en OCDE, 2013.

De esta forma, surge el desafío de promover y garantizar la confianza de las OSC y así mantener y potenciar la valoración social que estas tienen. Para esto es clave, por una parte, su reconocimiento público y, por otra, fomentar prácticas de transparencia respecto del uso que se hace de los recursos públicos y privados, así como de los intereses que representan, conociendo en detalle la gestión que realizan.

Irarrázaval, Streeter y colaboradores (2017) plantean como principales desafíos en relación a la confianza y la fe pública de las organizaciones el enfrentar el problema de la reinscripción abusiva de organizaciones, la que se explicaría, entre otros, por problemas internos o de gestión de las organizaciones, que se resuelven de manera más simple al obtener una nueva personalidad jurídica. Los mismos autores también levantan desde las fundaciones y asociaciones la preocupación por mejorar los sistemas de transparencia organizacional y financiera de las organizaciones, y la fiscalización del Ministerio de Justicia en este ámbito.

En este contexto, se identifican también desafíos en cuanto al sistema de registro de las OSC, sobre todo en relación a la necesidad de contar con un sistema de plataforma web que centralice la información ya existente, permita la integración e interoperabilidad

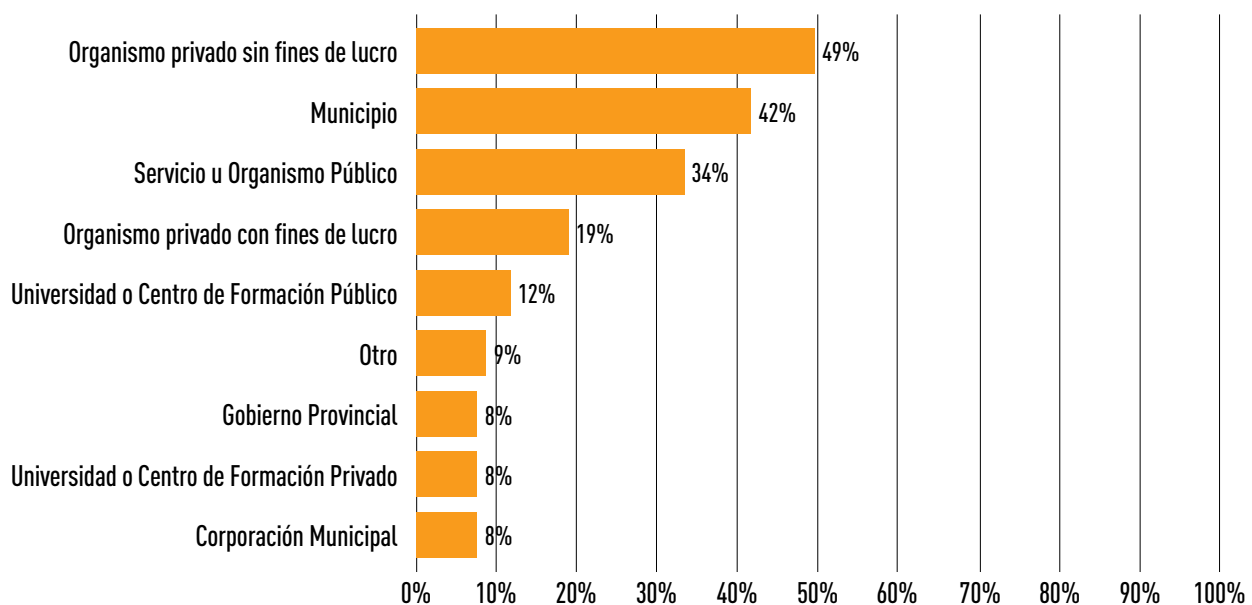
de registros públicos de las OSC y permita identificar claramente aquellas organizaciones que están vigentes y activas (Irarrázaval, Streeter y colaboradores, 2017).

TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DESDE EL ESTADO A LAS OSC

Tal como se ha mencionado anteriormente, el 41% de los recursos de las OSC en Chile provienen del Estado. Existen tres mecanismos de transferencias directas desde el Estado a las organizaciones, estos son: i) subvenciones y pagos por servicios, ii) fondos concursables y iii) aportes estatales dirigidos (Irarrázaval, Streeter y colaboradores, 2017).

En relación con las subvenciones y pagos por servicios, al año 2017, el Banco Integrado de Programas Sociales gestionado por la Subsecretaría de Evaluación Social registra 333 programas sociales. De estos, 170 programas –lo que corresponde al 51%– cuentan con ejecutores externos distintos al mismo servicio que lidera el programa. De este total casi el 50% cuenta con un ejecutor externo que corresponde a un organismo privado sin fines de lucro (Gráfico 4).

GRÁFICO 4. TIPO DE ACTORES QUE SE DESEMPEÑAN COMO ALGUNO DE LOS EJECUTORES EXTERNOS DE PROGRAMAS SOCIALES



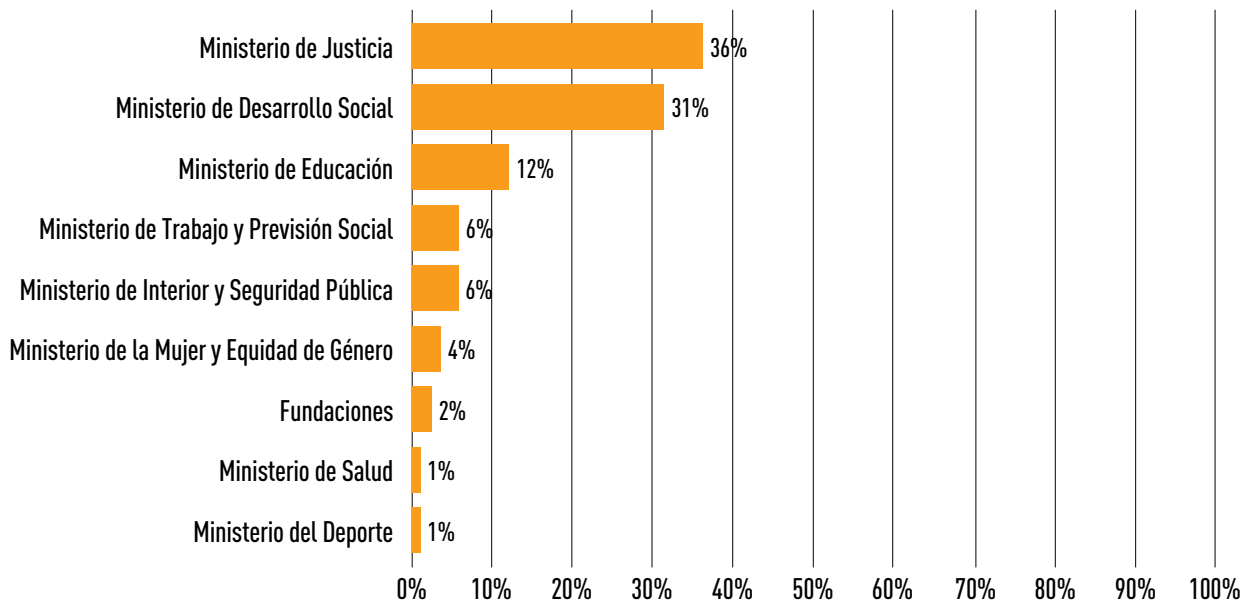
Fuente: elaboración propia en base a Banco Integrado de Programas Sociales, 2017.

N= 170. Pregunta de respuesta múltiple, pues un programa puede tener más de un ejecutor externo. Total no suma 100%.

De los programas que cuentan con al menos un ejecutor correspondiente a un organismo privado sin fines de lucro, la mayoría se concentran en los ministerios de Justicia, Desarrollo Social y Educación (Gráfico 5). Este dato hace referencia a los organismos colaboradores del Servicio Nacional de Menores (Se-

name), a las organizaciones sociales sin fines de lucro que reciben subvención escolar y a diversas organizaciones que colaboran en programas del Ministerio de Desarrollo Social y sus servicios (Servicio Nacional del Adulto Mayor, Servicio Nacional de la Discapacidad, Instituto de la Juventud y otros).

GRÁFICO 5. PROGRAMAS EN LOS QUE AL MENOS UNO DE LOS EJECUTORES CORRESPONDE A UN ORGANISMO PRIVADO SIN FINES DE LUCRO SEGÚN MINISTERIO



Fuente: elaboración propia en base a Banco Integrado de Programas Sociales, 2017.
N=84

Por su parte, entre los fondos concursables se destacan iniciativas como el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, creado bajo el alero de la Ley 20.500 y gestionado por la División de Organizaciones Sociales (DOS) y el Fondo Chile de Todas y Todos del Ministerio de Desarrollo Social, orientado tanto a organizaciones comunitarias como a fundaciones y asociaciones.

En este contexto, surgen variados desafíos relacionados con la necesidad de facilitar y resguardar el proceso de transferencia de recursos, especialmente

aquellos destinados a la ejecución de programas sociales. Algunos de los desafíos identificados tienen que ver con la limitación temporal de estas transferencias, las que dificultan la proyección del trabajo de las OSC y, especialmente, la necesidad de mejorar los sistemas de rendición contable de los gastos, el que genera importantes desafíos logísticos para las OSC (Irrázaval, Streeter y colaboradores, 2017). Esto resulta especialmente complejo para las organizaciones más pequeñas, las que muchas veces no pueden responder de manera adecuada a los estándares de rendición exigidos desde el Estado. ▀

2

METODOLOGÍA

La metodología para el desarrollo de las propuestas aquí presentadas se divide en tres grandes etapas: i) diagnóstico, ii) mesas de trabajo y iii) elaboración de propuestas, las que se detallan a continuación.

DIAGNÓSTICO

En esta etapa se llevó a cabo un levantamiento preliminar de las principales problemáticas en relación con los temas de constitución, funcionamiento y registro de organizaciones y transferencia de recursos a las OSC. Para esto, se realizó una revisión bibliográfica respecto de la relación de las OSC con el Estado y la colaboración público-privada, y más específicamente respecto de los sistemas de registro de organizaciones sociales y la transferencia de recursos desde el Estado a la sociedad civil, junto con el análisis de las problemáticas identificadas a nivel internacional en ambas temáticas.

Simultáneamente, se llevaron a cabo entrevistas con actores vinculados a ambos temas, tanto del sector público como de las OSC. Para el tema confianza, fe pública y registro, estas entrevistas tuvieron como objetivo conocer y entender el proceso de constitución, funcionamiento y registro de las organizaciones sociales, principalmente desde la perspectiva de los actores públicos involucrados. En total, se realizaron 13 entrevistas a funcionarios del Registro Civil, Ministerio de Justicia, Tribunales Electorales de las Regiones Metropolitana, Valparaíso y Bío Bío, y seis municipios de las regiones Metropolitana y Valparaíso.

Adicionalmente, se realizó una visita de observación al Registro Civil, con el fin de conocer en detalle cómo se lleva a cabo el trabajo del equipo a cargo del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, desde que reciben la documentación desde los municipios y oficinas comunales del Registro Civil y su procesamiento hasta su archivo en las bodegas del servicio.

En cuanto al tema de transferencia de recursos desde el Estado a las OSC se llevaron a cabo nueve entrevistas que tenían como objetivo entender este proceso y levantar las principales problemáticas identificadas tanto desde la perspectiva de las OSC que postulan y reciben recursos, así como de algunos servicios que gestionan su entrega. Cuatro de estas entrevistas se

realizaron con representantes de OSC que reciben fondos públicos y cinco de ellas con funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Servicio Nacional de la Discapacidad y Contraloría General de la República.

MESAS DE TRABAJO

Durante la segunda etapa, se llevaron a cabo mesas de trabajo con representantes de organizaciones sociales y funcionarios públicos, las que tenían como principal objetivo validar y complementar el diagnóstico realizado y levantar propuestas de mejora en cada una de las temáticas.

En relación al tema de registro, confianza y fe pública de las organizaciones, se convocaron cuatro mesas de trabajo con organizaciones sociales de las Regiones Metropolitana, Valparaíso y Bío Bío, y una mesa con actores del sector público. Se realizaron un total de nueve sesiones. En la Tabla 5 se detallan los participantes y cantidad de sesiones de cada una de las mesas.

TABLA 5. PARTICIPANTES DE LAS MESAS EN EL TEMA CONFIANZA, FE PÚBLICA Y REGISTRO

Mesa	Participantes*	Cantidad de sesiones
Fundaciones y asociaciones Región Metropolitana	María Eliana Arntz / Casa de la Paz Alessandro Lodi / Casa de la Paz Jaime Bawlitza / Fundación Las Rosas Gonzalo de la Maza / Universidad de Los Lagos Francisca Egaña / Fundación Lealtad Chile Lorena Moraga / Hogar de Cristo Roberto Peralta / Peralta Abogados Nicole Romo / Comunidad de Organizaciones Solidarias	2
Organizaciones comunitarias Región Metropolitana	Alejandro Jiménez / Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Ñuñoa Leslie Díaz / Consejo de Desarrollo Local Lampa Paula Escobar / Junta de Vecinos Jardines de la Estación Margarita Gaete / Club de Adulto Mayor Baldomero Lillo Jaime Figueroa / Junta de Vecinos c-10 Las Condes Cristina Tapia / Asociación Gremial Nacional de Pensionados y Pensionadas del Sistema Privado Pensiones de Chile (ANACPEN) Ricardo Gana / Junta de Vecinos Los Descubridores Las Condes Jorge Cisternas / Asociación Chilena de Voluntarios	2
OSC Región de Valparaíso	Gonzalo Silva / Fundación Reñaca más Alto Felipe Mesina / La Maquinita de Sueños Valentina Guajardo / Acción Basura Sebastián Ibacache / Acción Basura María Teresa Morand / María Ayuda Fabiola Norero / COANIQUEM	1
OSC Región del Bío Bío	Cristian Riquelme / Fundación para la Superación de la Pobreza María José García / Fundación EL Árbol Paola Faúndez / Banco de Alimentos Bío Bío Solidario Guillermina Miranda / Unión Comunal Juntas de Vecinos de Concepción Leslie Contreras / Fundación Chron Colitis Ulcerosa Luis Barra / Junta de Vecinos La Arboleda Gloria Henríquez / Asociación de Territoriales y Funcionales Gran Loma Colorada	1
Representantes de organismos públicos	Katty Aragón / Unidad de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, Registro Civil e Identificación Carlos Aguilar / Departamento de Personas Jurídicas, Ministerio de Justicia Gonzalo Cruces / División de Organizaciones Sociales Martín García / División de Cooperación Público Privada, Ministerio de Desarrollo Social Miguel Ángel Fuentes / Municipalidad de Providencia Jeanette Quevedo / Municipalidad de Peñalolén Miguel Ángel Román / Municipalidad de Puente Alto José Pablo Soto / Municipalidad de Puente Alto Lucía Meza / 2° Tribunal Electoral Metropolitano Daniel Oyarzún / COSOC Registro Civil	3
TOTAL	27 organizaciones de la sociedad civil 9 organismos públicos	9 sesiones

Fuente: elaboración propia.

Para la temática de transferencia de recursos desde el Estado a las OSC se llevaron a cabo tres mesas con directores o encargados de administración y finanzas (o cargos similares) de organizaciones que reciben fondos públicos de las Regiones Metropolitana, Valparaíso y Bío Bío. El objetivo de estas mesas fue complementar el diagnóstico realizado en esta temática, junto con levantar y validar propuestas de mejora para el proceso de transferencias.

Adicionalmente, se constituyó una mesa técnica para complementar el levantamiento de propuestas con representantes de fundaciones que cuentan con una amplia trayectoria de trabajo junto con el Estado en diversas temáticas y que, por ende, poseen amplios conocimientos respecto al proceso de transferencias y posibles mejoras a realizar.

En la Tabla 6 se detallan los participantes en cada una de estas mesas.

TABLA 6. PARTICIPANTES DE LAS MESAS EN EL TEMA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DESDE EL ESTADO

Mesa	Participantes*	Cantidad de sesiones
OSC Región Metropolitana	Isabel del Campo / Trabajo para un Hermano Daniela Ubilla / Urbanismo Social Patricia Inostroza / Corporación Edudown Paula Giacossa / Corporación Edudown Mónica Berg / Enseña Chile Felipe Díaz / Enseña Chile Rodolfo Bobadilla / COANIL Susana González / Fundación Vivienda	2
OSC Región de Valparaíso	Emilio Becker / Fundación Menos Tele Benjamín Pizarro / TECHO Hernán Saavedra / Hogar de Cristo Víctor Burgos / María Acoge Alejandro Galaz / Moviliza Iván Zamora / ONG Paicabí	1
OSC Región del Bío Bío	Alejandra Cruz / Fundación Intercultural La Concepción Vicente Guzmán / Urbanismo Social Pedro Canales / Tierra de Esperanza Rodolfo Unibazo / Enseña Chile Tania Avilés / Trabajo para un Hermano	1
Mesa Técnica	Tito Díaz / Hogar de Cristo Carlos Aranda / Hogar de Cristo María Teresa Sepúlveda / Ciudad del Niño Julio Gutiérrez / Ciudad del Niño Luis Mario Riquelme / Foro Chileno por los Derechos de la Infancia Pamela Crocco / Fundación Las Rosas	3
TOTAL	17 organizaciones de la sociedad civil	7 sesiones

Fuente: elaboración propia.

*Cabe destacar que la participación de los representantes de OSC en las mesas de trabajo no representa necesariamente la adhesión a las propuestas presentadas en este documento.

También se realizaron diez entrevistas y reuniones adicionales para orientar y levantar información más detallada respecto de mecanismos ya existentes en Chile y en el extranjero que se vinculan con las propuestas de este documento. En estas instancias participaron tanto funcionarios públicos como representantes de organizaciones de la sociedad civil e investigadores nacionales y extranjeros.

ELABORACIÓN DE PROPUESTAS

En la tercera y última etapa, se procedió a consolidar la información levantada durante el diagnóstico y en las mesas de trabajo. En base a esta información, el equipo de Sociedad en Acción elaboró las propuestas presentadas en este documento. Las propuestas trabajadas fueron, a su vez, complementadas con la revisión de casos y experiencias internacionales similares que se pudiesen utilizar como referentes. De esta forma, aunque las propuestas recogen los aportes y opiniones de las mesas de trabajo, son de exclusiva responsabilidad de los autores. ▲



Mesa de trabajo para el tema confianza, fe pública y registro de las OSC, Región de Valparaíso.



Mesa de trabajo para el tema confianza, fe pública y registro de las OSC, Región Metropolitana.



Mesa de trabajo para el tema transferencia de recursos del Estado a las OSC, Región del Bío Bío.



Mesa de trabajo para el tema confianza, fe pública y registro de las OSC, Región del Bío Bío.

3

**PROMOVER LA
CONFIANZA Y FE
PÚBLICA EN LAS
OSC A TRAVÉS
DE MÁS Y MEJOR
INFORMACIÓN**

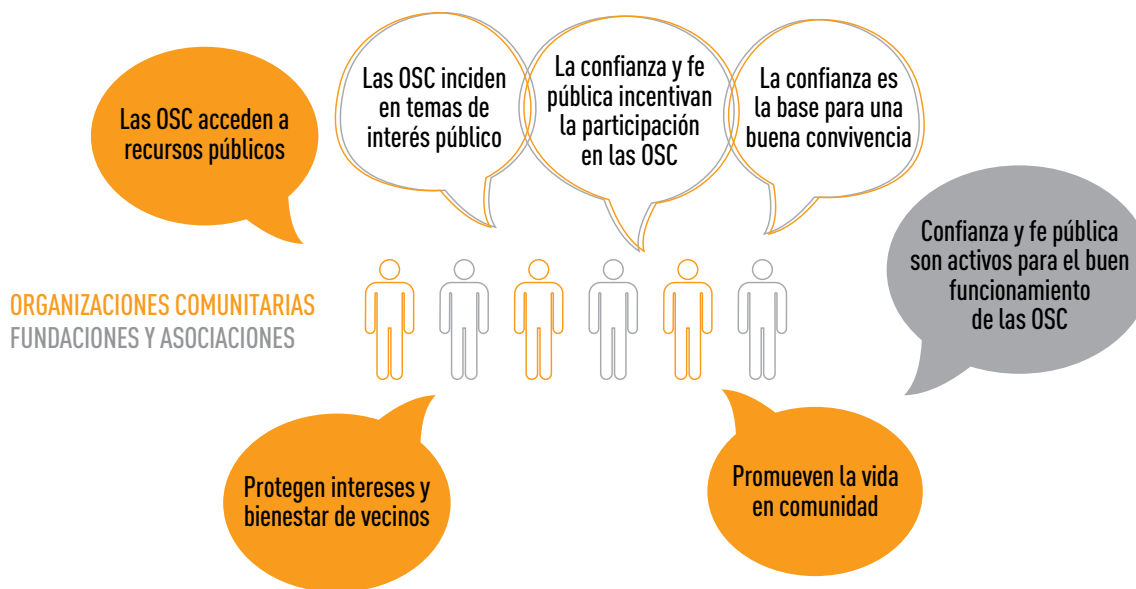
La confianza y fe pública son un activo clave de las OSC para el desarrollo de su máximo potencial y aportes en los temas de interés público. Son elementos para fomentar la disposición de la ciudadanía a colaborar y compartir la misión de estas organizaciones y su trabajo por mejorar el bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto. Esto les permite, entre otras cosas, atraer miembros y voluntarios para sus acciones, colaborar con el Estado y atraer recursos de donantes para financiar sus actividades.

Esto se complementa con lo levantado en los talleres realizados con organizaciones comunitarias, fundaciones y asociaciones en los que se identificaron tres principales motivos para fomentar la confianza y fe pública en las OSC (Figura 1). El primero, hace referencia a que las OSC inciden en temas de interés público que afectan a la sociedad en su conjunto. El segundo, tiene que ver con que la confianza y fe pública fomentan la participación en estas organizaciones, ya

sea como miembros, voluntarios, trabajadores, dirigentes o directivos. Tercero, la confianza en las OSC, y en cualquier tipo de institución, es un elemento base para la buena convivencia social.

En el caso de las organizaciones comunitarias se consideró relevante también que las OSC acceden a recursos públicos, por ende, deben ser sujetos de confianza de las personas y los organismos del Estado. Adicionalmente, se mencionó que las organizaciones comunitarias protegen los intereses y el bienestar de los vecinos y promueven la vida en comunidad, por lo que es relevante que estas sean instituciones que reflejen una genuina preocupación por el bien público. En el caso de las fundaciones y asociaciones, se agregó específicamente que la confianza y fe pública son activos para el buen funcionamiento de la organización, pues no solo permiten validar el trabajo realizado, sino que también atraen recursos humanos y materiales que aseguran el cumplimiento de las misiones organizacionales.

FIGURA 1. MOTIVOS PARA RESGUARDAR LA CONFIANZA Y FE PÚBLICA DE LAS OSC



Fuente: elaboración propia en base a talleres con OSC, Sociedad en Acción 2018.

La siguiente propuesta considera dos aspectos clave para analizar, relacionados con la confianza y fe pública de este tipo de organizaciones. El primero, denominado el ciclo de vida, hace referencia a todos los procedimientos administrativos que dan vida a una organización y que dan cuenta del cumplimiento de ciertos estándares mínimos establecidos desde el Estado para su funcionamiento. De esta forma, el ciclo de vida de una organización se puede dividir en constitución, funcionamiento y disolución. El segundo, hace referencia a los instrumentos de registro e información pública de las OSC que reflejan el ciclo de vida de estas organi-

zaciones. La existencia de un registro confiable y actualizado es un paso crítico para velar por la confianza y fe pública de las organizaciones. Sin embargo, para contar con información confiable y de calidad, también es necesario hacer referencia a los procedimientos que dan vida a las organizaciones y que se ven reflejados en un registro. Específicamente, este debiese dar cuenta de aquellas organizaciones que han llevado a cabo todos los procedimientos necesarios para la constitución y operación de las mismas. La Figura 2 ilustra el ciclo de vida y el registro, los dos ámbitos del desafío de velar por la confianza y la fe pública de las OSC.

FIGURA 2. DESAFÍOS PARA LA CONFIANZA Y FE PÚBLICA DE LAS OSC: CICLO DE VIDA Y REGISTRO

CICLO DE VIDA



REGISTRO

REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS JURÍDICAS SIN FINES DE LUCRO

Fuente: elaboración propia.

Si bien es de suma relevancia contar con estos procedimientos y un registro que contribuyan a la fe pública y confianza de las OSC, también es importante que estos no se constituyan en un obstaculizador para el trabajo de las organizaciones ni en una sobre-regulación que les impida llevar a cabo su trabajo en su máximo potencial.

En este contexto, este capítulo se estructura en cinco secciones. En la primera, se presentan antecedentes de la Ley 20.500, regulación que hace referencia específica a la creación y funcionamiento de las OSC y otras normas asociadas. En la segunda y tercera sección, se aborda el ciclo de vida de las OSC, detallando cada una de las etapas de este proceso, las principales problemáticas identificadas y propuestas para su mejora. En la cuarta y quinta parte, se aborda el sistema de Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, un diagnóstico de problemas y propuestas asociadas para que este sea un instrumento que con-

tribuya de manera efectiva a la confianza y fe pública de las organizaciones de la sociedad civil. Se propone una implementación gradual de estas propuestas, por lo que se consideran dos etapas para cada una de ellas, todas tendientes a generar mejoras permanentes que promuevan la confianza y la fe pública en las OSC.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

El derecho a asociarse con otras personas, reunirse, manifestarse pacíficamente y participar en la vida pública, ya sea de manera individual o colectiva, está respaldado por diferentes derechos reconocidos a nivel internacional, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 y, a nivel regional, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969, ambos instrumentos jurídicamente vinculantes para Chile (INDH, 2016).

La Constitución Política de la República ampara a los grupos intermedios en los que se organiza la sociedad y reconoce los derechos de reunión, asociación, petición y libertad de expresión. Es por esto que la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, promulgada el año 2011, surge como una forma de abordar los asuntos relacionados con la sociedad civil organizada. Esta iniciativa presidencial del gobierno del Presidente Ricardo Lagos está inspirada principalmente en la Ley Orgánica Española sobre Derecho de Asociación del año 2002. Si bien la ley busca fomentar tanto el principio de asociación como el de la participación ciudadana, para efectos de esta propuesta sobre registro, confianza y fe pública de las OSC se pondrá el énfasis en el primero.

De esta forma, la Ley 20.500 reconoce en conformidad con la Constitución el derecho de todas las personas a asociarse libremente para fines lícitos (art. 1 Ley 20.500 y art. 19 N°15 Constitución Política de la República de Chile). En el mensaje que inició este proyecto de ley en el año 2004, se señala que la asociatividad es un derecho de las personas a reunirse en pos del logro de objetivos comunes, además de constituirse en un elemento clave de la participación ciudadana que promueve la preservación de la democracia. Se agrega que, para que el Estado pueda llevar a cabo su labor de manera eficiente, se requiere de una sociedad civil fortalecida y legitimada. Por lo tanto, se señala que se hace imperiosa la necesidad de contar con una normativa adecuada que incentive el asociacionismo.

De esta forma, el texto especifica que la libertad de asociación implica, por un lado, la posibilidad de crear agrupaciones de todo tipo, con o sin personalidad jurídica. Por otro, el que nadie pueda ser obligado a pertenecer a una asociación determinada como condición para ejercer derechos y el que los miembros de una asociación se puedan desafiliar y darle la organización y finalidad que estimen pertinente. El mismo texto señala la necesidad de preocuparse por no intervenir en el funcionamiento interno de las organizaciones, por lo que la normativa debe ser muy rigurosa en el respeto a esta libertad y autonomía.

Esta es una ley de carácter general que pretende servir de marco jurídico a todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que no están regidas por un marco normativo especial, de modo de fortalecerlas y promover su participación en la gestión pública.

Reproduciendo lo establecido en el art. 19 N° 15 de la Constitución Política de la República, el art. 1 de la Ley 20.500 prohíbe las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado. Asimismo, se dispone que las asociaciones no podrán realizar actos contrarios a la dignidad y valor de la persona, al régimen de derecho y al bienestar general de la sociedad democrática (art. 1 Ley 20.500). Esto ha sido cuestionado por organizaciones de la sociedad civil, pues presenta un peligro de arbitrariedad al incorporar conceptos amplios como el de moral, como límite a la creación de una organización social (INDH, 2016). Por otra parte, dado el traspaso de la constitución de organizaciones sociales a nivel local, en caso de ser necesario, la ley tampoco garantiza un mecanismo para resguardar este punto, sino que desde los municipios solo se hace una revisión formal de antecedentes (Irrarrázaval, Streeter y colaboradores, 2017).

Por otra parte, se trata de una ley que cambia el mecanismo de obtención de personalidad jurídica de las OSC regidas por el Título XXXIII del Código Civil, desde un carácter concesional de la autoridad a uno de carácter registral. En otras palabras, desde una decisión administrativa previa a una comunicación privada previa. Esto facilita la constitución de organizaciones, ya que solo deben cumplir con ciertos requisitos, sin necesidad de tener que recibir la aprobación del Presidente de la República, por medio del Ministerio de Justicia, para constituirse, tal como se establecía antiguamente en el Código Civil. De esta forma, la Ley 20.500 establece que a las municipalidades les corresponde recibir los estatutos de las OSC regidas por el Título XXXIII del Código Civil como las juntas de vecinos (JJVV) y otras organizaciones comunitarias regidas por la Ley 19.418.

Este cambio de paradigma no ha estado exento de cuestionamientos, pues al quedar radicada la revisión de los estatutos de las nuevas OSC en los municipios, surgen dudas respecto de las capacidades y recursos existentes en estos espacios locales, para poder cumplir idóneamente con esta tarea. Esto ha implicado también, como se detallará más adelante, que tras la promulgación y entrada en vigencia de la Ley 20.500, el Ministerio de Justicia modifica sus funciones, pasando de ser un actor clave en la concesión de la personalidad jurídica a fundaciones y asociaciones, que realiza un control preventivo universal, a limitar su rol al control selectivo de este tipo de OSC. Esta función es ejercida a instancia de denuncias de particulares o de oficio por parte del mismo Ministerio.

Por otra parte, la Ley 20.500 también establece la creación de un Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro gestionado por el Registro Civil e Identificación. El objetivo de este registro es inscribir los antecedentes de la constitución, modificación, disolución y extinción tanto de fundaciones y asociaciones, como de organizaciones comunitarias y otras personas jurídicas sin fines de lucro. La información a ingresar debe ser proporcionada al Registro Civil por los municipios. Para esto hubo que realizar un proceso de migración de datos desde los municipios y desde el Ministerio de Justicia, el que previo a la promulgación de la ley era el responsable de la constitución de asociaciones y fundaciones.

En su conjunto, la Ley 20.500 hace referencia también a otros cuerpos legales. Entre ellos se encuentra la Ley 19.418 de organizaciones comunitarias, que regula el proceso de constitución, modificaciones y disolución de este tipo de organizaciones; el Título XXXIII del Código Civil que hace lo mismo con las fundaciones y asociaciones y la Ley 18.593 que regula el funcionamiento de los Tribunales Electorales Regionales que califican las elecciones de las organizaciones intermedias. En la Tabla 7 se presenta una síntesis de las principales leyes que regulan el ciclo de vida y el proceso de registro de las OSC.

TABLA 7. SÍNTESIS DE LEYES VINCULADAS AL CICLO DE VIDA Y REGISTRO DE LAS OSC

Ley	Año	Descripción
20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública	2011	<ul style="list-style-type: none"> Regula el derecho a la asociación y mandata la creación del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. Define la calidad de interés público de las asociaciones y regula aspectos del voluntariado. Mandata la creación y regula el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Otros aspectos de las fundaciones y asociaciones.
19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias (antes Ley 16.680 de 1968).	1995	<ul style="list-style-type: none"> Define qué son las organizaciones comunitarias y sus características. Regula el proceso de constitución, modificaciones de directorio y de estatutos de organizaciones comunitarias. Regula el funcionamiento y patrimonio de las organizaciones. Define mecanismos de disolución de las organizaciones.
Título XXXIII Código Civil	Reformado en 2011 por Ley 20.500	<ul style="list-style-type: none"> Regula el procedimiento de constitución, registro y modificaciones de asociaciones y fundaciones. Regula estatutos y patrimonio. Establece competencia del Ministerio de Justicia para la fiscalización de las fundaciones y asociaciones. Define mecanismos de disolución de las organizaciones.
18.593 de los Tribunales Electorales Regionales	1987	<ul style="list-style-type: none"> Establece competencia de los Tribunales Electorales de calificar las elecciones de grupos intermedios que pueden participar en la designación de los miembros de los COSOC. Define procedimientos de calificación y resolución de reclamos en procesos eleccionarios.

Fuente: elaboración propia.

LAS OSC Y SU CICLO DE VIDA

El proceso de constitución, modificaciones, disolución y registro de organizaciones se encuentra regulado por distintas leyes según el tipo de organización. En el presente documento se analizan principalmente organizaciones reguladas por la Ley 19.418 (organizaciones comunitarias territoriales y funcionales) y Título XXXIII del Código Civil (fundaciones y asociaciones), las que representan sobre el 85% de las organizaciones de la sociedad civil. Específicamente, el 79,8% corresponde a organizaciones comunitarias funcionales y territoriales y 6,8% a fundaciones y asociaciones. El 13,4% restante lo componen organizaciones regidas por leyes especiales, entre ellas, asociaciones gremiales, sindicatos, partidos políticos y comunidades agrícolas (Irrarrázaval, Streeter y colaboradores, 2017), las que no serán abordadas directamente en esta propuesta.

El ciclo de vida de una OSC se puede dividir en tres grandes etapas: constitución, funcionamiento y disolución. A continuación, se describen los principales procedimientos de cada una de estas etapas tanto para las organizaciones regidas por la Ley 19.418 como por aquellas regidas por el Título XXXIII del Código Civil.

Etapa 1: Constitución

Organizaciones comunitarias

Las organizaciones comunitarias son todas aquellas reguladas por la Ley 19.418, la que en su art. 2 establece dos tipos:

- **Juntas de vecinos:** organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal. Su objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.
- **Organización comunitaria funcional:** aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva.

Esta misma ley establece los procedimientos básicos para su creación y funcionamiento. A continuación, se detalla cada uno de los pasos que se debe llevar a cabo durante el ciclo de vida de estas organizaciones:

- **Expresar la voluntad de constituir una organización:** un grupo de personas que decide conformar una organización debe fijar fecha para la realización de una asamblea constitutiva a la que debe asistir un ministro de fe. En algunos municipios, hay funcionarios que asesoran a las organizaciones en este proceso, explicando y detallando los requisitos y pasos que se deben realizar para que el proceso cumpla con todos los requerimientos legales.
- **Realización de una asamblea constitutiva:** en esta asamblea deben estar presentes la cantidad mínima de socios para cada tipo de organización. Como se observa en la Tabla 8, este número varía según el tipo de organización y tamaño de la comuna en la que se ubica. A esta asamblea debe asistir un ministro de fe, el que puede ser un representante autorizado de la municipalidad correspondiente, un oficial del Registro Civil o un notario. El objetivo de la asamblea es aprobar los estatutos de la organización y elegir un directorio provisorio, el que será responsable de llevar a cabo la elección del directorio definitivo de la organización.

TABLA 8. CANTIDAD MÍNIMA DE SOCIOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE ORGANIZACIONES

Tipo de organización y tamaño comuna	Cantidad mínima de socios para la constitución
Juntas de Vecinos en comunas de hasta 10.000 habitantes	50
Juntas de Vecinos en comunas de entre 10.000 hasta 30.000 habitantes	100
Juntas de Vecinos en comunas de entre 30.000 hasta 100.000 habitantes	150
Juntas de Vecinos en comunas de más 100.000 habitantes	200
Organizaciones funcionales en zonas rurales	10
Organizaciones funcionales en zonas urbanas	15

Fuente: elaboración propia en base a Ley 19.418.

- Entrega de acta constitutiva a Secretaría Municipal y entrega de número de personalidad jurídica:** una vez realizada la asamblea constitutiva con presencia de un ministro de fe, la organización cuenta con 30 días para depositar una copia autorizada del acta en la Secretaría Municipal correspondiente al domicilio en el que se constituyó la organización. La facultad de constituir una nueva organización y entregar la personalidad jurídica es única y exclusiva del Secretario Municipal. En este contexto, una vez que los representantes de una organización depositan el acta constitutiva en la Secretaría Municipal, la organización ya cuenta con personalidad jurídica y se le entrega un número que corresponde a un correlativo de la municipalidad.

Los Secretarios Municipales cuentan con 30 días desde el depósito de las actas en el municipio para realizar observaciones al proceso de constitución. En caso de que existan estas observaciones, las organizaciones deberán subsanarlas en un plazo máximo de 90 días, luego de lo cual, en un plazo de tres días, la Secretaría Municipal debe emitir un certificado de resolución de observaciones.

- Elección del directorio definitivo y calificación de elecciones:** una vez completada la constitu-

ción de la organización, dentro de los 30 y 60 días de obtenida la personalidad jurídica, el directorio provisorio debe convocar a una asamblea para la elección del directorio definitivo y de una comisión revisora de cuentas.

La Ley 18.593 establece que los Tribunales Electorales Regionales (TER) deberán calificar las elecciones de carácter gremial y de órganos intermedios de todas aquellas organizaciones que puedan participar en las elecciones de los integrantes de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC)³, lo que se comenzó a exigir después de la promulgación de la Ley 20.500 en 2011.

De esta forma, las organizaciones están obligadas a informar a los TER dentro de los cinco días siguientes de realizada la elección adjuntando los siguientes documentos: i) certificado de Secretaría Municipal que acredite derecho a participar en elecciones del COSOC, ii) copia de los estatutos, iii) registro actualizado de socios, iv) padrón electoral, v) certificado de vigencia de la directiva saliente, vi) actas de asambleas de elección de la comisión electoral y de presentación de candidatos, vii) certificado de antecedentes y fotocopia de carnet de identidad de dirigentes electos y viii) acta de asamblea de realización de elecciones. Una vez informada la elección, los

³ De acuerdo a los estatutos tipo de la Subdere respecto del funcionamiento de los COSOC, la calificación de las elecciones se debe exigir solo a las organizaciones que pueden participar en las elecciones de los COSOC, las que corresponden a todas aquellas organizaciones que se encuentran vigentes al momento de la elección en los registros municipales.

TER cuentan con diez días para solicitar todos los antecedentes que consideren necesarios para la calificación.

Los TER, además, son responsables de recibir y resolver cualquier reclamación presentada por escrito durante los 15 días posteriores a la elección. En caso de que no se presenten reclamos durante este periodo, la elección se presume válida. Por el contrario, si es que hay reclamos, los TER cuentan con 30 días hábiles para evaluar la reclamación, luego de lo cual deberán notificar a la Comisión Electoral por escrito y a través de la publicación de un aviso en un diario de circulación regional. Los representantes de la OSC cuentan con diez días para responder la reclamación.

Este proceso se debe realizar para la elección del directorio definitivo y cada vez que se lleve a cabo una modificación del mismo. Es un trámite que se debe realizar de manera presencial en las sedes de los TER ubicadas en las capitales regionales, entregando la documentación impresa.

- **Inscripción en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro:** una vez obtenida la personalidad jurídica en el municipio correspondiente, según lo establecido en la Ley 20.500, las organizaciones deben inscribirse en el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. Adicionalmente, se deben inscribir los directorios. De esta forma, el Registro Civil tiene la competencia de certificar la vigencia de las personalidades jurídicas registradas y sus directorios.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 20.500, es obligación de los municipios enviar los documentos de constitución de la organización al Registro Civil, a no ser que este trámite lo haga la misma organización. En este contexto, entre los municipios entrevistados, se observaron casos en que se cuenta con uno o más funcionarios municipales dedicados especialmente a la realización de estos trámites y casos en que los Secretaríos Municipales incentivan a que las mismas organizaciones hagan el trámite por su cuenta, ya que no cuentan con suficiente personal para ello.

Una vez entregados los documentos relativos a la constitución de la organización, el Registro Civil otorga un número de registro, el que corresponde a un correlativo a nivel nacional, por lo que es diferente al número de personalidad jurídica otorgado por el municipio.

Dado que el Registro Civil también es responsable de registrar las modificaciones de directorio, los TER envían oficios con las sentencias de calificación de elecciones o reclamos, información que debiese utilizarse para mantener el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro actualizado.

- **Obtención de RUT:** de manera voluntaria y con el fin de poder realizar operaciones sujetas a fiscalización tributaria –entre ellas, postular a fondos públicos y privados– las organizaciones pueden solicitar la inscripción en el Rol Único Tributario y requerir un número de RUT que les permitirá iniciar actividades. Para esto, se debe completar un formulario del Servicio de Impuestos Internos (SII) con información de la organización, presentar la cédula de identidad del representante legal, acreditar domicilio y presentar el decreto que les otorga personalidad jurídica y una copia autorizada de sus estatutos. Este trámite permite, entre otras cosas, abrir una cuenta bancaria a nombre de la organización para la gestión de sus fondos, lo que se puede realizar en el Banco Estado, que cuenta con un formato de cuenta especialmente dirigido a organizaciones de la sociedad civil.
- **Inscripción en Registro de Receptores de Fondos Públicos:** en el caso de organizaciones que deseen acceder a recursos del Estado, estas deberán inscribirse de manera obligatoria en el Registro de Receptores de Fondos Públicos regulado por la Ley 19.862, que habilita a las organizaciones para recibir transferencias desde instituciones públicas. Este proceso se realiza completando un formulario en línea, para lo cual se solicita el RUT de la organización.

Asociaciones y fundaciones

El proceso de conformación y registro de las asociaciones y fundaciones se encuentra regulado por el Título XXXIII del Código Civil y la Ley 20.500, el que se detalla a continuación:

- **Acto o Asamblea constitutiva:** al igual que en el caso de las organizaciones comunitarias, las fundaciones y asociaciones tienen que llevar a cabo un acto constitutivo ante notario, oficial del Registro Civil o funcionario de la Secretaría Municipal correspondiente que actúe como ministro

de fe. En este acto se aprueban los estatutos y se elige a los directores iniciales de la organización. Las asociaciones deben contar con al menos tres miembros, dado que este es el número mínimo de integrantes del directorio de la organización.

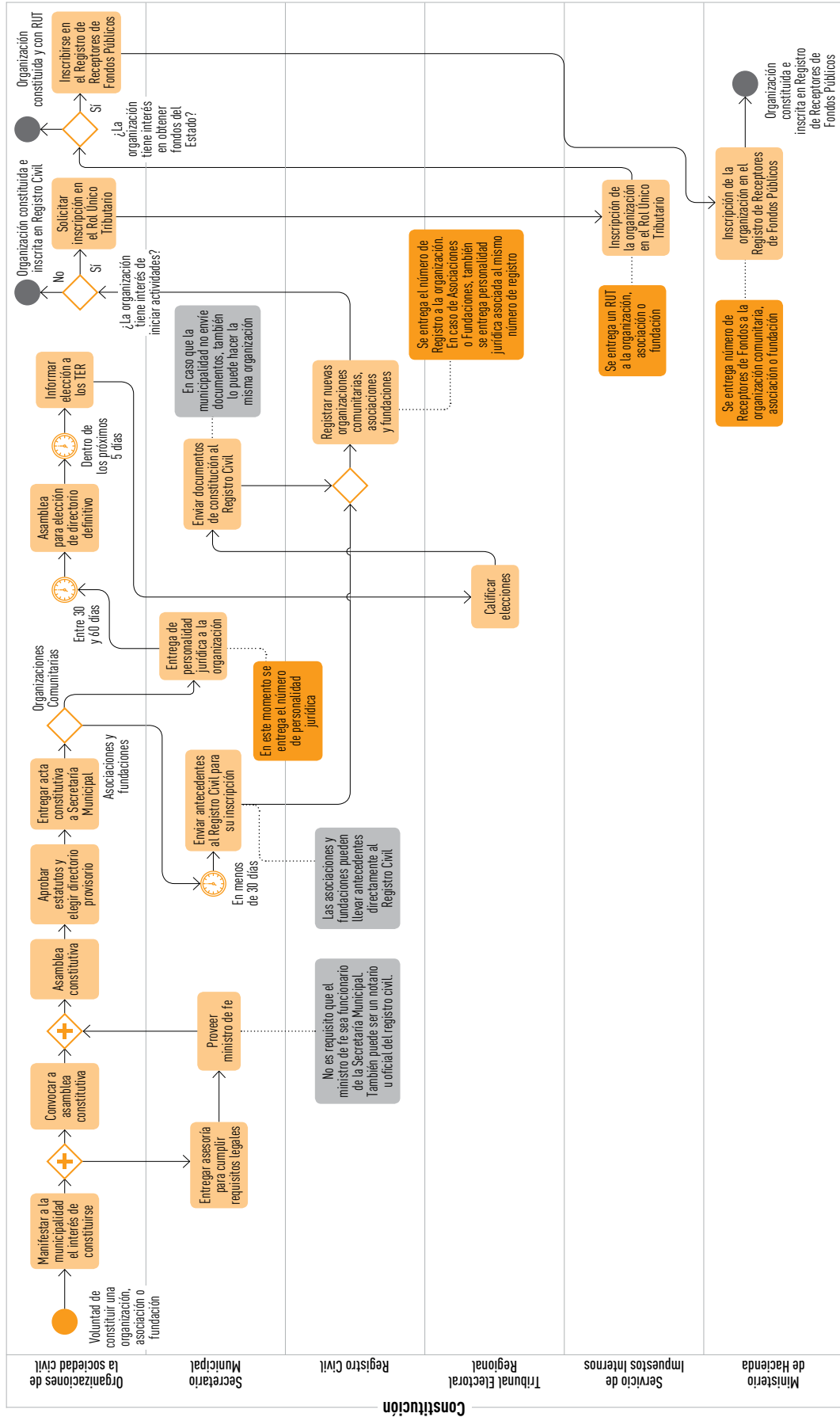
- **Revisión de documentos por la Secretaría Municipal:** dentro de los 30 días siguientes a la realización del acto constitutivo, se debe entregar una copia del acta de esta instancia al Secretario Municipal, el que tiene 30 días desde la fecha de entrega para realizar alguna objeción. En caso de que haya observaciones, la organización cuenta con 30 días para subsanarlas.
- **Inscripción en Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro:** en caso de que no hubiese observaciones, o una vez que estas ya hayan sido resueltas, el Secretario Municipal debe enviar una copia de los antecedentes de la organización al Registro Civil para su inscripción

en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. Este trámite lo puede hacer la misma organización, si es que sus representantes así lo deciden. A diferencia de las organizaciones comunitarias, la personalidad jurídica de las asociaciones y fundaciones la otorga el Registro Civil y no el Secretario Municipal, asignándoles un número correlativo a nivel nacional.

Luego de su inscripción en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro las asociaciones y fundaciones pueden proceder a la obtención de RUT y la inscripción en el Registro de Receptores de Fondo Públicos, siguiendo los mismos pasos que las organizaciones comunitarias.

La Figura 3 ilustra el proceso de constitución de las organizaciones comunitarias y asociaciones y fundaciones, especificando aquellos pasos en los que se observan diferencias entre ambos tipos de organizaciones.

FIGURA 3. PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y ASOCIACIONES Y FUNDACIONES



Fuente: elaboración propia en base a Ley 20.500, Ley 19.418, Ley 18.593 y Título XXXIII del Código Civil.

Etapa 2: Funcionamiento

Organizaciones comunitarias

La etapa de funcionamiento de las organizaciones comunitarias implica dos acciones principales, estas son la renovación de directorio, lo que según la ley se debe realizar cada tres años, y modificaciones de estatutos cuando lo estimen conveniente.

Para la renovación del directorio se deben seguir los mismos pasos anteriormente descritos en la etapa de constitución, en el punto “Elección de directorio definitivo y calificación de elecciones”. El nuevo directorio debe inscribirse tanto en el municipio como en el Registro Civil con el fin de obtener los respectivos certificados de vigencia.

Por su parte, los pasos para efectuar una modificación de estatutos detallados en la Ley 19.418 son los siguientes:

- **Realización de asamblea general extraordinaria:** la reforma de los estatutos se debe llevar a cabo en una asamblea general extraordinaria convocada especialmente para ese efecto. Cualquier modificación deberá ser aprobada con la mayoría absoluta de los socios de la organización.
- **Aprobación de las modificaciones por parte del Secretario Municipal:** una vez realizada la asamblea, los representantes de la organización deberán llevar los nuevos estatutos al Secretario Municipal correspondiente, quien cuenta con 30 días para objetar las modificaciones en caso que lo estime pertinente. Si se realizan observaciones, las organizaciones cuentan con 30 días desde que son notificadas por carta o de manera personal, para subsanar las observaciones. Si es que no se resuelven las objeciones, la modificación de los estatutos se considera no válida.

Una vez realizada la modificación, el Secretario Municipal es responsable de archivar el documento original de los nuevos estatutos y entregar una copia legalizada a la organización.

Asociaciones y fundaciones

En su etapa de funcionamiento, las asociaciones y fundaciones deben llevar a cabo la renovación de sus directorios, y hacer entrega de una memoria y balance anual al Ministerio de Justicia. Adicionalmente, pueden modificar sus estatutos si así lo estiman necesario.

Para las modificaciones de directorio, se requiere ejecutar los siguientes procedimientos:

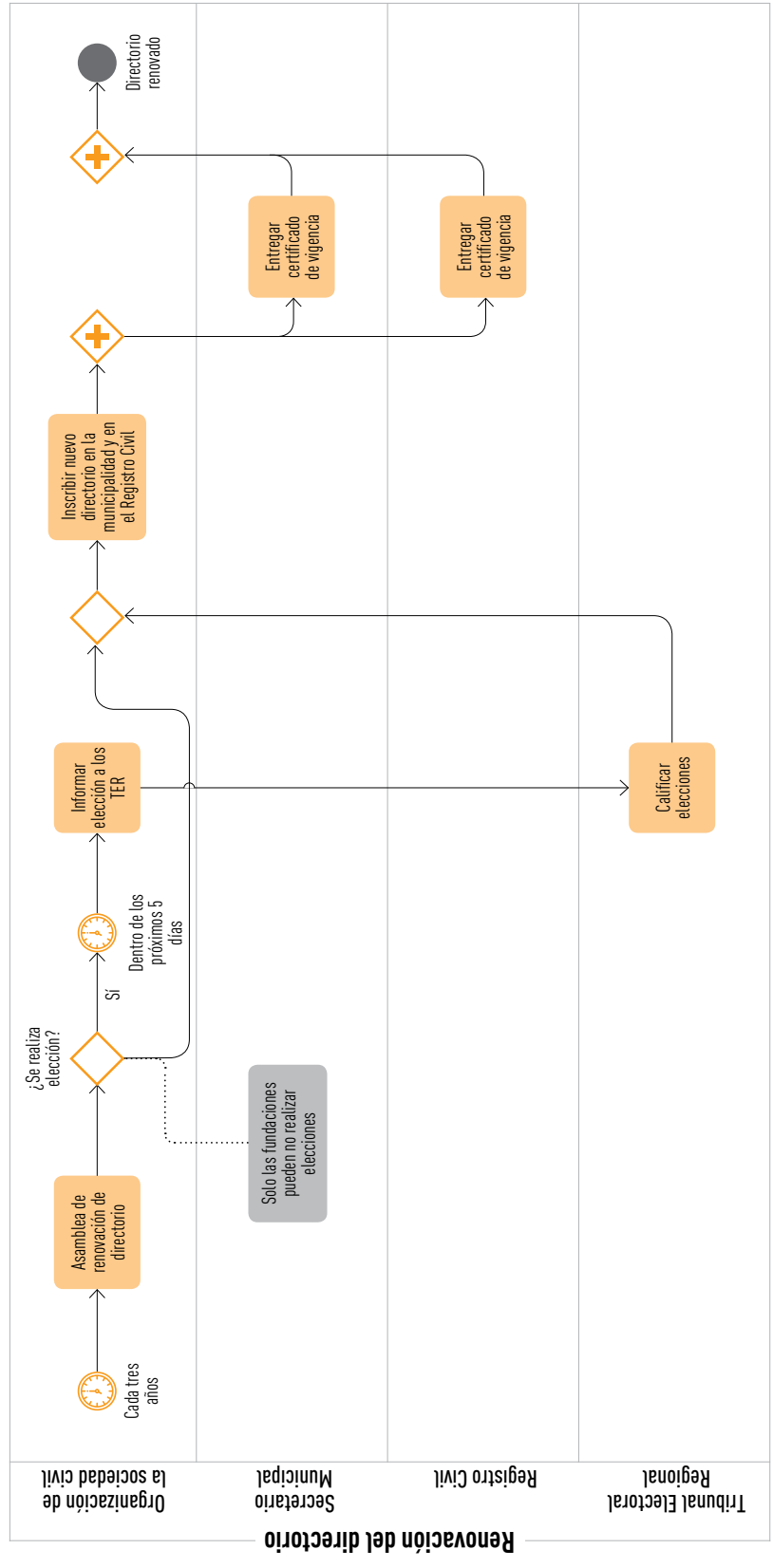
- **Acto de modificación de directorio:** las modificaciones de directorio se deben realizar cumpliendo lo que establecen los estatutos de cada organización. Si es que estas modificaciones se realizan a través de elecciones, al igual que en el caso de las organizaciones comunitarias, estas deben ser calificadas por los Tribunales Electorales Regionales, para lo cual es necesario presentar las actas de asamblea, registro de socios y antecedentes de los directores elegidos, entre otros.
- **Revisión de documentos por Secretaría Municipal:** al igual que al momento de la constitución, los antecedentes de las modificaciones deberán ser presentados en la Secretaría Municipal, la que, en caso de no tener objeciones, los debe enviar al Registro Civil para su actualización. Este trámite también lo puede hacer la misma organización de manera independiente al municipio.
- **Registro Civil emite nuevo certificado de vigencia de directorio:** una vez entregados los antecedentes al Registro Civil, este servicio puede emitir un certificado de vigencia con los datos del nuevo directorio.

En el caso de las fundaciones, la modificación de los estatutos la debe hacer el directorio, teniendo como fin último el interés de la fundación. Cualquier modificación de estatutos debe contar con un informe favorable respecto al objeto de la fundación, su directorio y la creación o eliminación de atribuciones, el que debe ser emitido por el Ministerio de Justicia. Una vez aprobada la modificación por esta cartera, se debe entregar el nuevo documento a la Secretaría Municipal para su archivo.

La modificación de estatutos, en el caso de las asociaciones, se debe llevar a cabo en una asamblea convocada especialmente con ese propósito, elaborando el acta correspondiente. El documento con los nuevos estatutos debe ser entregado en la Secretaría Municipal.

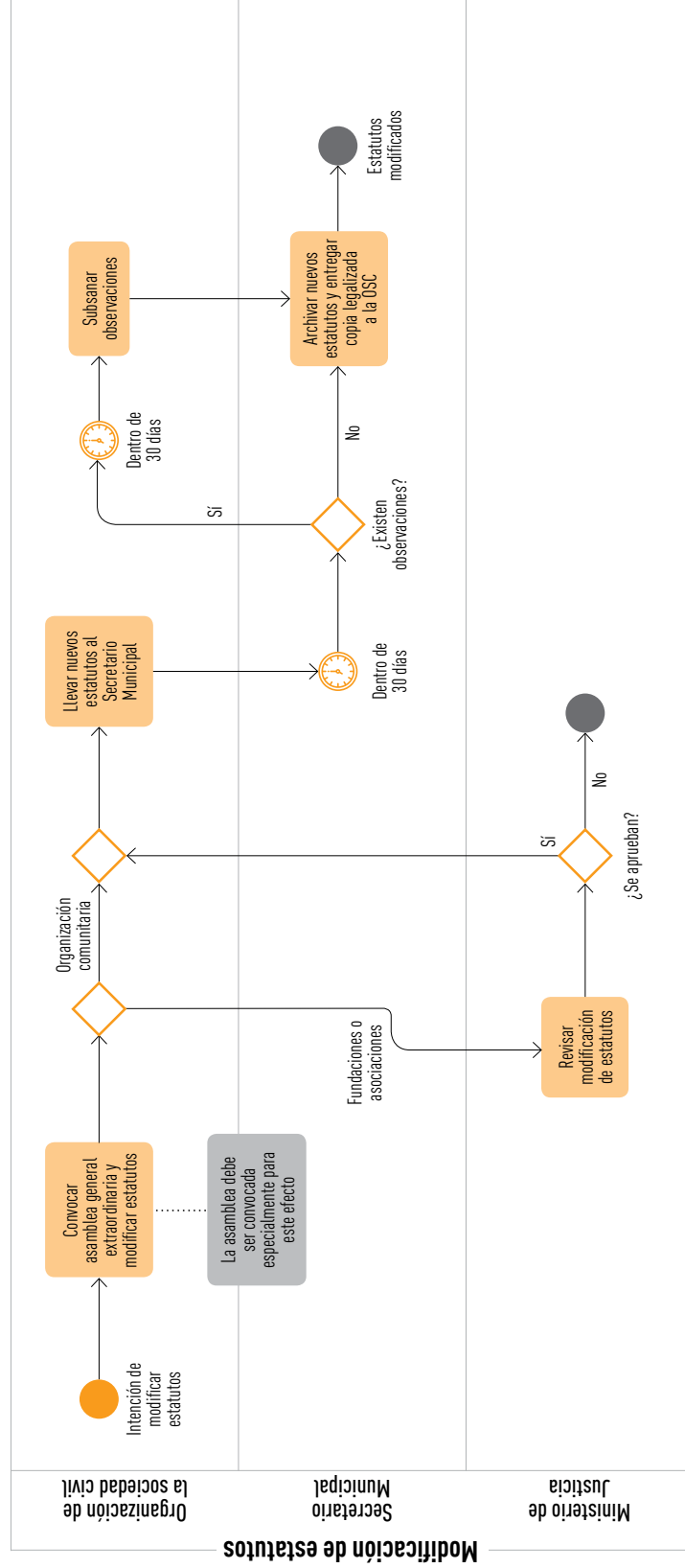
En las Figuras 4 y 5, se ilustra el proceso de renovación de directorio y las modificaciones de estatutos recién descritos.

FIGURA 4. PROCESO DE RENOVACIÓN DE DIRECTORIO DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y ASOCIACIONES Y FUNDACIONES



Fuente: elaboración propia en base a Ley 20.500, Ley 19.418, Ley 18.593 y Título XXXIII del Código Civil.

FIGURA 5. PROCESO DE MODIFICACIÓN DE ESTATUTOS DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y ASOCIACIONES Y FUNDACIONES



Fuente: elaboración propia en base a Ley 20.500, Ley 19.418, Ley 18.593 y Título XXXIII del Código Civil.

Respecto de la obligación de entregar memorias y balances anuales al Ministerio de Justicia, la ley no establece mayores especificaciones respecto a cómo y cuándo se debe llevar a cabo. Para el caso de los balances, sólo se establece que este debe estar aprobado por la asamblea de las asociaciones y el directorio de las fundaciones. Estos documentos se entregan en papel.

Etapa 3: Disolución

Organizaciones comunitarias

La Ley 19.418 establece tres razones por las cuales se puede disolver una organización comunitaria:

- Por incurrir en alguna de las causales de disolución establecida en los estatutos de las organizaciones.
- Por disminuir su cantidad de integrantes a un número menor al requerido para su constitución.
- Por caducidad de su personalidad jurídica.

La disolución de la organización debe acordarse en una asamblea general, siendo aprobada por una mayoría absoluta de los socios y, posteriormente, informar a la Secretaría Municipal correspondiente. Esto porque el proceso implica un decreto del alcalde notificando al presidente de la organización.

Asociaciones y fundaciones

El Código Civil establece que las asociaciones se pueden disolver por tres motivos:

- Por acuerdo de una asamblea extraordinaria en la que la disolución sea aprobada por dos tercios de los asistentes.
- Por el vencimiento del plazo de su duración.
- Por orden de una sentencia judicial en caso de que la organización infrinja la ley o esté prohibida por la Constitución o porque ya cumplió con su fin (o este no se puede realizar). En este último caso, se debe realizar un requerimiento desde el Consejo de Defensa del Estado luego de la realización de un juicio a solicitud del Ministerio de Justicia.

En el caso de las fundaciones, su disolución se justifica por la destrucción de los bienes destinados a su mantención (art. 564, Código Civil).

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA RESGUARDAR LA CONFIANZA Y FE PÚBLICA EN LAS OSC DURANTE SU CICLO DE VIDA

A lo largo del ciclo de vida de las OSC se evidencian diversas problemáticas que afectan su accionar, las que en general se relacionan con la diversidad de criterios y lentitud de los procesos de constitución y modificaciones de diversa índole, la falta de apoyo técnico e imprecisiones legales de la Ley 20.500, los que dificultan el velar adecuadamente por la confianza y la fe pública de estas organizaciones. A continuación, se presentan dos ejes de temas a mejorar y optimizar en los procedimientos relacionados con el ciclo de vida, describiendo primero en detalle los principales problemas identificados⁴ (el por qué) y luego las acciones específicas para su mejora (el cómo)⁵. Tal como se explicitó anteriormente, se especifican dos etapas de implementación de las propuestas considerando la complejidad de las acciones a realizar. Para la primera etapa se contemplan mecanismos a implementar en el corto plazo, entre ellos convenios de colaboración entre servicios y resoluciones del Registro Civil, modificaciones legales y asignación de recursos de fácil implementación, las que permitirán generar mejoras inmediatas en el acceso a información sobre las OSC. En la segunda etapa se agrupan mecanismos que implican una ejecución en el mediano o largo plazo, entre ellos, modificaciones a reglamentos, modificaciones legales, creación de plataformas electrónicas y la creación de un nuevo servicio

En la Tabla 9 se detalla y describe cada uno de estos mecanismos y la etapa en la que se utilizan.

4 Los problemas mencionados fueron identificados tanto en las entrevistas realizadas con representantes de organizaciones y funcionarios públicos como en los talleres realizados.

5 Las propuestas presentadas fueron elaboradas por el equipo del proyecto en base a lo trabajado en talleres con organizaciones y funcionarios públicos.

TABLA 9. MECANISMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROPUESTAS SEGÚN ETAPA

Tipo de mecanismo	Descripción	Etapa
Convenios entre organismos públicos	Convenios que promuevan el intercambio de información y la realización de labores conjuntas.	1
Resoluciones del Registro Civil	Documentos con instrucciones respecto al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.	1
Asignación de recursos	Destinar recursos a la Unidad de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro para la modernización de procesos y el desarrollo de nuevas iniciativas.	1 y 2
Modificaciones legales	Modificaciones a cuerpos legales que regulan el ciclo de vida y el registro de las OSC, entre ellos Ley 20.500 y Ley 19.418.	1 y 2
Modificaciones a reglamentos	Especificaciones a reglamento de Ley 20.500.	2
Plataformas electrónicas	Implementación de mecanismos electrónicos para llevar a cabo intercambio de información entre Estado y OSC.	2
Creación de nuevos servicios	Creación de un nuevo servicio responsable de la vinculación del Estado y las OSC.	2
Otros	Formatos tipo. Mediación para la resolución de conflictos internos de las OSC.	2

Fuente: elaboración propia.

A menos que se especifique lo contrario, las problemáticas y propuestas hacen referencia a los dos tipos de organizaciones estudiadas, estas son organizaciones comunitarias y fundaciones y asociaciones.

Procedimientos para la constitución y funcionamiento de las OSC

Durante su ciclo de vida, una OSC debe interactuar con diversos organismos públicos para cumplir con los procedimientos necesarios para su operación como municipios, Registro Civil e Identificación, Tribunales Electorales Regionales y Ministerio de Justicia, lo que genera diversas problemáticas que afectan su funcionamiento. A esto se suma la falta de apoyo técnico desde los servicios, lo que dificulta aún más el poder llevar a cabo estos procesos de manera adecuada, entorpeciendo su labor. A continuación, se describen los principales problemas levantados en relación al ciclo de vida de las organizaciones.

• Proceso de constitución y calificación de las elecciones lento y engorroso.

Una de las principales problemáticas identificadas por las OSC en relación a su ciclo de vida, tiene que ver con la gran diversidad de actores con los que deben interactuar al momento de su constitución. De acuerdo con los entrevistados, esto se traduce en que este proceso puede demorarse varios meses y hasta un año. Tal como se describió anteriormente, las OSC deben acercarse primero a los municipios y luego al Registro Civil de manera presencial a entregar los documentos solicitados. Sin embargo, desde las OSC se alega incoherencias en la información entregada por distintos organismos públicos respecto de la constitución o falta de esta.

Uno de los procedimientos que se percibe como más lento y burocrático es la calificación de las elecciones de directorio de las organizaciones comunitarias. Si bien la Ley 18.593 de los TER fue promulgada en 1987, no fue hasta el año 2011 –con la promulgación de la Ley 20.500– que se comenzó a exigir la calificación de elecciones de organizaciones que

pueden participar en los COSOC municipales, es decir, todas aquellas que se encuentran vigentes, lo que aumentó de manera exponencial la cantidad de elecciones a calificar en cada uno de los TER y, por ende, los tiempos de demora del proceso.

Adicionalmente, este es un trámite que se realiza de manera presencial en las capitales regionales, lo que implica destinar tiempo y recursos para poder llevarlo a cabo. Algunos TER reciben la documentación vía correo o correo electrónico con el fin de evitar el traslado de los representantes de organizaciones de comunas más alejadas. Por su parte, desde los TER metropolitanos se está evaluando la posibilidad de implementar un portal electrónico para el ingreso de los documentos. A pesar de estos esfuerzos, la obligación de calificar las elecciones ha implicado un aumento de los tiempos y la complejidad del proceso de conformación de las organizaciones. En este contexto, se evidencian posturas discordantes respecto de la relevancia y utilidad de este proceso. Por una parte, dirigentes, funcionarios municipales y otros actores que han participado en instancias de consulta de las leyes 19.418 y 20.500, han manifestado que los TER se han transformado en un obstaculizador para la constitución de organizaciones y renovación de directorios debido a la excesiva burocracia de este procedimiento (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017; División de Organizaciones Sociales, 2017).

Esta inquietud ha sido recogida en un proyecto de ley iniciado por los senadores Carlos Montes, Ena Von Baer, Carlos Bianchi, Rabindranath Quinteros y Andrés Zaldívar, al que se le asignó urgencia⁶ desde el actual gobierno. La iniciativa busca simplificar el proceso de calificación de las elecciones de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, y promover la autonomía y la buena fe, evitando la presunción de irregularidades en el desarrollo de los procesos electorarios. Específicamente, se propone eliminar la facultad de los TER de calificar las elecciones de este tipo de organizaciones, las que se darán por aprobadas automáticamente, si es que no se presentan reclamaciones dentro de los 15 días siguientes a la realización de la elección, procediéndose al registro inmediato de la organización (Boletín N° 11.293-06).

Por otra parte, desde los funcionarios municipales se evidencia una valoración del rol que cumplen los TER, el que ha contribuido a regularizar el funcionamiento de las organizaciones (División de Organizaciones Sociales, 2017). Esta percepción fue confirmada en las entrevistas realizadas a funcionarios de las Secretarías Municipales, quienes manifestaron que, si bien el proceso de calificación puede ser burocrático y los TER pueden no dar abasto, ha contribuido a ordenar y transparentar las modificaciones de directorio, evitando la elección de dirigentes que no necesariamente representan a una organización, sino que buscan velar por intereses particulares.

Continuando con el proceso de constitución, una vez realizada la calificación de las elecciones, la organización debe inscribirse en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. En algunos casos este trámite presencial lo realizan los funcionarios municipales, pero esto no siempre es posible dada la escasez de personal en algunas comunas. La inscripción en este registro implica que a la organización se le asigna un nuevo número de registro. Esto, a su vez, se traduce en que, tanto el municipio en el que se constituyó la organización como el Registro Civil, pueden entregar certificados de vigencia de la personalidad jurídica y del directorio⁷.

Posteriormente, las organizaciones pueden solicitar RUT e inscribirse en el Registro de Receptores de fondos públicos. Para la obtención del RUT, se debe realizar un trámite presencial, entregando el acta de decreto de la organización y sus estatutos en papel, documentos que ya se encuentran en poder de los municipios. Si es que las OSC deciden realizar estos dos últimos pasos, pueden llegar a tener hasta cuatro números de registro. En el caso de las fundaciones y asociaciones pueden ser hasta tres, ya que solo el Registro Civil les asigna un número de registro de personalidad jurídica y no los municipios.

En síntesis, las OSC tienen que interactuar con una multiplicidad de actores quienes pueden entregar información incompleta o contradictoria. A esto se suma el hecho de que estos trámites, en la mayoría de los casos, se tienen que realizar de manera presencial, presentando reiteradas veces en papel documentos que se encuentran en poder de las municipalidades o del Registro Civil. Por último, la

6 En enero de 2019 este proyecto pasó a tercer trámite constitucional en el Senado.

7 Para más detalle, revisar Dictamen 65.656 de 2013 de la Contraloría General de la República.

interacción con organismos públicos diferentes, conlleva también la existencia de hasta cuatro números de registro, generando problemas con el traspaso de información entre servicios y entre las mismas OSC. De esta forma, si bien la libre asociación es un derecho asegurado por ley, la gran cantidad de actores públicos involucrados derivan en que el proceso sea lento y burocrático, dificultando que estas desarrollen su potencial.

• **Falta de apoyo técnico a las OSC para su constitución.**

Al momento de su constitución, las OSC pueden llegar a interactuar con hasta cinco organismos públicos (municipio, Registro Civil, TER, SII y Ministerio de Hacienda), en cada uno de los cuales reciben información que puede ser poco clara y difícil de comprender. Si bien en algunas municipalidades existen oficinas de organizaciones sociales o participación ciudadana que apoyan este proceso, esto no se da en todos los casos, pues requiere contar con recursos y personal suficiente para aquello.

En el caso de los TER, el acompañamiento sistemático a las OSC no es parte de sus funciones, por lo que no cuentan con el personal ni los recursos suficientes para llevar a cabo esta labor. Esto se traduce en solicitudes de calificación con documentación faltante o incompleta, no cumplimiento de los plazos de entrega de los documentos y otras faltas que dificultan completar el proceso de calificación. Si la elección de un directorio resulta anulada, este pierde la vigencia y la organización pierde no sólo su liderazgo, sino que también la posibilidad de acceder a fondos públicos.

En algunos casos, como en la Región de Valparaíso, los TER han autorizado capacitaciones a municipios y organizaciones sociales sobre cómo se debe llevar a cabo el proceso de calificación. No obstante, esta no es una actividad formal, sino que depende de la voluntad de cada TER y de los recursos con los que cuenten para ello.

Desde las organizaciones, se manifiesta la necesidad de contar con un mínimo de orientaciones claras para disminuir la complejidad del proceso de constitución. Por su parte, desde los municipios y TER en los que se ha apostado por entregar un apoyo y acompañamiento técnico, existe la percepción de que esto ha contribuido a que el proceso de constitución se lleve a cabo de manera más fluida y con

menos errores por parte de las OSC, que demoren o dificulten su constitución.

• **Diferencia de criterios en relación a la calificación de elecciones como exigencia para entrega de certificado de vigencia.**

Al analizar el proceso de entrega de certificados de vigencia de los directorios de las organizaciones comunitarias, se observan ciertas diferencias de criterios entre los organismos públicos. En relación a la calificación de las elecciones, no existe claridad desde los municipios sobre cómo se definen las organizaciones que pueden participar en el COSOC, por lo que, de acuerdo a lo manifestado en las entrevistas realizadas, no existe una sanción asociada a la no calificación de las elecciones. Esto implica que las organizaciones pueden optar por no realizar este trámite. Sin embargo, dado que los TER informan de las sentencias de no calificación a los Secretarios Municipales, en algunos municipios se condiciona la entrega de certificados de vigencia de los directorios a la calificación de las elecciones.

La Contraloría General de la República se pronunció al respecto el año 2015 en su dictamen N° 9.630, señalando que la *“falta de calificación de la elección de la directiva de una organización comunitaria por parte del Tribunal Electoral Regional no autoriza al municipio a abstenerse de registrarla, de otorgar el certificado de vigencia de la misma”*. Sin embargo, en el dictamen N° 72.230 del año 2016, ha reconsiderado esta decisión y establece que es deber de los municipios revisar y actualizar el listado de organizaciones que pueden participar en el COSOC, para lo cual se debe verificar que sus elecciones hayan sido calificadas por los TER, lo que implica que la calificación de las elecciones es un requisito para la entrega del certificado de vigencia del directorio.

De esta forma, existen algunos municipios que exigen la calificación de las elecciones para la entrega de certificados de vigencia y que, en consecuencia, han apoyado a las organizaciones en la realización de este trámite; mientras que, en otros, no se promueve ni exige este paso. Esto resulta problemático, pues el no contar con este certificado de vigencia imposibilita la postulación de las organizaciones a fondos públicos. Así, se generan importantes desigualdades entre regiones y municipios en relación con la constitución de organizaciones y el consecuente acceso a recursos del Estado.

En el caso del Registro Civil, este no exige que los directorios estén calificados al momento de su inscripción; sin embargo, si es que reciben algún oficio del TER respecto de la anulación o no calificación de una elección, incorporan esta información en el sistema y ese directorio pierde su vigencia. Ahora bien, dada la extensión de los plazos de calificación, se produce un desfase entre el momento en que la organización inscribe su directorio en el Registro Civil y el TER envía las sentencias, lo que puede implicar que se le entregue un certificado de vigencia de directorio a una directiva cuya elección no cumple con los requisitos para ser validada por el TER. Esto resulta problemático dado que el certificado de vigencia del directorio es uno de los documentos que permite a las organizaciones acceder a fondos públicos y privados, retirar recursos que se encuentren en cuentas bancarias a nombre de las organizaciones, además de hacerse parte en diversas instancias de participación ciudadana, como consultas, consejos y otros.

- **Falta de apoyo técnico en trámites para mantener las OSC funcionando.**

Dentro del ciclo de vida de una OSC, se han descrito variados procedimientos con diversos niveles de complejidad. El no cumplimiento de algunos de estos procesos puede afectar severamente el accionar de las organizaciones, llegando incluso a implicar que no pueden acceder a fondos o realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su misión. Específicamente, en la etapa de funcionamiento, las OSC deben llevar a cabo diversos procedimientos para mantener su organización funcionando, entre ellos, modificar directorios, modificar estatutos y postular a fondos.

Tras la promulgación de la Ley 20.500, los municipios se transformaron en la puerta de entrada para las OSC que quisieran constituirse legalmente. Esta función fue delegada sin contemplar la sobrecarga de trabajo y el debido presupuesto adicional que esa labor significa para ellos, lo que ha dificultado su ejercicio.

En síntesis, el constituir una organización y mantenerla funcionando adecuadamente, y así fomentar la confianza y la fe pública en esta, implica la realización de diversos trámites respecto a los cuales se evidencia diferencia de criterios entre las distintas reparticiones públicas. Esto dificulta la labor de las OSC, especialmente aquellas que no cuentan con equipos legales y administrativos. En el caso de las

fundaciones y asociaciones, se manifiesta también la falta de instancias para resolver dudas y recibir orientación respecto a cómo realizar las memorias y balances de manera adecuada. Dada la especificidad de la regulación estatal, resulta clave contar con instancias formales de apoyo técnico a las organizaciones, tanto para el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley como para fomentar y potenciar su trabajo.

- **Falta de instancias para la resolución de conflictos internos.**

Junto con el apoyo para la realización de trámites, se evidencia la necesidad de contar con apoyo para la resolución de conflictos al interior de las organizaciones, como lo puede llegar a ser la inscripción de dos directorios de una fundación, el no cumplimiento de funciones del representante legal de una organización u otros. Existen variadas situaciones de este tipo que no se encuentran especificadas en los estatutos de las organizaciones y que no se pueden resolver en los TER, porque no tienen que ver con asuntos electorales. La Ley 15.231 sobre Organizaciones y atribuciones de los juzgados de policía local de 1963, no establece dentro de sus competencias las materias relativas a los conflictos que se susciten por parte de organizaciones regidas por la Ley 20.500 ni por la Ley 19.418, por lo que existe un vacío en este ámbito.

Relacionado con lo anterior, desde las OSC —especialmente las comunitarias— y desde los funcionarios públicos se manifiesta que los estatutos tipo de estas organizaciones serían excesivamente amplios. Esto impediría que se constituyan en una herramienta a la cual recurrir al momento de tener que resolver un conflicto interno y, por ende, impactaría directamente el accionar de la organización e, indirectamente, la confianza y fe pública de la ciudadanía en esta.

En el caso de las modificaciones de directorio de las fundaciones y otras organizaciones que no realizan elecciones, ni los TER ni el Registro Civil tienen la facultad de revisar y verificar que estas modificaciones cumplan con los estatutos de la organización y con lo establecido en el Código Civil. Si bien la Ley 20.500 establece que corresponde al Ministerio de Justicia la fiscalización de las asociaciones y fundaciones, no existe una especificación respecto de la revisión de los directorios.

De esta forma, se han evidenciado casos en que miembros de una organización inscriben un nuevo directorio en el Registro Civil sin que este haya sido

validado realmente por la organización o sin que este cumpla con los requisitos de los estatutos. De esta forma, el Registro Civil ha recibido alegatos de otorgar certificados de vigencia a directorios que no son válidos; sin embargo, ni el Código Civil ni la Ley 20.500 le asignan esta función de verificación, que previo a la implementación de la Ley 20.500 era realizada por el Ministerio de Justicia.

En el caso de las asociaciones que sí realizan elecciones para la modificación, estas debiesen estar obligadas a calificar sus elecciones en los TER; sin embargo, no hay ninguna sanción asociada si es que no lo hacen. Si bien los TER envían información de las sentencias al Registro Civil, las organizaciones de todas formas pueden solicitar el certificado de vigencia del directorio, aun cuando no hayan realizado este trámite, ya que el Registro Civil no exige este requisito para su entrega.

En consecuencia, la falta de claridad y especificidad respecto del rol de los organismos públicos en el seguimiento de las modificaciones y obligaciones puede tener consecuencias en la fe pública. Dado que ningún organismo público revisa las modificaciones de directorio de las fundaciones y asociaciones, se pueden dar casos de directorios que no cumplen ni con lo establecido en sus propios estatutos, ni en el Código Civil o que no son realmente representativos de su organización, ya que no se llevó a cabo un proceso electoral adecuado.

Propuesta 1: Simplificar y unificar criterios en relación a los procesos de constitución y funcionamiento de las OSC y proveer apoyo técnico para fomentar y potenciar su trabajo

ETAPA 1:

• Apoyo a la constitución de OSC a través de Chile Atiende.

Dada la multiplicidad de instituciones con las que deben dialogar las OSC para constituirse, modificar sus estatutos, pedir certificados de vigencia u otras necesidades, se considera necesario contar con el apoyo de Chile Atiende.

Chile Atiende nació a inicios del año 2012 como una plataforma de atención ciudadana multicanal y multipropósito, que tiene tres entradas para los ciudada-

nos: las oficinas de atención presencial, los centros de llamadas (numero 101) y los canales digitales que corresponden a una página web (www.chileatiende.cl) y redes sociales. Cuenta con más de 200 puntos de atención a lo largo del país, abarca al 75% de la población y se pueden realizar más de 150 trámites a través del portal. Se trata actualmente de un programa del Instituto de Previsión Social (IPS), pero desde 2013 se encuentra en trámite el proyecto de ley de iniciativa presidencial, que crea el Servicio Nacional de Atención Ciudadana. Este simplificaría y agilizaría la entrega de información a los ciudadanos, mediante la suscripción de convenios de manera voluntaria con los órganos del Estado que entregan algún servicio o información relevante.

Cabe destacar que la página web de Chile Atiende ya cuenta con información sobre el proceso de constitución de algunas organizaciones como asociaciones gremiales y clubes deportivos. En este contexto, se sugiere incorporar una pestaña de información relativa al proceso de constitución de organizaciones comunitarias y de las asociaciones y fundaciones incorporadas en la Ley 20.500.

La creación de una ventanilla única permitiría que las OSC se dirijan únicamente a una oficina o a un portal en línea, para realizar todos sus trámites y esta sea la que coordine internamente las acciones correspondientes con los municipios, el Registro Civil e Identificación y el Ministerio de Justicia. Esta plataforma deberá contener los modelos tipos descargables para la constitución de personas jurídicas. Para esta etapa se debiese disponer de formatos descargables, para que posteriormente se suban al sistema firmados por los involucrados o que sean entregados presencialmente en las oficinas de Chile Atiende a lo largo del país. Este constituye un primer paso para facilitar el ejercicio de la labor pública que realizan las organizaciones sociales y no cargar con más trámites administrativos su trabajo diario, obedeciendo además a criterios de eficiencia del Estado. Se estima que los ciudadanos gastan alrededor del 17% de sus horas anuales en realizar trámites de servicios transaccionales (Irrarázaval, Tello y Vergara, 2017), lo que genera una ineficiencia tanto para los ciudadanos como para el Estado.

Chile Atiende también suscribe convenios con los distintos servicios públicos. Actualmente cuenta con un convenio con el Registro Civil e Identificación para los trámites de certificado de nacimiento, matri-

monio, defunción y obtención de clave única. Se propone, entonces, ampliar este convenio e incorporar la entrega de certificado de vigencia de la organización y vigencia del directorio de la OSC.

Por último, tanto para las organizaciones comunitarias como para las fundaciones y asociaciones, es relevante contar con un proceso de acompañamiento y capacitación respecto del proceso de constitución y de su funcionamiento, tanto desde los municipios como desde la oficina de Chile Atiende antes mencionada. Esto debiese considerar la generación de material explicativo e informativo, y la capacitación de los dirigentes y representantes de las organizaciones. Un ejemplo de este tipo de apoyo lo constituye la Oficina de atención de usuarios de personas y organizaciones sociales de la Secretaría Municipal de Viña del Mar, la que se constituyó con el objetivo de acompañar la totalidad del proceso de constitución de las organizaciones y capacitar a los dirigentes para ello (Recuadro 1).

RECUADRO 1. OFICINA DE ATENCIÓN DE USUARIOS DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE LA MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR

La Oficina de Atención de usuarios de personas y organizaciones sociales se constituyó con el objetivo de llevar a cabo un acompañamiento sistemático a las organizaciones sociales de la comuna. Desde el municipio se había identificado la existencia de más de 6.000 organizaciones, de las cuales menos de la mitad se encontraba con sus directorios vigentes. En este contexto, se promovió la creación de esta oficina al alero de la Secretaría Municipal, con el fin de darle un cariz técnico al acompañamiento a las organizaciones, enfocándose en capacitar a los dirigentes en las formalidades del proceso de constitución.

La oficina cuenta con aproximadamente nueve funcionarios –entre ellos dos abogados, tres administrativos y cuatro ministros de fe– que atienden público hasta las 19.30 hrs. Estos no sólo acompañan a los dirigentes durante el proceso de constitución, sino que también pueden ejercer el rol de ministros de fe en las asambleas o actos constitutivos. Además, han publicado una serie de folletos explicativos, uno de ellos elaborado en conjunto con el TER de Valparaíso. Esto ha generado la percepción dentro del mismo equipo de que actualmente los procesos de constitución, calificación y modificación de las organizaciones se llevan cabo sin mayores contratiempos.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

• Simplificación del proceso de modificación de directorios y calificación de elecciones.

Dada la dificultad que implica el que todas las elecciones de las organizaciones regidas por la Ley 19.418 y las fundaciones y asociaciones que así lo estipulen en sus estatutos, tengan que ser calificadas por un Tribunal Electoral Regional (TER), se considera relevante el proyecto de ley que actualmente se discute en el Congreso que busca limitar la función del TER solamente a los reclamos que se susciten, pero no a un control judicial preventivo que impida la participación las OSC en fondos públicos o en los COSOC. El espíritu del proyecto de ley es partir de la base de que las elecciones se han ajustado a derecho, salvo que existan impugnaciones. Las nuevas directivas serán incorporadas en el registro municipal de forma inmediata, una vez transcurridos 15 días de la elección, plazo durante el cual podrán efectuarse reclamaciones (Boletín N° 11.293-06).

De esta forma, el rol de los TER sería evaluar y resolver las reclamaciones presentadas por miembros de las organizaciones dentro de los primeros 15 días transcurridos desde las elecciones.

Sin embargo, dado que la eliminación del proceso de calificación implica que cualquier grupo puede designar o autodesignarse como directorio sin llevar a cabo un proceso electoral transparente, lo que pondría en riesgo la fe pública de las organizaciones, también es relevante que desde los TER se facilite información clara y accesible respecto de este procedimiento. Para esto, pueden resultar útiles instancias o jornadas de capacitación con dirigentes y funcionarios municipales, tal como se llevó a cabo en el TER de Valparaíso (Recuadro 2).

RECUADRO 2. DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN EN TRIBUNAL ELECTORAL REGIONAL DE VALPARAÍSO

Posterior a la promulgación de la Ley 20.500, desde el TER de Valparaíso se autorizó realizar un proceso de capacitación respecto del proceso de calificación en todas las comunas de la región. Esto fue llevado a cabo por el Secretario Relator en conjunto con el Jefe de Estudios del mismo organismo.

A estas charlas se convocó tanto a dirigentes sociales como a funcionarios municipales. Si bien el proceso no estuvo exento de conflictos, principalmente relacionados con el rechazo de los dirigentes a la incorporación del trámite de calificación; sí contribuyó a dar a conocer la relevancia de este proceso para el resguardo de la democracia en las organizaciones. Por otra parte, también sirvió para fidelizar a los funcionarios municipales responsables de la constitución de organizaciones, promoviendo tanto el entendimiento del proceso como la exigencia de calificación obligatoria a todas las organizaciones que efectúen modificaciones de directorio.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

ETAPA 2:

• Creación de una ventanilla única electrónica para trámites de las OSC.

Se trata de la segunda etapa de lo expuesto anteriormente, que permitiría la realización de los trámites de constitución y funcionamiento en línea. Esto implica la creación de un formulario digital para la constitución, modificación de estatutos y modificación de directorio, que pueda ser completado en línea con firma electrónica. Posteriormente, los formularios podrán ser distribuidos de manera interna a las entidades públicas correspondientes para la realización de cada trámite. Esto mejoraría tanto la eficiencia de los trámites para el Estado, pues no tendrá que procesar exceso de documentación en papel, como también disminuiría los tiempos que las OSC deben destinar a dichas labores.

Un ejemplo de esto es la página de la *Charity Commission* de Inglaterra y Gales, el organismo encargado de la regulación de las OSC. Este sitio funciona como una plataforma para constituir, modificar y disolver organizaciones, en el que las OSC pueden encontrar toda la información necesaria para cumplir con los requerimientos que les exige la ley (Recuadro 3).

RECUADRO 3. CHARITY COMMISSION DE INGLATERRA Y GALES

La *Charity Commission* es el ente regulador de las organizaciones de beneficencia e interés público de Inglaterra y Gales, responsable de mantener el registro de este tipo de organizaciones. Es un órgano independiente, que no depende de ningún Ministerio, pero que rinde cuentas al Parlamento. Una de las prioridades definidas de su trabajo es inspirar confianza en las organizaciones de beneficencia y así fortalecer la sociedad y mejorar la vida de las personas.

Entre sus responsabilidades se encuentra: i) registrar a las organizaciones que cumplen con el estatus de beneficencia e interés público; ii) tomar medidas en caso de identificar malas prácticas de este tipo de organizaciones; iii) asegurar que las organizaciones cumplan con los requerimientos legales exigidos, entre ellos, la entrega de información respecto de sus actividades anuales; iv) poner a disposición de la ciudadanía información sobre las organizaciones; y v) proveer servicios en línea y orientaciones que promuevan la eficiencia de las organizaciones.

En relación con este último punto, la página web de la *Charity Commission* funciona como una ventanilla en la que las organizaciones pueden constituirse y registrarse, entregar información anual sobre actividades y estados financieros, modificar su información y disolverse. Además, pueden encontrar información y orientaciones respecto de cómo constituir las organizaciones y cumplir con los requerimientos legales exigidos. Adicionalmente, se pone a disposición de la ciudadanía una plataforma de búsqueda en el registro de organizaciones y de reclamos respecto de la labor de una organización en específico.

Fuente: elaboración propia en base a *Charity Commission for England and Wales*, 2018.

En Chile, un ejemplo similar es el portal “Tu empresa en un día”⁸ el que permite constituir, modificar, fusionar, dividir, disolver y rectificar información de diversos tipos de empresas. Todas estas acciones se pueden realizar en línea con la firma electrónica avanzada de personas naturales o de notarios autorizados. Sin embargo, es relevante destacar que la implementación de este portal se respalda en la Ley 20.659 que específicamente hace referencia a la simplificación de la constitución, modificación y disolución de sociedades comerciales.

Otro ejemplo lo constituye la página web de la División de Asociatividad y Economía Social del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo⁹, que permite la constitución en línea de Asociaciones Gremiales, de Consumidores y Cooperativas. En esta página, las organizaciones pueden ingresar al portal de constitución utilizando la clave única del Registro Civil. En un primer paso, se deben completar los antecedentes de la organización y luego cargar los documentos exigidos para la constitución según el tipo de organización, los que deben incluir firma electrónica avanzada.

• Creación de un departamento o servicio que apoye el funcionamiento de las OSC.

Se propone la existencia de un departamento que se preocupe del fomento, capacitación y acompañamiento de las OSC durante su ciclo de vida. La necesidad de contar con una entidad que realice esta labor hace sentido dada la obligación de promoción que ha comprometido el Estado de Chile en relación con la participación ciudadana y asociatividad, que queda de manifiesto en la promulgación de la Ley 20.500, así como en la suscripción de tratados internacionales vinculantes para Chile. Esta labor se encuentra actualmente dispersa entre el Ministerio de Justicia, el Registro Civil, las municipalidades y los Tribunales Electorales Regionales. Además, organismos como el Ministerio de Desarrollo Social y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno también se vinculan con este tipo de organizaciones.

Una de las primeras labores que debiese llevar a cabo una unidad de este tipo, es una evaluación y actualización de los estatutos tipo en conjunto con las OSC, considerando las necesidades de distintos tipos de organizaciones según su tipología jurídica, objetivos, tamaño y/o recursos.

Tal como se ilustró en el capítulo anterior, el Ministerio de Desarrollo Social es uno de los que mantiene mayor vinculación con las OSC, debido a su rol en la coordinación de la ejecución de una gran cantidad de políticas públicas y programas. En este contexto, se propone que la existente División de Cooperación Público-Privada, a través de su Departamento de Sociedad Civil u otro similar, pueda llevar a cabo esta labor. Para esto se requeriría de una resolución exenta interna del Ministerio que asigne estas funciones a esta División.

Otra posibilidad es que esta función la asuma un nuevo Servicio Nacional de la Sociedad Civil, cuya creación es parte del programa del actual gobierno. Esto requeriría un proyecto de ley de iniciativa presidencial, pues implicaría la reorganización de un ministerio y la provisión de recursos permanentes, lo que requiere también la aprobación de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y del Ministerio de Hacienda. Además, resulta clave definir de qué manera este servicio se vinculará con otros organismos públicos involucrados en el proceso de constitución de OSC, entre otros, municipios, Registro Civil y TER.

Países como México (Comisión de fomento de las actividades de las OSC), Argentina (Centro nacional de organizaciones de la comunidad) e Inglaterra (*Charity Commission*), cuentan con un organismo único articulador del trabajo con las OSC lo que ha facilitado el trabajo con ellas y de ellas para con sus beneficiarios. En el caso de Argentina y México, estos dependen del Ministerio de Desarrollo Social. Tal como se observa en la Tabla 10, entre las labores de estos organismos se encuentra la constitución y registro de las OSC, y la entrega de capacitación y acompañamiento para una buena gestión.

8 Para más información visitar www.tuempresaenundia.cl

9 Para más información visitar <http://economiasocial.economia.cl/>

TABLA 10. ORGANISMOS PÚBLICOS ARTICULADORES DEL TRABAJO CON LAS OSC

Nombre	Charity Commission	Comisión de fomento de las actividades de las OSC	Centro nacional de organizaciones de la comunidad
País	Inglaterra y Gales	México	Argentina
Organismo del que depende	Organismo independiente que rinde cuentas al Parlamento	Comisión intersectorial de carácter permanente que depende del Instituto Nacional de Desarrollo Social	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> i. Registrar a las organizaciones que cumplen con el estatus de beneficencia e interés público. ii. Tomar medidas en caso de identificar malas prácticas por parte de este tipo de organizaciones. iii. Asegurar que las organizaciones cumplan con los requerimientos legales exigidos, entre ellos, la entrega de información respecto a sus actividades anuales. iv. Poner a disposición de la ciudadanía información sobre las organizaciones. v. Proveer servicios en línea y orientaciones que promuevan la eficiencia de las organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> i. Definir políticas de fortalecimiento de las OSC. ii. Evaluar las políticas públicas y acciones de fomento a las OSC. iii. Promover el diálogo entre el sector público, privado y la sociedad civil para el desarrollo de actividades de fortalecimiento de las OSC. iv. Generar sanciones a infracciones legales de las OSC. 	<ul style="list-style-type: none"> i. Gestionar y actualizar base de datos de las OSC. ii. Capacitar a las OSC en gestión institucional. iii. Coordinar el trabajo de organismos públicos que tienen a OSC como destinatarias. iv. Apoyar a autoridades locales en la conformación de departamentos de organizaciones sociales. v. Promover el voluntariado.
Servicios que provee	<ul style="list-style-type: none"> i. Portal en línea que permite la constitución, modificación y disolución de organizaciones. ii. Registro y base de datos que permiten la búsqueda de organizaciones. iii. Plataforma para reclamos contra alguna organización en particular. iv. Material y orientaciones para las organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> i. Registro en línea de las OSC que las habilita para recibir fondos públicos. ii. Permite búsqueda de OSC y entrega información sobre acciones en conjunto con el Estado (acciones de fomento). iii. Recepción de memorias y balance anuales de las OSC. iv. Coordinación con organismos del Estado Federal para la realización de acciones de fomento a las OSC y recopilación anual de información al respecto. v. Entrega de información a las OSC sobre las acciones del Estado para su fomento. 	<ul style="list-style-type: none"> i. Registro y modificación de información de las OSC. ii. Gestión de base de datos con listado de OSC. iii. Manuales de capacitación para OSC.
Link de referencia	https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission	https://www.gob.mx/indesol/es/acciones-y-programas/comisipon-de-fomento	https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/cenoc

Fuente: elaboración propia.

- **Promover la mediación comunitaria como una herramienta para la resolución de conflictos internos.**

De acuerdo al diagnóstico realizado, se manifiesta también la necesidad de contar con un organismo que pueda contribuir a la resolución de conflictos en las OSC, en un rol mediador previo a los Tribunales de Justicia y/o en caso de conflictos internos o relacionales que quedan fuera del ámbito de acción de estos Tribunales. Se propone que para las fundaciones y asociaciones sea el Ministerio de Justicia a través de la Corporación de Asistencia Judicial y su oficina de mediación y arbitraje, las que puedan colaborar en esta labor mediadora, cumpliendo un rol también preventivo en materia de apoyo a las OSC. Si bien no se puede obligar a las organizaciones a participar de la mediación, de todas formas, se considera que el contar con esta posibilidad, podría contribuir a la resolución de los conflictos internos de las organizaciones.

En el ámbito de las OSC regidas por la Ley 19.418, existe un precedente que puede orientar la implementación de esta medida: las Unidades de Justicia Vecinal que se implementaron entre 2011 y 2017. Estas promovían la obtención de soluciones simples y rápidas para conflictos vecinales y comunitarios, sin necesidad de la intervención de Tribunales (Recuadro 4). Si bien este programa finalizó en 2017, se considera relevante evaluar la reinstauración de estas instancias, en primer término, dado la percepción de sus usuarios como una manera efectiva y cercana de resolver los conflictos abriendo un canal accesible a la justicia, de manera gratuita y situada en el territorio (FLACSO, 2014). En segundo lugar, y en la relación a las OSC, se constituyen en un mecanismo mediante el cual implementar la mediación comunitaria para la resolución de conflictos que no pueden ser abordados por ningún otro mecanismo o instancia.

RECUADRO 4. UNIDADES DE JUSTICIA VECINAL

Una experiencia de mediación comunitaria en Chile fueron las Unidades de Justicia Vecinal (UJV). Se trató de un proyecto piloto del Ministerio de Justicia que comenzó el año 2011 con su implementación en las comunas de Renca, Cerrillos, Paine y Macul. Nacen con el objetivo principal de mejorar el acceso a la justicia de las personas y comunidades. Su enfoque es la mediación social, la responsabilidad y la participación ciudadana, educando a la población en la resolución de sus propios conflictos. Entre 2011 y 2017 se implementó a través del Programa de Justicia Vecinal (justiciavecinal.cl), el que era de carácter gratuito y que permitió ampliar el número de comunas atendidas a 20 en total dentro de la Región Metropolitana. A través de este programa se realizaban mediaciones, arbitrajes y derivaciones. Las temáticas abordadas se relacionaban con vivienda (copropiedad inmobiliaria, gastos comunes, arrendamiento y servidumbres), convivencia vecinal (ruidos molestos, basura, conflictos entre vecinos y mascotas, entre otros) y otros relacionados con bienes, cobros de deudas y conflictos en sociedades civiles o comerciales.

En la mediación, son las mismas personas solicitantes quienes llegan a la solución del conflicto, apoyadas por un intermediario imparcial. Por otra parte, se realizan arbitrajes donde es el tercero quien dirime y resuelve el conflicto. Por último, la derivación se realiza en caso de no haberse podido llegar a acuerdo o en caso de conflictos mayores a resolver por Tribunales de Justicia. Los mediadores son personas preparadas para esto y que no son parte de la comunidad, a diferencia de otros programas comunitarios que existen en otros países donde se prepara a los propios líderes de la comunidad para que ellos hagan de mediadores en casos de conflicto. En Chile esto solo existe en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, que ha implementado la mediación de este modo (Macuer y Arias, 2009). Lo relevante de la mediación comunitaria es que dice relación con un aprendizaje donde el intermediario o tercero solo colabora con la solución y no dictamina.

Este programa piloto terminó en abril del 2017, cuando se cerraron los últimos casos que se habían abordado, y no está planificado que continúe.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UAH e ISER (2014), Macuer y Arias (2009) y FLACSO (2014).

Seguimiento e información respecto al funcionamiento de las OSC

Tal como se ha descrito anteriormente, el ciclo de vida de una organización depende de diversos trámites que se realizan con variados organismos públicos. Son estos mismos organismos los encargados de velar porque este proceso se realice de manera adecuada, garantizando la fe pública de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, posterior a la implementación de la Ley 20.500, se evidencian algunas problemáticas, relacionadas sobre todo con vacíos o imprecisiones legales o con la falta de claridad de los roles de cada organismo, las que se detallan a continuación:

• Falta de información del Ministerio de Justicia respecto a nuevas fundaciones y asociaciones constituidas luego de 2012.

De acuerdo a lo establecido en el Título XXXIII del Código Civil y en la Ley 20.500, el Ministerio de Justicia es el encargado de fiscalizar a las asociaciones y fundaciones, específicamente, las actas de asamblea y/o directorio, libros de contabilidad, inventarios y remuneraciones, entre otros. El Ministerio de Justicia cuenta con un registro de todas las organizaciones constituidas antes de la implementación de la ley 20.500 el año 2012, las que debían constituirse en ese mismo organismo. Sin embargo, respecto a las organizaciones constituidas después de esa fecha, el organismo no cuenta con la información necesaria para fiscalizar, ya que ni el Registro Civil ni los municipios tienen la obligación de informarle sobre la constitución de nuevas organizaciones. Esto porque la Ley 20.500 no lo especifica, generando un vacío legal que hoy se está tratando de suplir con la firma de un convenio con el Registro Civil que permitiría al Ministerio de Justicia acceder a los datos de este servicio.

• Falta de claridad y sanciones respecto a la entrega de memorias y balances.

El Título XXXIII del Código Civil modificado por la Ley 20.500, establece la obligación de que las asociaciones y fundaciones elaboren anualmente una memoria de actividades y un balance de cuentas. Ambos documentos deben ser entregados al Ministerio de Justicia. Sin embargo, al año 2016 se reportó que un 50% de las OSC no entregó sus memorias y un

40% no entregó los balances (Irrázaval, Streeter y colaboradores, 2017). Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 20.500, el Ministerio de Justicia tenía la facultad de no entregar certificados de vigencia a las entidades que no entregaran sus memorias y balances. Esto en virtud del decreto 1540 de 1966 sobre concesión de personalidad jurídica. Dicho decreto fue derogado con la Ley 20.500, quedando el Ministerio de Justicia sin la facultad de aplicar sanción a la no entrega de esta documentación, transformándola, en la práctica, en un acto voluntario.

Por otra parte, si bien el Ministerio de Justicia recibe estos documentos de un porcentaje de organizaciones, una de las principales problemáticas identificadas desde las organizaciones en relación a este punto, es que no existe un formato tipo ni estándares mínimos para su entrega. Esto se traduce en diferencias sustanciales respecto a la cantidad y la calidad de la información entregada. A esto se suma que desde el Ministerio de Justicia esta información no se sistematiza ni se publica.

En cuanto a la entrega de memorias y balances, dado que no existen ni estándares mínimos ni sanciones que obliguen a la entrega de esta información, algunas OSC no solo no están cumpliendo con esta práctica básica que les permite promover la confianza y la fe pública, sino que además están infringiendo la ley. A esto se suma que tampoco se da una utilidad a la información recibida, por lo que no se constituye como un aporte para promover la confianza y fe pública de las OSC a través de la información.

En el caso de las organizaciones comunitarias, el desafío de promover la confianza y la fe pública mediante la publicación de información financiera y de actividades de las organizaciones, resulta más complejo, entre otras cosas, porque la ley no aborda esta temática en profundidad.

El art. 31 de la Ley 19.418 establece que las organizaciones comunitarias deben elaborar anualmente un balance o cuenta de resultados que debe ser aprobado por la asamblea y revisado por una comisión fiscalizadora de finanzas, compuesta por miembros de la misma organización. Esta comisión debe informar a la asamblea sobre el balance, inventario y contabilidad de la organización. Sin embargo, este informe es de uso interno de la organización, es decir, no existe la obligación que se publique ni debe entregarse a ninguna autoridad.

Propuesta 2: Mejorar seguimiento y promover disponibilidad de información respecto al funcionamiento de las OSC

ETAPA 1:

- **Concretar la firma de un convenio para el traspaso de datos entre el Registro Civil y el Ministerio de Justicia.**

Con el fin de garantizar que la Dirección de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia cuente con la información necesaria para llevar a cabo su labor fiscalizadora de las fundaciones y asociaciones, este debe contar con información clara y confiable respecto a este tipo de organizaciones. Para lograrlo, es clave que el Registro Civil pueda traspasar la información recibida sobre las nuevas organizaciones constituidas desde los municipios, al menos con una frecuencia anual. Esto permitiría fiscalizar la entrega de las memorias y balances. En consecuencia, se sugiere, como primer paso, concretar la posibilidad de un convenio existente entre ambas partes. Para un segundo momento, se propone que esta información esté integrada para ambas instituciones, lo que se abordará en más detalle en la siguiente sección sobre el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.

- **Creación de un formato tipo de memorias y balances anuales.**

Respecto a la entrega de memorias y balances se propone la elaboración de un modelo tipo de estos documentos, tal como existe para los estatutos de las organizaciones regidas por el Título XXXIII del Código Civil. Dada la experiencia previa a la promulgación de la Ley 20.500, el Ministerio de Justicia podría hacerse cargo de esta labor, elaborando los formatos tipo con los mínimos exigidos. De esta forma, las OSC sabrán de manera anticipada los contenidos que deben tener ambos documentos, facilitando su elaboración. Por su parte, el Ministerio de Justicia verá facilitada su función fiscalizadora al no tener que revisar la información sobre las organizaciones en formatos que pueden resultar muy disímiles entre ellos.

Un ejemplo de estos formatos tipo se encuentra en la legislación española, específicamente la Orden AEC / 2909/ 2011 (Ley de Bases para la Concesión de Subvenciones de la Cooperación Internacional de Desarrollo), la que considera una memoria que in-

cluye: datos de la entidad, fines estatutarios, número de socios, actividades desarrolladas, resultados y beneficiarios, cantidad de voluntarios y personal, entre otras cosas. Por su parte, el formato tipo de balance incluye los activos corrientes y no corrientes, patrimonio neto y pasivos. En ambos casos, estos documentos deben estar firmados por el directorio de la organización.

Dada la gran diversidad de fundaciones existentes, se debiese considerar la elaboración de formatos tipos diferenciados según el tamaño y/o recursos de las organizaciones. De esta forma, se evitaría que organizaciones más pequeñas y/o de menores recursos no lleven a cabo este proceso debido a su complejidad o porque no cuentan con personal especializado para hacerlo de manera adecuada.

Ahora bien, la sola elaboración y entrega de estos documentos al Ministerio de Justicia no es suficiente para velar por la fe pública de las OSC. Una encuesta realizada durante 2018 por el proyecto Sociedad en Acción a más de 100 directores ejecutivos y gerentes generales de fundaciones y asociaciones, muestra que un 72% declara haber realizado la memoria, pero solo un 54% la entregó al Ministerio de Justicia y un 42% la publicó en su página web. En el caso del balance, un 84% declaró haberlo realizado, un 64% lo entregó al Ministerio de Justicia y solo un 30% lo publicó en su página web (Irrarázaval, 2018). De esta forma, es relevante considerar mecanismos que no solo incentiven la entrega de los documentos al Ministerio de Justicia, sino que también para que la información se procese de manera sistemática y sea de acceso público para cualquier ciudadano. En la siguiente sección se abordará en más detalle una propuesta respecto a este punto.

ETAPA 2:

- **Implementación de una ficha de información sobre actividades y estados financieros de las OSC.**

La Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU) es el instrumento mediante el cual las sociedades anónimas dan a conocer su estado a la Superintendencia de Valores y Seguros. El año 2013 comenzó por primera vez en Chile un proyecto piloto de aplicación de una FECU Social a 67 OSC agrupadas en la Comunidad de Organizaciones Solidarias. Dicho instrumento reúne información relevante de las OSC, como su directorio, misión, visión, áreas de trabajo, cantidad de

trabajadores y voluntarios, sus ingresos y patrimonio, entre otros. Este instrumento fue creado en base a las experiencias comparadas existentes en países como México e Inglaterra y hoy se trata de un instrumento que se promueve entre quienes participan de la Comunidad de Organizaciones Solidarias.

En base a lo manifestado por las mismas organizaciones sociales y por el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, el formato tipo de memorias y balances de las fundaciones y asociaciones, debiese aspirar a cumplir con los estándares de la FECU Social. De esta forma, se debiese considerar al menos la información contenida en su carátula:

- **Identificación de la organización:** nombre, RUT, representante legal, vigencia de la representación legal, tipo de organización, domicilio y sitio web.
- **Información de la organización:** miembros del directorio y su vigencia, visión, misión y número de trabajadores.
- **Gestión financiera:** ingresos públicos y privados, número de beneficiarios y patrimonio.

Dado que este instrumento puede resultar excesivamente complejo para organizaciones más pequeñas y/o que no cuentan con equipos administrativos, se propone que se implemente de manera gradual, considerando un periodo de difusión y capacitación a las OSC. En este punto, es clave el rol formativo que puede cumplir el Ministerio de Justicia para la recopilación de información de calidad que resulte de utilidad para resguardar la confianza en las OSC.

En el caso de las organizaciones comunitarias, se sugiere la implementación de una ficha de información básica a completar anualmente en la que se incluya al menos los siguientes datos:

- **Identificación de la organización:** nombre, RUT, representante legal, tipo de organización, domicilio y sitio web.
- **Identificación de los miembros del directorio y vigencia.**
- **Gestión financiera:** ingresos públicos y privados y patrimonio.

Dado que hoy en día ningún organismo público cuenta con la facultad de exigir esta información a estas organizaciones, se debe considerar la incorporación de una indicación al respecto en una eventual reforma de la Ley 19.418. En esta, se debiese especificar qué organismo público tendrá la facultad de exigir la entrega de estos documentos, el que podría ser el Ministerio de Justicia, quien actualmente realiza esta labor para las fundaciones y asociaciones, u otro organismo como el Departamento o Servicio Nacional de la Sociedad Civil.

A esto se debiese agregar un trabajo formativo y de acompañamiento a las OSC por parte de los municipios, transmitiendo la relevancia de tener la información financiera actualizada y dar a conocer de manera periódica información respecto a las actividades y el uso de los recursos, tanto a sus socios como a la ciudadanía en general, con el fin de resguardar su legitimidad como organización.

Por último, se sugiere que la entrega de estos documentos se realice de manera electrónica, ya sea a través de una plataforma creada especialmente para esto o, idealmente, a través del portal del Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro existente en la página del Registro Civil¹⁰. Con el fin de garantizar que estos formatos y cartillas se constituyan como una herramienta útil para promover la confianza en las OSC, estas deben ser de fácil uso para las organizaciones y de fácil acceso para el público en general.

• **Creación de un efecto o sanción asociada a la no entrega de memorias y balances.**

En la etapa anterior, se propone la incorporación de incentivos a las OSC para cumplir con la entrega de memoria y balance anuales. Eventualmente, en caso de que esto no sea suficiente para promover esta práctica se debe considerar la implementación de una sanción asociada al incumplimiento. Una opción es volver a instaurar lo establecido en el decreto 1540 de 1966 del Ministerio de Justicia, el que condicionaba la entrega del certificado de vigencia del directorio a la entrega de dichos documentos.

Dado que el Registro Civil es el encargado de la entrega de este certificado, se requeriría un convenio de colaboración entre ambos organismos con el fin de

¹⁰ Esta plataforma se describe en más detalle en la siguiente sección sobre el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.

que el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia informe anualmente quiénes han incumplido con la entrega de memorias y balances, impidiendo la entrega de certificados de vigencia en caso de no ponerse al día con este trámite. El efecto de no entregar las memorias y balances sería el de no poder obtener el certificado de vigencia respectivo. Para implementarlo solo se requeriría elaborar un reglamento de la Ley 20.500, donde se especifique las implicancias del incumplimiento del artículo 557-1 del Código Civil.

Una práctica similar a la recién propuesta se observa en el caso del Registro Federal de Organizaciones Sociales de México¹¹. Este registro establece la obligación de entregar memorias y balances anuales. Quienes no cumplan con esto por dos o más años seguidos, adquieren automáticamente el estatus de organización inactiva, lo que los imposibilita para acceder a cualquier tipo de fondos públicos y a algunos fondos privados.

Otra opción es replicar la sanción aplicada a las empresas que no entregan sus estados financieros. Por ejemplo, en el caso de las instituciones financieras, la Decreto Ley que crea Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (art.19) establece que se les puede aplicar la sanción de amonestación y/o multas. Sin embargo, esto requeriría una modificación a la Ley 20.500.

La existencia de una sanción no debiese implicar que la organización pierda su estatus jurídico o tenga que dejar de funcionar, sino que únicamente promover de manera obligatoria la entrega de estos documentos que resultan clave para conocer más en detalle el accionar de una organización y así velar por la confianza y la fe pública en ella.

En la Tabla 11, se sintetizan las problemáticas y propuestas relacionadas con el ciclo de vida de las OSC.

11 Para más detalle de este registro ver página 65.

TABLA 11. PROBLEMÁTICAS Y PROPUESTAS PARA EL CICLO DE VIDA DE LAS OSC

Procedimientos para la constitución y funcionamiento de las OSC		
Problemas identificados	Propuesta 1: Simplificar y unificar criterios en relación a los procesos de constitución y funcionamiento de las OSC y proveer apoyo técnico para fomentar y potenciar su trabajo.	
<p>Proceso de constitución y calificación de las elecciones lento y engorroso.</p> <p>Falta de apoyo técnico a las OSC para su constitución.</p> <p>Diferencia de criterios en relación a la calificación de elecciones como exigencia para entrega de certificado de vigencia.</p> <p>Falta de apoyo técnico en trámites para mantener las OSC funcionando.</p> <p>Falta de instancias para la resolución de conflictos internos.</p>	<p>ETAPA 1</p> <p>Apoyo a la constitución de OSC a través de Chile Atiende.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega de información unificada. • Ventanilla única para la constitución de las OSC. • Convenio con el Registro Civil para la entrega de certificados. <p>Simplificación del proceso de modificación de directorios y calificación de elecciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de proyecto de Ley para calificación automática de elecciones. • Información clara y accesible sobre proceso de calificación. 	<p>ETAPA 2</p> <p>Creación de una ventanilla única electrónica para trámites de las OSC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulario digital para la constitución, modificación de estatutos y modificación de directorio con firma electrónica. <p>Creación de un Departamento o Servicio que apoye el funcionamiento de las OSC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicio para el fomento, capacitación y acompañamiento de las OSC durante su ciclo de vida. <p>Promover la mediación comunitaria como una herramienta para la resolución de conflictos internos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediación a través de la CAJ para fundaciones y asociaciones. • Mediación a través de UJV para organizaciones comunitarias.
Seguimiento e información respecto al funcionamiento de las OSC		
Problemas identificados	Propuesta 2: Mejorar seguimiento y promover disponibilidad de información respecto al funcionamiento de las OSC.	
<p>Falta de información del Ministerio de Justicia respecto a nuevas fundaciones y asociaciones constituidas luego de 2012.</p> <p>Falta de claridad y sanciones respecto a la entrega de memorias y balances.</p>	<p>ETAPA 1</p> <p>Concretar firma de convenio para traspaso de datos entre el Registro Civil y el Ministerio de Justicia.</p> <p>Creación de un formato tipo de memorias y balances anuales.</p>	<p>ETAPA 2</p> <p>Implementación de una ficha de información sobre actividades y estados financieros de las OSC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ficha diferenciada para fundaciones y asociaciones y organizaciones comunitarias. • Apoyo formativo desde los municipios y Ministerio de Justicia. • Entrega electrónica. <p>Creación de un efecto o sanción asociada a la no entrega de memorias y balances.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No entrega de certificado de vigencia de directorio o multa.

Fuente: elaboración propia.

REGISTRO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

El ciclo de vida de una organización es un primer elemento a resguardar en pos de velar por la confianza y la fe pública de las OSC. Un segundo elemento clave para cumplir con este objetivo es contar con un registro público unificado, universal, exhaustivo, actualizado y eficiente de OSC (Fundación Lealtad Chile, 2014; Greer, Wismar y Kosinka, 2017). En muchos países que cuentan con este tipo de plataformas, no es obligatorio que todas las organizaciones se registren, pero hacerlo sí les ayuda a formalizarse, obtener recursos y acceder a beneficios públicos, además de contribuir a su legitimidad (Firmin, 2017). En este contexto, la finalidad que busquen cumplir los registros es clave al momento de definir la regulación asociada a ellos.

A nivel internacional, algunos de los beneficios identificados de contar con un registro de OSC se relacionan en primera instancia con la formalización y profesionalización de su labor (Firmin, 2017). En muchos países, los registros públicos dan cuenta de la legalidad de las organizaciones, es decir, que la organización cumple con los requisitos exigidos por el Estado para su constitución y operación.

Por otra parte, un registro es una fuente clave de información para el Estado y otros actores privados que pueden ser potenciales donantes o voluntarios de las OSC, además de proveer información a las mismas OSC sobre el trabajo que otras organizaciones están realizando (Greer et al 2017). A través de un registro, es posible visualizar la información de distintos tipos de organizaciones según áreas de trabajo y ubicación, entre otros (BID e ICD, 2018).

Una de las principales motivaciones de las OSC para inscribirse en registros de este tipo tiene que ver con que, en muchos casos, permiten el acceso a recursos tanto privados como públicos y la recepción de donaciones, además de facilitar el acceso a beneficios y diversos incentivos fiscales (Firmin, 2017; Huerta, Ablanado y Vázquez de Mercado, 2018; Select Committee on Charities, 2017; Minister of the Cabinet Office, 2012). Sin embargo, es relevante destacar que en general, el estar en el registro no garantiza de ninguna forma la adjudicación de este tipo de recursos.

Un cuarto punto, tiene que ver con que la inscripción en un registro público otorga protección legal

a las OSC. En el caso de México, la inscripción en el Registro Federal de Organizaciones Sociales implica que las OSC inscritas sean protegidas por la Ley de Fortalecimiento de las OSC, lo que garantiza un respeto a su autonomía, su participación en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas y el acceso a beneficios provenientes del Estado, entre otros (Huerta et al., 2018).

Se observa también que la inscripción en los registros facilita el cumplimiento y la fiscalización de las obligaciones legales de las OSC. El registro existente en el Reino Unido (*Charity Register*) obliga a todas las organizaciones inscritas a ser fiscalizadas, por lo que deben entregar información sobre modificaciones de directorios y estatutos, así como recibir orientaciones en caso de ser necesario (Select Committee on Charities, 2017); además, deben colaborar con el trabajo realizado por el ente regulador de las actividades de levantamiento de fondos de las OSC (Sir Stuart Etherington et al., 2015). Mientras que, por su parte, el Registro Federal mexicano también exige información sobre actividades y balances de las OSC.

En esta misma línea, la inscripción en el registro y el cumplimiento de este tipo de obligaciones es un primer paso para que las organizaciones adopten prácticas de transparencia y rendición de cuentas, permitiendo además unificar y comparar la información recopilada (Fundación Lealtad Chile, 2014).

En este contexto, se revisaron registros de organizaciones de la sociedad civil de cuatro países (Tabla 12). Estos corresponden a registros implementados y gestionados por oficinas gubernamentales de cada país, lo que refuerza la necesidad de contar con información de las OSC y refleja la importancia que dichos países le han dado a las OSC y su aporte a las políticas públicas y al desarrollo.

En primer lugar, se observa que todos cuentan con información básica y datos como lugares donde opera la organización, actividades que realizan, estados financieros, órgano representativo y un código de registro. En todos los casos, estos registros permiten la búsqueda en línea de organizaciones, ya sea utilizando el nombre o el código de registro y aplicando filtros de diversos tipos, por ejemplo, región, temática, tamaño o actividades. Esta búsqueda la puede realizar cualquier persona a través de la página web correspondiente.

En segundo lugar, en todos los casos, se observa que el proceso de registro se realiza de manera electrónica, mediante plataformas a las que las OSC pueden acceder para completar información y cargar los documentos solicitados. De esta forma, se evidencia que estos registros consideran no solo información, sino que también documentos que se pueden descargar, entre ellos, certificado de registro, decretos de constitución de las organizaciones, ficha de la organización, informes anuales de actividades y balances financieros.

Entre los derechos que asegura el pertenecer a estos registros, destaca principalmente la habilitación para la obtención de fondos públicos, lo que significa un

incentivo para su utilización por parte de las OSC. En los casos de Inglaterra y Australia, el estar inscritos en los registros permite también obtener beneficios tributarios, mientras que en Ecuador permite participar como proveedores preferenciales del Estado en el sistema de compras públicas.

Por último, en los casos de Inglaterra y Australia, se observa que las exigencias de información pueden variar según el tamaño de la organización. Específicamente, en Inglaterra las organizaciones que generan ingresos inferiores a £5000 no están obligadas a registrarse. En Australia, las organizaciones clasificadas como pequeñas no están obligadas a entregar una declaración anual de actividades ni reportes financieros.

TABLA 12. SÍNTESIS COMPARATIVA DE REGISTROS INTERNACIONALES DE OSC

Nombre	Sistema único de inscripción de organizaciones sociales	Sistema de información del registro federal de las OSC	Charity Register	ACNC Register
País	Ecuador	México	Inglaterra y Gales	Australia
Institución	Secretaría Nacional de Gestión de la Política	Comisión de fomento de las actividades de las OSC- Gobierno de México	The Charity Commission for England and Wales.	Australian Charities and not-for-profits commission.
Campos	<ul style="list-style-type: none"> • Razón social • Código Registro único organizaciones sociales (RUOS). • Dirección • Ministerio • Estatus OSC (registrada) • Representante • Vigencia • Ámbito de acción • Objetivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de inscripción • Nombre o razón social • Clave única de inscripción (CLUNI) • Cédula de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) • Figura jurídica • Estatus OSC (activa/inactiva) • Datos representante legal: nombre, cargo, vigencia representación legal • Domicilio 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre y código • Actividades • Países y regiones en los que opera • Ingresos • Gastos • Patrimonio • Empleados • Voluntarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre • Código ABN (<i>Australian Business Number</i>) • Tipo de organización • Domicilio • Reporte financiero anual • Fecha de creación • Tamaño • Población beneficiaria • Regiones en las que opera • Directorio • Estatus (registrado/no registrado) • Historial de modificaciones
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Permite búsqueda por nombre y tipo de OSC (de hecho, de derecho u organización internacional). • Permite descarga de certificado de registro y Acuerdo Ministerial de constitución de la organización en PDF. • Permite registrarse en línea. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permite búsqueda por nombre de la organización CLUNI o RFC. • Acceso a datos de la organización • Permite visualización de estatus de entrega de informes anuales, modificaciones realizadas en el registro y apoyos recibidos desde el Estado (fecha, organismo, programa, tipo de apoyo, monto y descripción). • Permite descarga de ficha con detalles de la organización en PDF y exportación de datos a Excel. • Permite registrarse en línea. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permite registro de inscripción en línea. • Cuenta con gran cantidad de información financiera, la que se debe reportar en un formato tipo en base a memorias y balances anuales. • Permite búsqueda por nombre, número o búsqueda avanzada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de inscripción en línea. • Permite búsqueda por nombre, número o búsqueda avanzada.
Derechos asociados	<ul style="list-style-type: none"> • Permite participar en planes, programas y fondos concursables del Estado. • Permite participar como proveedores preferenciales del Estado en sistema de compras públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Otorga número identificador. • Otorga protección legal. • Permite el acceso a fondos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permite acceso a beneficios tributarios. • Otorga acceso a recursos especialmente destinados a OSC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permite acceso a beneficios tributarios. • Confirmación pública de inscripción. • Otorga acceso a fondos de la Commonwealth.
Deberes asociados	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar información sobre su funcionamiento a funcionarios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar memoria y balance anual. Si no se entrega por dos años consecutivos, se adquiere el estatus de inactiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar información anual. • Prohibición de usar recursos en otros fines distintos al de la organización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones deben notificar a la ACNC de cambios en domicilio, representantes y documento de gobierno. • Entregar declaración anual de actividades y reporte financiero (solo para organizaciones medianas y grandes). • Cumplir con los estándares de gobernanza.
Cantidad de organizaciones registradas	Aproximadamente 46.000 organizaciones registradas.	37.831 organizaciones registradas.	167.000 organizaciones registradas.	54.000 organizaciones registradas.
Links	https://sociedadcivil.gob.ec/directorio	http://166.78.45.36/portal/	https://www.gov.uk/find-charity-information	https://www.acnc.gov.au/charity

Fuente: elaboración propia.

En relación a las dificultades y desafíos del proceso de registro a nivel internacional, se evidencia que en general los procesos de registro son complejos y contemplan varias etapas. Esto no solo implica dedicación de tiempo, sino que también de recursos por parte de las organizaciones, en algunos casos requiriendo incluso asesoría legal para llevarlo a cabo de manera adecuada (Huerta et al., 2018; Minister of the Cabinet Office, 2012). En esta misma línea, se evidencia falta de información y apoyo por parte los funcionarios públicos, quienes muchas veces no están capacitados en la constitución y funcionamiento de las OSC (Firmin, 2017).

Una segunda dificultad que se presenta en varios países es la centralización del proceso de registro. En su mayoría, debe llevarse a cabo en las ciudades capitales, ya sea del país, regiones o provincia, dado que no existen procesos electrónicos o si es que los hay, no funcionan de manera adecuada. Esto implica una dificultad adicional para aquellas organizaciones de sectores rurales y/o alejados de las capitales quienes tienen que trasladarse en reiteradas ocasiones a completar el proceso de registro (Firmin, 2017).

En consecuencia, si bien el proceso de registro conlleva una serie de beneficios para las mismas OSC y para quienes interactúan con ellas (Estado y em-

presas privadas), el proceso no está exento de dificultades y complejidades, especialmente para las organizaciones más pequeñas y con menos recursos. De esta forma, surge la necesidad de contar con un registro que promueva y facilite la entrega de información y rendición de cuentas por parte de las organizaciones, sin que esto afecte su accionar debido a una sobrecarga de trabajo administrativo (Keating y Thrandardottir, 2017). En países como el Reino Unido esto se ha resuelto eximiendo a las organizaciones de menores recursos de la obligación de registrarse. Sin embargo, esta facilidad plantea un desafío respecto a cómo promover la confianza, la fe pública y la transparencia de estas organizaciones (Minister of the Cabinet Office, 2012).

También es relevante destacar que los registros no son un producto acabado, sino que deben estar permanentemente actualizándose (BID e ICD, 2018), lo que también conlleva el desafío de recopilar de manera sistemática los cambios en la información básica de las organizaciones y que las mismas entidades den a conocer esta información cuando corresponda.

En la Tabla 13 se presenta una síntesis de los principales beneficios y desafíos relativos a los registros de organizaciones de la sociedad civil identificados en la bibliografía internacional:

TABLA 13. SÍNTESIS DE BENEFICIOS Y DESAFÍOS DE CONTAR CON UN REGISTRO DE OSC

Beneficios	Formalización y profesionalización de las OSC. Fuente de información para el Estado, privados y otras OSC. Habilitan para el acceso a recursos. Otorgan legitimidad y protección legal. Facilitan el cumplimiento y la fiscalización de obligaciones legales. Promueven prácticas de transparencia y rendición de cuentas.
Desafíos	Procesos de registro complejos y con variadas etapas. Falta de información y capacitación de los funcionarios públicos. Centralización del proceso de registro.

Fuente: elaboración propia en base a Fundación Lealtad Chile, 2014; Greer et al., 2017; Firmin, 2017; BID e ICD, 2018; Huerta et al., 2018; Select Committee on Charities, 2017; Minister of the Cabinet Office, 2012, Sir Stuart Etherington, 2015; Keating y Thrandardottir, 2017.

El caso chileno: Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro

En Chile, la Ley 20.500 mandata la creación y mantención de un Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. Si bien este se constituye como un importante avance en pos de centralizar la información existente respecto a estas organizaciones, se presentan problemáticas de actualización, vigencia y duplicación de información, entre otros (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017). Por otra parte, si bien este registro permite contar con información básica de las OSC, como nombre, comuna en la que se constituyeron, tipo de organización y datos del directorio, no existe ningún registro público con información comparable y estandarizada de las organizaciones sin fines de lucro (Fundación Lealtad Chile, 2014). En este contexto, se presenta el desafío de facilitar y modernizar este proceso (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017).

Adicionalmente, el año 2011, a solicitud del COSOC del Registro Civil y con apoyo de la SEGEOB, se creó un Portal del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, alojado en la página web del Registro Civil¹².

La creación del portal fue mandatada por un instructivo presidencial y posteriormente diseñado y ejecutado por el equipo de informática del Registro Civil. Este portal permite a los usuarios hacer una búsqueda por nombre o número de personalidad jurídica de una organización, accediendo a información básica como el domicilio, fecha de constitución y tipo de organización. También permite a las organizaciones publicar en línea variados documentos, entre ellos, sus estatutos, memorias, balances y certificados de directorio. Si bien la responsabilidad de la creación de este portal recayó en el Registro Civil, se acordó con el COSOC que fueran las mismas organizaciones las encargadas de subir los documentos, lo que a la fecha han realizado solo seis organizaciones. Esto se explica en gran parte por la nula difusión que ha tenido el portal, que deriva en un total desconocimiento de su existencia por parte de las organizaciones y organismos públicos vinculados a la temática.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UN REGISTRO DE LAS OSC

En la presente sección se exponen los principales desafíos identificados y propuestas en relación al registro de las OSC, los que hacen referencia por una parte a la entrega y procesamiento de la información de las OSC y, por otra, al funcionamiento del sistema de registro propiamente tal. Al igual que con el resto de las propuestas, se plantea una implementación gradual que considera dos etapas.

Calidad y confiabilidad de la información migrada desde los municipios y el Ministerio de Justicia

Previo a la promulgación de la Ley 20.500 no existía un registro centralizado de personas jurídicas sin fines de lucro. Por el contrario, la información de las organizaciones se encontraba disgregada en aquellos organismos responsables de otorgar las personalidades jurídicas, es decir, los municipios para el caso de las organizaciones comunitarias regidas por la Ley 19.418 y el Ministerio de Justicia en el caso de las fundaciones y asociaciones regidas por el Título XXXIII del Código Civil.

De esta forma, la misma Ley 20.500 estableció la realización de un proceso de migración de datos desde estos organismos hacia el Registro Civil, el que no estuvo exento de dificultades. En el caso del Ministerio de Justicia, se evidenciaron errores en los números de registro de algunas organizaciones, además de diferencias en los formatos de registro con el Registro Civil.

Por su parte, en base a las entrevistas realizadas a funcionarios de Secretarías Municipales, se pudo evidenciar que en general la información se envió respetando el formato solicitado por el Registro Civil, el que considera el nombre y número de la personalidad jurídica, domicilio y vigencia del directorio, entre otros. Sin embargo, solo en algunos municipios se hizo una limpieza de aquellas organizaciones que se encontraban no vigentes debido a la no renovación del directorio, mientras que en otras se mandaron las nóminas completas.

12 <http://www.registrocivil.cl/PortalOI/transparencia/RPJWEB.html>

Según datos del Registro Civil, de las más de 280.000 organizaciones inscritas en el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, hay aproximadamente 110.000 que no han realizado modificaciones de directorio en el periodo entre 2012 y 2018 y que, por ende, se podría presumir que se encuentran inactivas. Esto se explicaría entre otras razones, porque organizaciones que voluntariamente dejaron de funcionar no realizan el trámite de disolución. Respetando el principio de la autonomía de las OSC, ni el municipio, ni el Registro Civil ni el Ministerio de Justicia tienen la facultad de disolver organizaciones a no ser que estas estén infringiendo la ley. Sin embargo, esto genera una distorsión de la información disponible que afecta, no solo los datos con los que cuentan los municipios para tomar decisiones respecto a la asignación de beneficios y recursos a las organizaciones, sino que también la confianza y la fe pública del sector en su conjunto. En este contexto, algunos municipios han tomado medidas para cancelar la personalidad jurídica. Este es el caso de la Municipalidad de Puente Alto que incorporó un artículo que autoriza al municipio a caducar la personalidad jurídica de una junta de vecinos si es que esta no renueva su directorio por dos periodos consecutivos o si es que transcurren más de seis meses entre la aprobación de una personalidad jurídica y la elección de su directorio definitivo (art. 60; estatutos Juntas de Vecinos, Municipalidad de Puente Alto).

A esto se suma que, tanto en los municipios como en el Ministerio de Justicia, hay organizaciones de mucha antigüedad cuyos documentos de constitución y modificaciones se encuentran perdidos o no legibles. Por otra parte, la digitalización de documentos es un procedimiento que se ha incorporado luego de la implementación de la Ley 20.500, por ende, no se ha realizado aún para las organizaciones más antiguas. En consecuencia, es probable que la base de organizaciones constituidas previo a la promulgación de la ley 20.500 en 2011 no se encuentre completa y/o que incluya a muchas organizaciones que no están activas o que no tienen directorio vigente.

Propuesta 3: Asignar recursos para la revisión y validación de datos migrados al Registro Civil

ETAPA 1: VALIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN EXISTENTE

En una primera instancia, se propone que desde el Registro Civil se asignen recursos a la Unidad de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro para que se realice una revisión exhaustiva y una validación de las bases de datos migradas desde los municipios y el Ministerio de Justicia, con el fin de identificar los datos de organizaciones que se encuentran duplicados o aquellos datos faltantes según los registros actuales de los municipios. Adicionalmente, se deberá velar por incorporar la información de los municipios faltantes o que no han completado la migración y completar los campos que se encuentren incompletos. Según estimaciones propias, esto tendría un costo aproximado de 3.000 UF.

ETAPA 2: INCORPORACIÓN DE STOCK DE INFORMACIÓN EN UN NUEVO REGISTRO ÚNICO Y ELECTRÓNICO

La segunda etapa de esta propuesta hace referencia a incorporar la información validada en un nuevo registro único y electrónico, que consolide toda la información de las OSC en un mismo formato. Como se describirá más adelante, en este nuevo registro se sugiere asignarles un estatus especial a aquellas organizaciones cuyos directorios se encuentran no vigentes, distinguiéndolas claramente de aquellas que sí se encuentran vigentes. Las características específicas de este registro se detallan en las siguientes secciones.

Entrega y procesamiento de información de nuevas OSC

Una de las principales problemáticas identificadas por los actores entrevistados es el hecho que la entrega de antecedentes de las organizaciones desde los municipios al Registro Civil se debe realizar de manera presencial y en papel, debiendo destinar una gran cantidad de horas y recursos a esto. Algunos municipios tienen los antecedentes de las organizaciones centralizados en portales electrónicos y envían documentos digitalizados por correo electrónico. Sin embargo, también es necesario que además lo hagan en papel. Esto implica a su vez que los funcionarios de la Unidad de Personas Jurídicas del Registro Civil deban destinar una gran cantidad de tiempo a recibir, clasificar, procesar y archivar los documentos.

Por otra parte, algunos municipios han llevado a cabo avances en relación a la modernización del proceso de constitución y registro, incorporando plataformas electrónicas de uso interno para clasificar y almacenar los documentos. Sin embargo, estos esfuerzos no están coordinados con otros municipios, ni con el Registro Civil, los TER y/o el Ministerio de Justicia, sino que cada uno lo ha desarrollado por su cuenta, con sus propios lineamientos y recursos.

El Registro Civil cuenta con un portal electrónico para solicitar certificados digitales de las organizaciones, no obstante, este tiene un límite de entrega. Por lo tanto, los municipios no pueden solicitar certificados en grandes cantidades, como por ejemplo podría ser necesario al momento de evaluar la entrega de fondos concursables a los que pueden postular cientos de organizaciones. En caso de querer solicitar una mayor cantidad de certificados se debe firmar un convenio entre el Registro Civil y el municipio.

Por su parte, los TER en la Región Metropolitana también han generado algunos avances respecto a la consulta electrónica de las sentencias y reclamaciones. Actualmente se está trabajando en una plataforma que permita realizar el proceso de reclamo de manera electrónica, sin embargo, este esfuerzo tampoco se está coordinando con el resto de las instituciones.

Por último, el hecho de que todos los documentos solicitados se deben entregar en papel, obliga a los servicios públicos involucrados, especialmente los municipios y el Registro Civil, a destinar tiempo, espacio y otros recursos para archivar de manera organizada toda esta documentación y no perderla.

Propuesta 4: Asignar recursos para la digitalización y recepción de documentos a través de ventanilla única electrónica

ETAPA 1: PORTAL ELECTRÓNICO PARA INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE MUNICIPIOS Y REGISTRO CIVIL

Durante el año 2017, sesionó una Mesa Interministerial de Participación Ciudadana, conformada por representantes de la Unidad de Participación Ciudadana de la SEGEOB, SUBDERE, SEGPRES, Subsecretaría de Justicia, Subsecretaría de Derechos Humanos, Registro Civil, DOS y DIPRES. Como parte de sus recomendaciones, esta mesa planteó la necesidad de modernizar el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, relevando la importancia de contar con una plataforma electrónica con altos estándares tecnológicos. Para esto, se mandató al Registro Civil la solicitud de los recursos necesarios para su ejecución (Comisión Interministerial de Participación Ciudadana, 2017).

Según lo declarado por funcionarios de la Unidad de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro del Registro Civil, ya se ha trabajado en la propuesta de un sistema que permita a los municipios cargar todos los documentos en línea y realizar las solicitudes de manera electrónica, que además les permita consultar el estado de avance por esa misma plataforma. Según lo manifestado, se requiere crear un sistema completamente nuevo, ya que con el que trabajan actualmente no cuenta con la capacidad de memoria suficiente ni está habilitado para compartir información con los municipios. El desarrollo de este sistema tendría un



Fuente: Centro de Políticas Públicas UC, 2018.

costo aproximado de 3.600 UF, a lo que habría que sumar un costo de operación anual.

En paralelo, mediante un fondo de meta exploratoria¹³ que les han renovado por dos años consecutivos, se contrató una empresa externa para digitalizar todos los documentos recibidos desde 2012.

Siguiendo la línea de esta recomendación, se considera relevante facilitar el presupuesto para que el Registro Civil pueda, por una parte, completar la digitalización de los documentos recibidos desde los municipios y proceder a su devolución y, por otra, desarrollar un portal electrónico para la recepción de documentos. Este portal debiese permitir a los municipios subir los documentos con una firma electrónica avanzada y así no tener que enviar en papel o correo electrónico al Registro Civil toda la documentación de constitución o modificaciones de las OSC.

Esta propuesta se enmarca en la línea del proyecto de Ley de Transformación Digital de iniciativa presidencial. De esta forma, se sugiere considerar en la elaboración del reglamento de esta Ley y/o al momento de su implementación la aplicación de los lineamientos que hacen referencia a la generación de soportes digitales de documentos, entre los que se debiese considerar la constitución y modificaciones de antecedentes de las OSC.

ETAPA 2: VENTANILLA ÚNICA ELECTRÓNICA PARA TRÁMITES DE LAS OSC

La segunda etapa de esta propuesta se vincula con lo expuesto en la sección anterior respecto a la necesidad de contar con una plataforma donde realizar trámites electrónicos que permita a las OSC llenar formularios electrónicos para la constitución y modificación de estatutos y directorio mediante la firma electrónica avanzada o clave única del representante legal.

Modernización del Sistema de Registro

Si bien el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro es un importante avance en cuanto a la centralización de la información de las OSC, este presenta varios aspectos que se pueden mejorar, los que hacen referencia, por un lado, a la insuficiencia

de información respecto al funcionamiento de las OSC y, por otro, a la imposibilidad de intercambiar información entre servicios.

• Campos de datos insuficientes y dificultad para encontrar información.

Otro punto problemático en relación al registro, tiene que ver con los campos de información que contiene. A la fecha, en las planillas descargables del Registro Civil es posible encontrar la siguiente información:

- N° de registro: número otorgado por el Registro Civil.
- Nombre de Personalidad Jurídica.
- Origen: para el caso de las OSC constituidas antes de 2012, se identifica si la información proviene del municipio o del Ministerio de Justicia.
- Dirección, comuna y región.
- Tipo de organización: se define en base a si organizaciones fueron constituidas en el marco de la Ley 19.418 o el Título XXXIII del Código Civil.
- Fecha de concesión de la personalidad jurídica.
- Fecha de inscripción en el Registro Civil.
- Clasificación: considera categorías específicas dentro de cada tipo de organización, por ejemplo, Juntas de Vecinos, centro de padres o agrupación social, entre otros.
- Vigencia de la Personalidad Jurídica: Considera las categorías vigente y disuelta.

Este listado deja fuera información relevante como el objeto y/o actividades de la organización, miembros y vigencia del directorio. Si bien se considera la vigencia de la personalidad jurídica, es importante recalcar que esta no tiene una fecha de vencimiento, sino que deja de existir por voluntad propia de la organización o por cancelación en casos de infracciones legales graves. Por el contrario, el directorio sí tiene una fecha de vigencia acotada, la que no se incorpora en esta planilla.

La Ley 20.500 establece que, con el fin de mantener el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de Lucro actualizado, los municipios deberán enviar se-

¹³ Los fondos de metas exploratorias corresponden a recursos que el Estado entrega a los servicios públicos para el desarrollo de proyectos de innovación.

mestralmente información actualizada y con una copia digital de las organizaciones que se han disuelto. Adicionalmente, el Registro Civil tiene la obligación de elaborar una nómina anual de personas jurídicas que se hayan disuelto o que no hayan renovado su directorio en los últimos cinco años. De esta forma, el Registro Civil cuenta con una nómina de organizaciones que no han realizado modificaciones de directorio en los últimos cinco años y que se pueden presumir como inactivas, pero esta información no se encuentra incorporada en el registro, por ende, no resulta de utilidad. Solo en el caso de las fundaciones y asociaciones hay un poco más de claridad, ya que la ley establece que el Ministerio de Justicia debe recibir esa nómina y recopilar antecedentes respecto al estado de las organizaciones, procediendo a cancelar la personalidad jurídica en los casos que lo estime conveniente.

Un último punto en esta línea, hace referencia al formato en el cual se presenta la información del registro, que es una planilla Excel con una hoja por región del país (Figura 7). Esto dificulta la visualización de la información de cada organización, la búsqueda de datos específicos y la posibilidad de generar datos agregados a nivel país.

• Información no es consistente entre servicios.

El tercer y último punto crítico en relación al registro tiene que ver con la falta de integración de la información. Esta dificulta en gran medida el que los distintos servicios involucrados compartan datos consistentes, generando una serie de problemáticas sobre la integridad de la información.

En primer término, como ya se describió anteriormente, el Registro Civil y el Ministerio de Justicia no comparten información sobre la creación de nuevas organizaciones, por lo que el Ministerio no cuenta con datos del universo de asociaciones y fundaciones al que debe fiscalizar.

Segundo, al no haber consistencia de datos entre municipios y el Registro Civil, se genera que todo el intercambio de información entre ambos organismos se lleve a cabo a través de oficios. Estos oficios con los documentos asociados deben hacerse llegar en papel al Registro Civil, destinando una gran cantidad de tiempo y recursos tanto para imprimir como para enviar la información, lo que resulta especialmente problemático en los municipios que tienen escasez de personal.

FIGURA 7. PLANILLA EXCEL DEL REGISTRO DE PERSONAS JURÍDICAS SIN FINES DE LUCRO

NRO DE INSCRIPCION	NOMBRE PJ	ORIGEN	COMUNA	REGION	DIRECCION
3 170	CLUB DEPORTIVO SOCIAL LOBO-SUB	MUNICIPALIDAD	LOS VILOS	REGION DE COQUIMBO	EL DORADO NRO. 101, PICHIDANGUI
4 199	CLUB DEPORTIVO SOCIAL Y CULTURAL LOS VILOS	MUNICIPALIDAD	LOS VILOS	REGION DE COQUIMBO	LAUFAMO NRO. 530
5 200	AGRUPACION FOFI 71 MUEJER	MUNICIPALIDAD	LOS VILOS	REGION DE COQUIMBO	LAUFAMO NRO. 190
6 201	CENTRO DE PADRES BAUTO DE SOL	MUNICIPALIDAD	LOS VILOS	REGION DE COQUIMBO	LOS CONDORIS S/NRO.
7 247	CLUB DEPORTIVO DESIENDERS BIKE	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	ALEJANDRO ROEL NRO. 0238, 8 ETAPA POBLACION LIMARI
8 248	CENTRO CULTURAL OVAÑADOS	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	CALLE COQUIMBO NRO. 112
9 249	RED DE DIRECTORES DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES MUNICIPALES DE OVALLE	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	CALLE ARISTA PONIENTE NRO. 285
10 250	COMITÉ DE ADELANTO Y SEGURIDAD PASAJE LUIS VICENTE RODRIGUEZ NORTE	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	LUIS VICENTE RODRIGUEZ NRO. 276, VILLA EL QUISCAL
11 251	COMITÉ PRO CASA HACER PROPIA	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	SISTER WELLEN S/N SEDE COMUNITARIA Y VIVIENDA VILLA CHARLESBOURG
12 252	COMITÉ DE MEJORAMIENTO VIVIENDA POBLACION LIMARI	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	ARTURO PENALTA S/NRO., 81 ETAPA, POBLACION LIMARI
13 253	COMITÉ MEJORAMIENTO VIVIENDA SANTA CATALINA	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	SANTA CATALINA S/NRO., LOCALIDAD DE SANTA CATALINA
14 254	COMITÉ PRO AGUA POTABLE RURAL LAS COPIENTES	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	CAJETA EL TORO S/NRO., LOCALIDAD DE CAJETA EL TORO
15 255	CLUB DEPORTIVO SOCIAL Y CULTURAL SOTA KIE	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	MARCEL ANTONIO MARTA NRO. 81 LOCALIDAD DE SOTAQUI
16 256	SOCIEDAD PROTECTORA DE ANIMALES AMOR ANIMAL	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	CALLE SANTIAGO NRO. 385
17 257	COMITÉ DE MEJORAMIENTO VIVIENDA LAS ROSAS	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	ANTONIO ALVAREZ S/NRO., POBLACION CANIHUANTE
18 285	UNTA DE VECINOS PORTAL CRUZ DEL SUR COMARRALBA	MUNICIPALIDAD	COMARRALBA	REGION DE COQUIMBO	EL CEMO S/NRO.
19 301	CLUB CULTURAL SOCIAL Y DEPORTIVO PROFESOR GONZALO ACOSTA CORTES	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	SEDE SOCIAL JUNTA DE VECINOS LOS COPUQUES S/NRO., LOS COPUQUES, SECTOR DE LOS L
20 302	COMITÉ PRO CASA REALIDAD Y ESPERANZA	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	SEDE SOCIAL JUNTA DE VECINOS S/NRO. POBLACION CANIHUANTE
21 303	AGRUPACION PSICOLÓGICA INDÍGENA ANTAGANI	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	INDEPENDENCIA NRO. 276
22 304	COMITÉ PRO AGUA POTABLE RURAL NUEVO FUTURO	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	LOCALIDAD DE LA CIBADA S/NRO.
23 305	AGRUPACION DE FUTBOL INFANTIL DE PROYECCION AFIPI	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	PINTOR VALENZUELA LLANOS NRO. 1087, VILLA LOS HALCONES
24 393	COMITÉ DE MEJORAMIENTO PARA LA VIVIENDA ESPERANZA PARA VIVIR MEJOR	MUNICIPALIDAD	LOS VILOS	REGION DE COQUIMBO	AVENIDA 5 SUR NRO 1015
25 634	COMITÉ DE ADELANTO SECTOR EL 35	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	SECTOR EL 35 S/NRO. LOCALIDAD DE SANTA CRISTINA
26 635	CLUB DEPORTIVO PSIQUEIRA DE OMLE	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	LLANOS DE SAN JULIAN KM 15 S/NRO
27 636	COMITÉ DE MEJORAMIENTO VIVIENDA LOS MERCEDARIOS	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	PASAJE LOS MERCEDARIOS NRO 208, VILLA SAN JOSE DE LA DEHESA
28 637	COMITÉ DE ADELANTO Y SEGURIDAD CONDOMINIO MIRADOR DON VICENTE	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	LAS TONIZAS NRO 598, ESTABLECIMIENTO NRO 155
29 638	AGRUPACION DE TRABAJADORES POSTUReros DE LA FERIA	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	AVENIDA LA FERIA S/NRO, FERIA MODELO
30 639	JUNTA DE ADELANTO Y DESARROLLO ROCAS DE QUERIDO	MUNICIPALIDAD	LOS VILOS	REGION DE COQUIMBO	PASAJE ROCAS MARINAS S/NRO., VILLA ROCAS DE QUERIDO LOS VILOS
31 688	CENTRO CULTURAL Y PATRIÓTICO LINCUMSAM SANTA VIRGINIA	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	SECTOR RURAL DE SANTA VIRGINIA S/NRO
32 689	AGRUPACION CULTURAL, SOCIAL Y DEPORTIVO AGRIPSP	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	CALLE CONSTITUCION NRO 24
33 690	COMITÉ DE VIVIENDA SUÑO DE TODOS LA AGUADA	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	LOS OVALLES NRO 141, POBLACION LA AGUADA LINDO
34 691	COMITÉ DE BARRIO HUENTE SUR	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	SEDE SOCIAL SECTOR RURAL HUENTE SUR S/NRO
35 692	AGRUPACION COBAM, SOCIAL CULTURAL EBEN - EZER	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	SEDE SOCIAL SECTOR RURAL LAS CAÑAS LINDO S/NRO
36 693	AGRUPACION CENTRO DE REHABILITACION LIAPEL	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	CALLE ESMERALDA NRO 99
37 694	CLUB DEPORTIVO LIAPEL TACTICO AIRSDIT CLUB	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	O'HIGGINS NRO 280, CASA DE LA CULTURA
38 695	AGRUPACION DE EMPRESARIOS CAÑAS LINDO	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	SEDE SOCIAL SECTOR RURAL LAS CAÑAS LINDO S/NRO
39 696	AGRUPACION DE COMERCIANTES VILLA SAN RAFAEL	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	CLUZ CLUZ S/NRO, VILLA SAN RAFAEL
40 697	CLUB DEPORTIVO MACHILEO DE COYANTAGUA SUR	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	SECTOR RURAL DE COYANTAGUA SUR S/NRO
41 698	CLUB DEPORTIVO COCOY	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	SECTOR RURAL DE COCOY S/NRO
42 711	COMITÉ PRO CASA VILLA MINERA	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	VILLA MINERA NRO 23, LOCALIDAD CERRELLLOS DE TAMAYIA
43 712	AGRUPACION CULTURAL KINTI - MAULI	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	RICARDO O'FIENTES LILLO NRO 785, VILLA AGRICOLA
44 713	AGRUPACION DE COCHINCHIARRINA	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	CALLE INDEPENDENCIA Nº 879
45 714	COMITÉ PRO ALCANTARILLADO EL RELOJ	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	SEDE SOCIAL LOS LEIXIS S/NRO
46 715	COMITÉ PRO CASA VIOLATA PARRA	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	SEDE SOCIAL CENTRO DE MADRES FRESA BUGHUÑO DE ROJAS S/NRO
47 726	JUNTA DE VECINOS VILLA EL INSUENGO	MUNICIPALIDAD	LOS VILOS	REGION DE COQUIMBO	CUARDO NRO 150, VILLA EL INSUENGO
48 923	COMITÉ DE VIVIENDA SANTA RAFAELA	MUNICIPALIDAD	OVALLE	REGION DE COQUIMBO	O'HIGGINS N.º 280
49 993	AGRUPACION CULTURAL DE LAS FLORES	MUNICIPALIDAD	ELAPEL	REGION DE COQUIMBO	SECTOR RURAL DE LAS FLORES S/NRO

Fuente: Registro Civil e Identificación, 2018.

Tampoco hay integración de información entre los TER con el Registro Civil ni con los municipios. En este caso, el intercambio de información también se lleva a cabo a través de oficios con los consecuentes problemas antes descritos. A esto se suma el hecho que, dado que el Registro Civil no tiene el rol de verificar que un directorio esté calificado al momento de la inscripción, los oficios de los TER respecto a las sentencias de calificación de elecciones de directorio, pueden llegar al Registro Civil cuando los directorios ya están inscritos.

Por otra parte, la falta de integración con el Servicio de Impuesto Internos, organismo responsable de otorgar RUT a las organizaciones, implica que, al momento de solicitar el RUT, las organizaciones tienen que presentar al SII los documentos que acreditan la constitución de su organización.

Por último, la falta de intercambio de información de este registro con el resto de los organismos del Estado, limita que servicios y Ministerios a los que les puede resultar útil esta información, accedan a ella de manera fácil y rápida. Esto se traduce, por ejemplo, en que al momento de asignar fondos y/o beneficios públicos a las organizaciones, se les solicita una y otra vez documentos para verificar la vigencia de la personalidad jurídica y su directorio, siendo que esta información ya se encuentra disponible en manos del Registro Civil.

Propuesta 5: Contar con un registro único, universal, actualizado, electrónico e integrado con información de las OSC

Se propone la creación de un registro único, actualizado, electrónico e integrado de organizaciones de la sociedad civil que permita el acceso simple y expedito a información actualizada y fidedigna de estas organizaciones, contribuyendo a la confianza y fe pública en estas. A través de este mecanismo se busca también facilitar los procesos de constitución, funcionamiento y disolución de las organizaciones. También se busca promover el que los servicios públicos puedan acceder a esta información de manera electrónica y así tener que evitar tanto el envío de oficios a otros organismos como el tener que solicitar esta información a las mismas organizaciones, optimizando el tiempo y los recursos destinados a estos procedimientos. Al igual que en el resto de las propuestas antes presentadas, se propone una serie de

acciones a implementar en dos etapas, según el nivel de complejidad esperado.

ETAPA 1:

- **Activación y difusión del portal existente en página web del Registro Civil.**

Como un primer avance se propone institucionalizar y formalizar el uso del portal electrónico ubicado en la página del Registro Civil, asignando los recursos y realizando las modificaciones de reglamento necesarios para que esto se pueda llevar a cabo. El portal cuenta con campos y carpetas en los que se puede cargar información sobre el directorio y su vigencia, estatutos, memorias, balances e informes de actividades.

La activación de este portal, cuya información debe ser provista por las mismas organizaciones, se constituye en un primer avance para contar con un instrumento con mayor información que la que se encuentra actualmente disponible en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, incorporando las mejoras antes mencionadas. Para esto es clave la asignación de un presupuesto para su difusión entre las OSC, mantención y actualización.

- **Incorporación de nuevos contenidos y campos en registro existente.**

El art. 12 de la Ley 20.500 establece la obligación del Registro Civil de elaborar un informe anual de personas jurídicas no vigentes y aquellas que no han llevado a cabo modificaciones de directorio durante los últimos cinco años. Si bien el Registro Civil ha llevado a cabo esta labor, esta información no se encuentra incorporada en el registro existente. En este contexto, se sugiere incorporar un nuevo campo en la planilla que permita identificar aquellas organizaciones que no han realizado movimientos durante este periodo, asignándoles la categoría no vigente. Este no implica en ningún caso que la organización pierda su personalidad jurídica, dado que una vez que la organización actualice su directorio, recupera automáticamente su vigencia. Esta categoría se encuentra presente en algunos de los registros internacionales revisados anteriormente (Tabla 12).

De esta forma, dicho estatus permitirá a los distintos servicios del Estado y a la ciudadanía en general, conocer si la organización con la cual se relacionan actualmente se encuentra vigente, contribuyendo así a mejorar la fe pública y confianza hacia el sector de las OSC.

A este campo, se pueden sumar otros contenidos que den cuenta de los antecedentes del directorio y su vigencia, además del cumplimiento de la entrega anual de memorias y balances al Ministerio de Justicia para las fundaciones y asociaciones. Para esto, es necesario que el Director Nacional del Servicio, dadas las facultades que la ley le concede por medio del artículo 12 de la Ley 20.500, el art. 12 letra i) y el art. 15 del Reglamento del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, sea quien dicte resolución complementando el contenido del registro y sus informes, incorporando estas informaciones que por obligación legal las OSC están mandatadas a entregar. Estas normas antes mencionadas entregan la facultad al Director Nacional del Registro Civil para establecer las menciones que deberán contener los certificados e informes que otorgará el Servicio. De esta manera, es el Director quien podría mediante resolución complementar la información ya entregada, incorporando nuevos campos.

ETAPA 2:

• Creación de un registro único, universal, actualizado, electrónico e integrado.

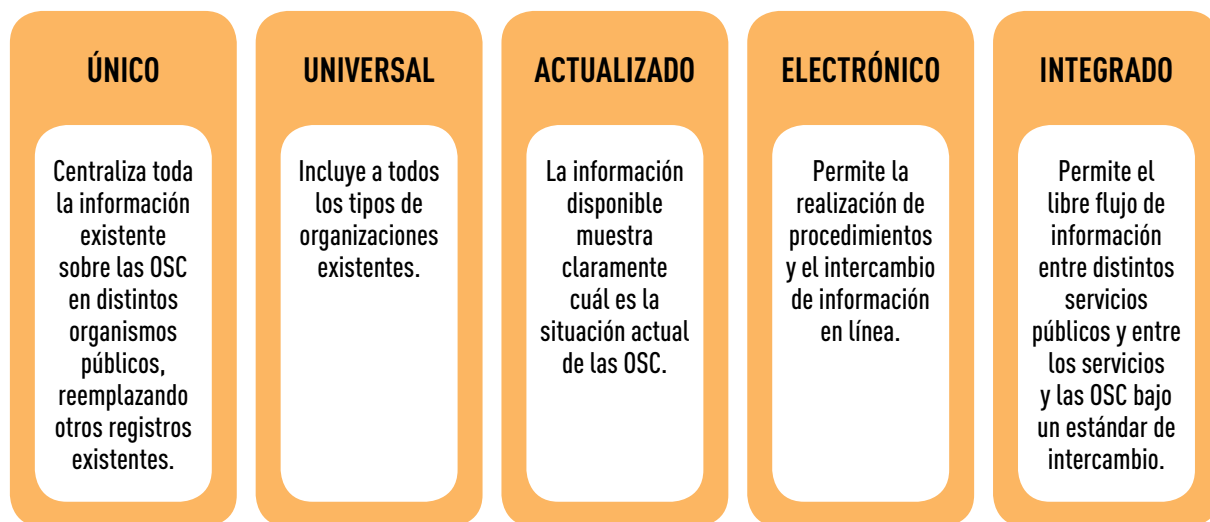
Esta segunda etapa apunta a la creación de un registro único, universal, actualizado, electrónico e integrado, características que se definen en la Figura 8:

Este registro debiese considerar a todas las organizaciones regidas por la Ley 19.418, el Título XXXIII del Código Civil y otras organizaciones que cumplan con los criterios de ser organizaciones de la sociedad civil y que hoy en día se registran en otros servicios públicos. Entre ellas se encuentran centros de padres y alumnos que actualmente se registran en el Ministerio de Educación, organizaciones de personas en situación de discapacidad que se registran en Senadis, comunidades indígenas registradas en Conadi, organizaciones de campesinos registradas en Indap y muchas más. De esta forma, este registro debiese ser no solo único, sino que también universal, abarcando la mayor cantidad de organizaciones posible.

En base a la información recopilada en las distintas etapas de este estudio, se propone que el registro cuente al menos con la siguiente información:

- Número único de identificación
- Nombre de la organización
- Domicilio
- Misión y objetivo
- Antecedentes del directorio
- Vigencia del directorio y de la representación legal

FIGURA 8. CARACTERÍSTICAS A CONSIDERAR EN UN NUEVO REGISTRO DE PERSONAS JURÍDICAS SIN FINES DE LUCRO



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, con el fin de promover la transparencia, se sugiere incorporar información respecto a fuentes y montos de financiamiento, tanto públicas como privadas, y así facilitar el resguardo de los recursos públicos por parte del Estado. Por último, se considera clave que el registro permita distinguir entre aquellas organizaciones que a la fecha se encuentran vigentes –es decir que han realizado modificaciones de directorio en los últimos cinco años– de aquellas no vigentes, sin que esto implique la cancelación o disolución de la personalidad jurídica.

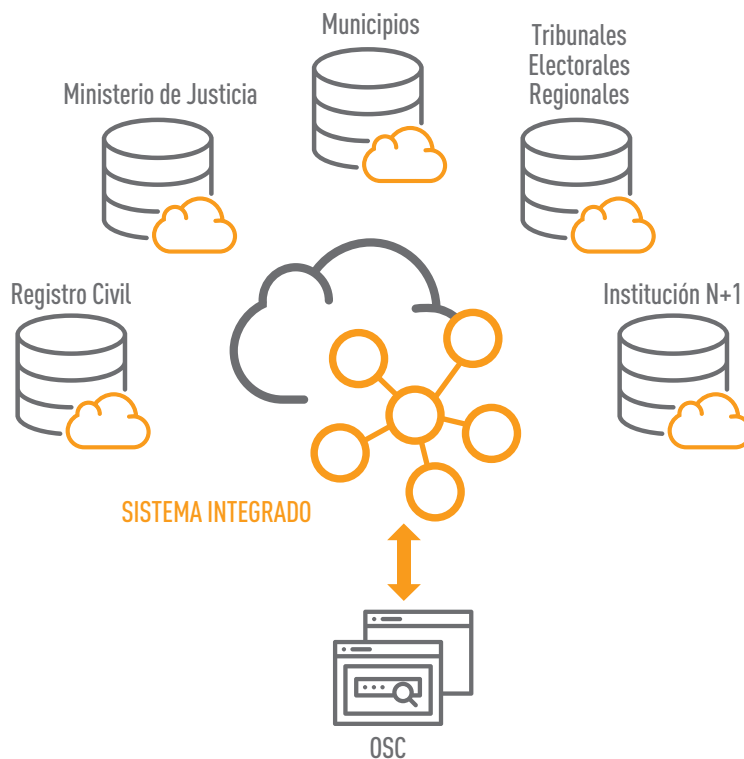
Tomando como precedente el Registro Social de Hogares (RSH), que tiene como objetivo recopilar y centralizar información de las personas para la asignación de beneficios, se propone la creación de un sistema de información que sea alimentado por los distintos órganos de la administración del Estado que se relacionen con las OSC. Estos son el Registro Civil, el Ministerio de Justicia, los municipios y los TER (Figura 9). En base a esta información, se puede generar una hoja de vida que presente información sobre la vigencia de la personalidad jurídica y directorio,

modificaciones de estatutos y entrega de memorias y balances en los casos que corresponda, sintetizando el ciclo de vida de una organización. Esta información debe ser complementada con la disponibilidad de documentos digitalizados como certificados, estatutos y nómina de directores, entre otros, para lo cual es clave completar el proceso de digitalización de documentos que está llevando a cabo el Registro Civil actualmente.

El establecimiento de un registro de este tipo representaría una importante contribución a la confianza y fe pública de las OSC, poniendo a disposición de organismos públicos, privados y de la ciudadanía en general, información sobre las organizaciones de este sector, como el tipo de organización, sus estatutos, memorias, balances y directorio, así como saber si se encuentra o no vigente.

Este sistema de información también sería una contribución para la relación del Estado con las OSC, permitiendo a los distintos órganos públicos conocer la información básica de una organización. Al contar

FIGURA 9. FLUJO DE INFORMACIÓN HACIA REGISTRO DE OSC



Fuente: elaboración propia.

con una hoja de vida, se facilita el proceso de evaluación desde los servicios a las OSC al momento de otorgar fondos y otro tipo de beneficios, ya que no sería necesario solicitar certificados y documentos cada vez que se realice una evaluación. Esta información ya se encontraría en línea, lo que aumentaría la eficiencia de este procedimiento, redundando en la disminución de trámites tanto por parte de las OSC como de los funcionarios públicos.

El paso siguiente, permitiría a los mismos miembros de las OSC subir la información directamente al portal del Registro Civil y actualizarla, realizando este y otros trámites de funcionamiento de las OSC en línea. Así, la idea es que los formatos tipos de constitución, reforma de estatutos y modificación de directorio se encuentren disponibles en línea y puedan ser completados y firmados electrónicamente o con clave única del Registro Civil. Como se mencionó en la sección anterior, países como México e Inglaterra y Gales ya permiten la realización de estos trámites en línea¹⁴.

Por último, se propone también que este registro considere la posibilidad de búsqueda de información de las OSC, ya sea por nombre o por código de la organización, desplegando en cada búsqueda información respecto al directorio de las organizaciones, datos de contacto, objeto social y actividades que realiza. A esto se podría agregar la disponibilidad de información agregada de organizaciones por tipo, zona geográfica u otras variables relevantes.

Este registro también responde a la propuesta de Ley de Transformación Digital al generar un soporte electrónico para estos procesos y cumpliendo el mandato de la ley de no solicitar documentos con lo que el Estado ya cuenta a sus usuarios. Siguiendo lo propuesto por la ley y la agenda digital del Plan de Modernización del Estado, un portal de este tipo podría centralizar el archivo de todos los documentos de las organizaciones, facilitando el acceso de otros organismos públicos para su revisión y verificación, sin tener que solicitarlos cada vez que se realice un trámite.

Ahora bien, para poder contar con un registro de este tipo, es necesario tener en cuenta una serie de consideraciones. En primer término, resulta clave destinar recursos para el desarrollo y pilotaje de esta plataforma. En este contexto, resulta importante mencionar una iniciativa que podría ser imitada por Chile y que

posibilitaría la concreción de algunas de las propuestas mencionadas anteriormente. Uruguay cuenta con un “Mapeo de la Sociedad Civil” que consolida información auto reportada por las OSC a través de un registro en línea (<http://www.mapeosociedadcivil.uy/>). Dicho proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por lo que se podría estudiar la posibilidad de acceder a fondos de este organismo para financiar esta propuesta.

En segundo lugar, y en línea con los aprendizajes identificados a lo largo de la implementación del RSH (Ministerio de Desarrollo Social, 2018), es fundamental que las organizaciones cuenten con un número único que permita identificarlas. En el caso del RSH, el RUT de las personas es el identificador que permite consolidar toda la información disponible. En el caso de las OSC, estas pueden llegar a tener hasta cuatro números distintos, lo que atenta contra la consolidación e integridad de la información.

Dado que el número de inscripción en el Registro Civil es un número que se le asigna a todas las organizaciones con un correlativo a nivel nacional, se sugiere que este sea adoptado como identificador único. El número de personalidad jurídica municipal es correlativo a nivel de comuna y solo aplica para las organizaciones regidas por la Ley 19.418. Por su parte, el RUT y el número de registro de receptores de fondos públicos no lo obtienen la totalidad de las organizaciones, sino que principalmente aquellas que deseen recibir fondos, por lo que su cobertura es parcial. En consecuencia, ninguno de estos tres números cumpliría la función de identificador único.

Una tercera lección de la implementación del RSH aplicable a un registro de OSC tiene que ver con la preponderancia del rol de los municipios. Como se describió anteriormente, la Ley 20.500 asignó a los municipios el rol de facilitar la constitución de organizaciones, por ende, estos se constituyen como el principal vínculo de las OSC con el Estado y facilitador de la realización de procedimientos para su funcionamiento. Por lo mismo, es clave que los funcionarios municipales estén lo suficientemente capacitados para acompañar estos procesos de manera adecuada y de recopilar información clara y de calidad para incorporar al registro, y que cuenten con los recursos suficientes para ello.

14 Ver Tabla 12 en página 65.

Como cuarto punto, también es clave el rol que pueden cumplir las Tecnologías de la Información (TICs) en facilitar el desarrollo de procesos y la interacción de los distintos tipos de usuarios con el sistema, entre ellos representantes de organizaciones, funcionarios públicos y ciudadanía en general. Con esto se debe buscar garantizar el fácil acceso y uso de la información sobre las OSC.

En quinto lugar, es relevante contar con un reconocimiento legal y administrativo de este sistema para su implementación y funcionamiento. Este reconocimiento se debe traducir, en primer término, en recursos, y, segundo, en reglamentos u otros mecanismos administrativos que garanticen que el registro opere adecuadamente. Por ejemplo, se debe al menos establecer la obligación de los servicios (y una sanción asociada a su no cumplimiento) a entregar la información necesaria en un plazo determinado. Estos son documentos de las organizaciones, información sobre nuevas constituciones, modificaciones o disoluciones, entre otros. Adicionalmente, según lo mandado por la Ley 19.628 sobre Protección de la Vida Privada, se requiere una autorización legal para el tratamiento de estos datos.

Por último, en el caso del RSH se menciona como facilitador el contar con un fuerte liderazgo institucional de MIDESO para coordinar a los diversos actores que entregan y utilizan la información del registro. Tal como se describió en secciones anteriores, una de las principales dificultades para la constitución, funcionamiento y registro de las OSC es la ausencia de un organismo responsable de fomentar el trabajo de las OSC. Para efectos de esta propuesta, se recomienda que este Registro se aloje en alguna división o departamento del MIDESO, por ejemplo, la División de Cooperación Público-Privada, ya que este Ministerio tiene una fuerte interacción con las OSC. En caso de que se implemente, también podría alojarse en el futuro Servicio Nacional de la Sociedad Civil. En cualquier caso, el organismo en el que se aloje deberá cumplir el rol de liderar y asegurar la coordinación de los diversos organismos responsables de mantener la información del registro, acompañar a las futuras OSC y servicios usuarios de esta herramienta y a los municipios responsables de la interacción con las OSC a nivel local.

En la siguiente tabla, se sintetizan los principales desafíos y propuestas sobre el sistema de registro de las organizaciones de la sociedad civil.

Las propuestas recién presentadas, tienen como principal objetivo el velar por la confianza y la fe pública de las organizaciones de la sociedad civil con el fin de resguardar la disposición a colaborar con el trabajo que estas realizan desde el Estado, el mundo privado y la ciudadanía en general. Para esto, es clave simplificar y generar criterios comunes respecto a los procedimientos que las OSC tienen que llevar a cabo durante su ciclo de vida, evitando la multiplicidad de interlocutores desde el sector público. Se promueve también la modernización de algunos de estos procedimientos con el fin de facilitar la relación de las OSC con el estado, disminuir el tiempo dedicado a la realización de trámites, digitalizar documentos y promover la integración de la información entre distintos servicios públicos.

En relación a la disponibilidad de información de las OSC, es clave modernizar el sistema de registro actualmente existe, incentivando la creación de una plataforma electrónica que centralice información de estas entidades. De esta forma, se espera poder avanzar hacia un sistema de información de las OSC único, de fácil uso y acceso para el Estado, las mismas OSC y la ciudadanía en general. ▀

TABLA 14. SÍNTESIS DE PROPUESTAS PARA UN REGISTRO ÚNICO, UNIVERSAL, ACTUALIZADO, ELECTRÓNICO E INTEGRADO DE OSC

Calidad y confiabilidad de la información migrada desde los municipios y el Ministerio de Justicia.		
Problemas identificados: <ul style="list-style-type: none"> • Duplicación e insuficiencia de información migrada. • Existencia de más de 110.000 organizaciones no vigentes. 	Propuesta 3: Asignar recursos para la revisión y validación de datos migrados al Registro Civil.	
	ETAPA 1 <ul style="list-style-type: none"> • Validación de la información existente. 	ETAPA 2 <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de stock de información en nuevo registro único y electrónico.
Entrega y procesamiento de información de nuevas OSC		
Problemas identificados: <ul style="list-style-type: none"> • Entrega de documentos de manera presencial y en papel a municipios y Registro Civil. • Municipios han generado avances en digitalización de manera independiente, sin coordinarse entre ellos ni con Registro Civil. • Espacio insuficiente para almacenar documentación en papel en municipios y Registro Civil. 	Propuesta 4: Asignar recursos para la digitalización y recepción de documentos a través de ventanilla única electrónica.	
	ETAPA 1 Portal electrónico para intercambio de información entre municipios y Registro Civil. <ul style="list-style-type: none"> • Digitalización en el Registro Civil de todos los documentos recibidos desde los Municipios. • Desarrollo de portal electrónico para recibir documentos enviados desde los Municipios y envío de respuestas desde el Registro Civil. 	ETAPA 2 Ventanilla única electrónica para trámites de las OSC. <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de formularios tipo electrónicos para la constitución y modificación de estatutos y directorio mediante la firma electrónica avanzada o clave única del representante legal.
Modernización del Sistema de Registro		
Problemas identificados: <ul style="list-style-type: none"> • Campos de datos insuficientes y dificultad para encontrar información. • Información no es consistente entre servicios. 	Propuesta 5: Contar con un registro único, universal, actualizado, electrónico e integrado con información de las OSC.	
	ETAPA 1 <ul style="list-style-type: none"> • Activación y difusión del portal existente en página web del Registro Civil. • Incorporación de nuevos contenidos y campos en registro existente. 	ETAPA 2 <p>Creación de un registro único, universal, actualizado, electrónico e integrado. Este registro debiese considerar a todas las organizaciones regidas por la Ley 19.418, el Título XXXIII del Código Civil y otras organizaciones que cumplan con los criterios de ser organizaciones de la sociedad civil y que hoy en día se registran en otros servicios públicos.</p>

Fuente: elaboración propia.

4

**MEJORAR EL
PROCESO DE
TRANSFERENCIA
DE RECURSOS
DESDE EL ESTADO
A LAS OSC**

En el marco del creciente involucramiento de diversos actores en la resolución de problemáticas de interés público, el financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) por parte del Estado adquiere especial relevancia. Este financiamiento puede tener diversos fines, entre ellos, la ejecución de políticas y servicios públicos, especialmente en temáticas sociales como salud, educación, vivienda y trabajo, como también el fortalecimiento y desarrollo de las OSC (Viveros, 2014).

El primer objetivo ha adquirido especial relevancia, tanto a nivel nacional como internacional, en las últimas décadas (Rathgeb Smith y Smyth, 2010; Pettijohn, Boris, De Vita y Fyffe, 2013; Firmin, 2017). Esto ha implicado un cambio de rol del Estado desde ejecutor de servicios públicos a articulador de redes y de la colaboración entre organismos público-privados (Salamon, 2002), y administrador de contratos¹⁵ con terceros que ejecutan servicios sociales (Kettl, 2010; Rathgeb Smith y Smyth, 2010). Con esto se ha buscado, entre otras cosas, disminuir el tamaño del Estado y hacerlo más eficiente (Kettl, 2010), priorizando el financiamiento de las OSC a través de instrumentos más formales y competitivos que regulen su relación con los organismos públicos (Rathgeb Smith y Smyth, 2010).

De esta forma, las OSC han tomado un rol cada día más preponderante en la provisión de servicios públicos, adquiriendo una ventaja comparativa frente al Estado y los demás privados, pues, entre otros, serían más eficientes y tendrían mayor capacidad de acceder a grupos específicos a los que el Estado no tendría la opción de llegar (Lister, 2003; Rathgeb Smith y Smyth, 2010). A esto se suma que las OSC ofrecen la posibilidad de innovar y de involucrar a la ciudadanía por medio del voluntariado en temas de interés público (Rathgeb Smith y Smyth, 2010) y, con esto, mejoran la capacidad del Estado de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos (Pettijohn et al., 2013). Además, en comparación con el resto del sector privado con fines de lucro, serían un prestador de servicios más confiable (Anheier, Lang y Toepler, 2018). Las OSC además se anticipan a trabajar temáticas que no están siendo abordadas por el Estado, enfocan su labor en los grupos más vulnerables y movilizan el interés entorno a diversas temáticas, promo-

viendo cambios en las políticas públicas (Irrázaval et al., 2018).

Si bien esta es una tendencia que se observa a nivel mundial, no ha estado exenta de problemáticas tanto para las OSC como para el mismo Estado. Un primer problema identificado a nivel internacional tiene que ver con la falta de representación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones respecto de la asignación de los recursos públicos (Firmin, 2017). De esta forma, se deriva que es el Estado el que, en la mayoría de los casos, define los requisitos y términos de las transferencias, sin considerar la experiencia y experticia que las organizaciones tienen en la ejecución de proyectos. En el caso de las organizaciones en las que un porcentaje relevante de sus ingresos provienen de fondos públicos, esto limita su autonomía y puede incluso afectar el cumplimiento de su misión original (Firmin, 2017; Viveros, 2014). Esto, debido a que se adaptan a las exigencias del Estado, realizando modificaciones en sus directorios, operación interna, motivaciones, programas ejecutados, características de sus donantes y del personal, y sistemas de rendición de cuentas, entre otros (Rathgeb Smith y Smyth, 2010). En este contexto, surge el riesgo de que las organizaciones sean instrumentalizadas o que se transformen en meros subcontratistas o proveedores de servicios para el Estado (Firmin, 2017).

Otra problemática identificada tiene que ver con los procesos de postulación. En un estudio de casos realizado a organizaciones de la sociedad civil de 22 países, se evidenció que, debido a la alta complejidad de estos procesos, en general son sólo las OSC más grandes y con mayor trayectoria las que pueden acceder a los recursos públicos (Firmin, 2017). En esta misma línea, una encuesta sobre contratos y transferencia de recursos entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro realizada en Estados Unidos en 2010 y 2013, concluyó en ambos años que es un problema para las OSC la complejidad de los procesos de postulación a los recursos y la rendición de los mismos, los que exigen no sólo tiempo, sino que personal capacitado para entender los requisitos y formularios (Boris, Leon, Roeger y Nikolova, 2010; Pettijohn et al., 2013). A esto se suman atrasos en los pagos, modificaciones en las condiciones una vez que los contratos ya se están ejecutando y dificulta-

¹⁵ En la presente sección se utilizará la palabra contratos en un sentido no jurídico, con el fin de referirse a instrumentos de colaboración público-privada.

des de comunicación con las contrapartes públicas, problemáticas que se abordarán en más detalle en el análisis del caso chileno.

Desde la perspectiva del Estado, también se evidencian problemáticas relacionadas principalmente con la cantidad y las características de los funcionarios responsables de interactuar con las OSC en el marco de los contratos de provisión de servicios (Fyffe, 2015; Kettl, 2010). Específicamente, surgen problemas tanto por la falta de personal como también por la experticia de los funcionarios públicos, quienes en general tienen un perfil técnico o de expertos en una temática, pero que en la práctica realizan una labor de administración y seguimiento de los instrumentos de colaboración para la que no están del todo capacitados (Kettl, 2010).

Un estudio realizado por Fyffe (2015) en base a entrevistas realizadas a funcionarios públicos estadounidenses, identificó que para mejorar los procesos de transferencia de recursos entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro es clave contar con más y mejor personal administrativo, que tenga la información adecuada para llevar a cabo el seguimiento de estos procesos, sobre todo considerando la rigidez de las regulaciones y reglamentos que los rigen. Sin perjuicio de lo anterior, esto no es considerado en la mayoría de los casos en convenios del Estado con OSC.

El presente capítulo se divide en dos secciones. La primera presenta los principales antecedentes conceptuales y normativos del proceso de transferencia de recursos desde el Estado hacia las OSC. En la segunda, se describen en detalle las etapas de este proceso, junto con el diagnóstico y propuestas de mejora.

ANTECEDENTES DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS DESDE EL ESTADO A LAS OSC

Tal como se ha evidenciado, el financiamiento de las OSC vía transferencias provenientes del Estado constituye, en el contexto actual, una fuente fundamental de recursos. Existen dos tipos de transferencias que se pueden analizar: aquellas que conllevan una contraprestación y aquellas que no. Una contraprestación corresponde a un beneficio directo que recibe

aquel que compra un bien o contrata un servicio. El que no haya una prestación implica que la ejecución del programa o plan para el cual el Estado contrata a la OSC no beneficia directamente al Estado, sino que a personas o grupos que son usuarios de los organismos públicos. Así, el Estado no recibe ninguna retribución directa luego de la transferencia, sino que sólo se remite a hacer cumplir las condiciones por las que fue contratada la OSC.

A continuación, se analizan los antecedentes conceptuales de aquellas transferencias que no implican una contraprestación directa al Estado, a las que también se puede llamar subvenciones, dado que estas son las que más comúnmente se dan entre estos dos actores.

Antecedentes conceptuales

Desde el derecho administrativo, existen dos maneras de entender lo que es una subvención: un concepto amplio y uno más restringido. El amplio establece que “subvención es todo beneficio económico percibido de la Administración con objeto de fomentar o impulsar determinadas actuaciones que pueden considerarse de interés general. Esta definición abarca prácticamente todas las medidas de fomento económico, incluso las concesiones”. Por su parte, el concepto restringido hace referencia a una “atribución patrimonial, principalmente entrega de dinero, que se recibe de la administración a fondo perdido y que moralmente debe ser aplicado a una determinada finalidad” (García, 2012, p. 67). En otras palabras, corresponde a una transferencia de recursos que no debe ser devuelta.

La postura mayoritaria en Chile es la de utilizar el concepto restringido, pues se trata de una entrega en dinero que no debe ser retribuida o devuelta al otorgante. En este sentido, tal como se señaló anteriormente, no se exige contraprestación directa por parte del beneficiario hacia el Estado, sino que sólo cumplir con los requisitos de la subvención específica, los que deben quedar establecidos en un contrato o convenio.

El otorgante siempre será un órgano de la administración del Estado y la entrega puede hacerse a una persona natural o jurídica. Además, por el hecho de recibir la subvención, el beneficiario no altera su naturaleza jurídica privada; sin embargo, sí es sometido a las normas de probidad y transparencia administra-

tiva de modo de resguardar el interés público por el cual fue otorgada la subvención (Contraloría General de la República, Dictamen N° 75.508 de 2010; García, 2012).

Por otra parte, la subvención es siempre una transferencia que se orienta a cumplir con algún fin de interés público. En este punto se debe hacer la distinción entre subvención y subsidio, pues, si bien los dos pueden implicar una transferencia monetaria, no son iguales. El subsidio tiene un carácter asistencial; se entrega por el solo hecho de cumplir con determinadas condiciones para recibirlo, por tanto, no está sujeto a cumplir con un fin determinado como sí lo están las subvenciones. Por esta razón, dado que las OSC cumplen con fines públicos al ejecutar un cierto programa del Estado, es que estas reciben subvenciones y no subsidios (García, 2012; Viveros, 2014).

El otorgamiento de subvenciones en Chile se rige por tres principios constitucionales, legalidad, igualdad y transparencia (García, 2012):

- **Principio de legalidad:** las subvenciones tratan materias presupuestarias, por lo que siempre debiesen ser reguladas por ley. Sin embargo, dado que se hacen necesarias muchas veces para el ejercicio de derechos fundamentales, esto se ha flexibilizado, permitiendo la proliferación reglamentaria para su regulación.
- **Principio de igualdad:** las subvenciones representan una excepción al principio general de igualdad, porque benefician una actividad determinada, dejando fuera a las demás; sin embargo, la Constitución permite esto siempre y cuando la selección no sea arbitraria.
- **Principio de transparencia:** se deben cumplir con dos leyes respecto de esta materia, la Ley 19.862 que somete a las personas jurídicas beneficiarias a un registro habilitante y la Ley 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Tal como se ha señalado, para obtener la subvención el beneficiario debe realizar la actividad subvencionada, cumpliendo con el fin cometido. Si no lo hace, la subvención se debe devolver íntegramente. En cuanto a los deberes establecidos en el marco de la entrega de una subvención, la ley no es completamente libre de establecer los deberes a los que debe someterse el beneficiario, porque siempre debe respetar sus de-

rechos fundamentales y evitar establecer diferencias arbitrarias entre beneficiarios.

Por su parte, la administración del Estado está facultada para inspeccionar, investigar o supervisar las conductas, estando obligado el receptor de la subvención a colaborar mediante la entrega de la información requerida. Además, ante incumplimientos graves, el otorgante puede poner fin a la relación, lo que solamente puede producir efectos hacia el futuro, siendo necesario notificar formalmente al beneficiario, señalándole un plazo para cumplir. Por último, el incumplimiento que derive en el fin de la relación, debe ser de carácter grave, pues la administración siempre debe contar con otros medios menos gravosos para controlar e incentivar el cumplimiento por parte del interesado (García, 2012). Estas condiciones en general quedan establecidas en la ley o reglamentos que regulen la subvención y en las bases o términos de referencia correspondientes.

Respecto al procedimiento en el cual se otorgan, se pueden distinguir tres tipos de subvención (García, 2012):

- **Transferencia reglada:** “Es aquella que se otorga a todos los sujetos que cuenten con cierto título administrativo previo (concesión, autorización, registro u otro). La Administración no elige al destinatario, sino que comprobada la calidad especial que la ley exige, se otorga a todos. Ej. Las subvenciones otorgadas a los “sostenedores” de establecimientos educacionales” (García, 2012, p.61).
- **Transferencia en base a un concurso público:** generalmente se trata de Fondos Concursables, donde se suscriben convenios de ejecución entre el órgano administrativo y el beneficiario. Ejemplo de esto es el Fondo Chile de Todas y Todos del Ministerio de Desarrollo Social, orientado al financiamiento de proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil. En estos casos se realiza un llamado público o cerrado, si se estima necesario, a interesados que deben presentar una propuesta de acuerdo a lo establecido en las bases de postulación. De las postulaciones recibidas, se selecciona y acepta la más conveniente (Rodríguez, 2015).
- **Transferencia directa:** no existe un procedimiento regulado, sino que la ley atribuye fondos para que sean empleados en algún fin. Sin perjuicio

de lo anterior, en este caso existe un exhaustivo control político por parte de las distintas autoridades que están atentas a su uso. En esta categoría se encuentran, por ejemplo, los convenios directos que firma el Ministerio de Desarrollo Social con organizaciones de la sociedad civil de manera anual, cuya selección es atribución del ministro correspondiente, o la Subvención Presidencial que es de exclusiva atribución del Presidente de la República.

En síntesis, la subvención es una herramienta con la que cuenta el Estado para el cumplimiento de fines de interés público, la que puede ser asignada de diversas formas dependiendo del objetivo que se busca lograr y de las condiciones establecidas por cada servicio. El Estado es el responsable tanto de transferir la subvención como de fiscalizar el buen uso de los recursos. Por su parte, los receptores de la subvención deben realizar las acciones comprometidas para el cumplimiento del fin público establecido.

Antecedentes normativos

En Chile no existe una ley general de transferencias, como existe en otros países como España. Sin embargo, el ordenamiento jurídico establece ciertas normas que rigen las relaciones entre el Estado y los privados en materia de contratos y transferencias. La primera es la Constitución Política de la República, en sus artículos 8, sobre probidad y publicidad de los actos, art. 19 número 2 y número 22 sobre igualdad ante la ley y la prohibición de establecer diferencias arbitrarias; y art. 19 número 21 sobre el derecho a desarrollar cualquier actividad económica.

En segundo lugar, anualmente el Presidente de la República envía el proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional, que se refiere a la estimación de gastos que hace el sector público respecto del año que vendrá (art. 64 y siguientes, Constitución Política de la República). La Ley de Presupuestos es la que establece el monto con que contará cada órgano del Estado para el desarrollo de sus proyectos anuales y podrá establecer en sus glosas presupuestarias las especificaciones o delimitaciones a un determinado gasto que deberá cumplir la repartición pública. Es aquí donde está la mayor cantidad de especificaciones relevantes de considerar al momento de revisar un determinado gasto. El presupuesto nacional establece los montos que existen para hacer transferencias

al sector privado sin fines de lucro y es ahí donde se pueden establecer reglas especiales. Es precisamente donde queda plasmada la discusión parlamentaria y los énfasis que se le quieren dar a la ley de un año a otro. Por esto, tanto la Constitución Política como la Ley de Presupuestos deben tenerse en cuenta al momento de analizar los distintos programas que implican subvenciones y las diversas relaciones que se pueden dar entre las OSC y el Estado, ya que siempre las transferencias que se realicen deberán estar conforme a estas normas.

En tercer lugar, cabe destacar que el año 2003 se dictó la Ley 19.886 de bases de contratos administrativos de suministros y prestación de servicios, más conocida como Ley de Compras Públicas. Dicha ley se aplica a todos los contratos a título oneroso que se realicen por parte de los servicios y órganos del Estado regidos por la Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado con privados, para el suministro de bienes muebles y servicios que se necesiten para el desarrollo de las funciones propias de la administración, existiendo por tanto una contraprestación directa hacia ella. Los principios que inspiran la contratación pública son: libre concurrencia de los oferentes, el principio de estricta sujeción a las bases, la igualdad ante las bases de licitación, idoneidad del contratante, la mutabilidad del contrato, el principio del interés público y la preeminencia de la administración (Cordero, 2015). Esta ley, si bien fija orientaciones claras en la relación entre Estado y privados, sólo regula las relaciones que implican una contraprestación directa al Estado, que no es el caso de la mayor parte de las relaciones que entablan las OSC con los organismos públicos, las que se tratarían de subvenciones.

De conformidad a la Ley de Compras Públicas, la entidad de gobierno debe establecer en las bases administrativas y técnicas de las compras y contrataciones, la garantía de seriedad de la oferta y la garantía de fiel y oportuno cumplimiento. Estas últimas deben establecer un monto que no desincentive la participación de oferentes a la licitación. Adicionalmente, el contratante deberá inscribirse con posterioridad a realizar la oferta, en un registro oficial de contratistas del Estado, que es de carácter público y está a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública. Además, en caso de suscitarse algún problema, contarán con el Tribunal de contratación pública que también ha sido creado para el cumplimiento de la ley. El espíritu de la ley es asegurar que existan condiciones equita-

tivas para todos los privados que quieran participar. Esto es, no establecer diferencias arbitrarias entre los proponentes, ni tampoco diferencias arbitrarias dentro de las reparticiones públicas en las contrataciones con privados. Es por esta razón, por ejemplo, que el reglamento de la Ley de Compras Públicas establece un máximo de 30% del monto a licitar en materia de garantías exigibles a los privados, de manera que no se produzcan estas diferencias.

Lo antes mencionado es importante, pues las relaciones entre el Estado y las OSC, al tratarse de labores que no significan una contraprestación directa hacia el Estado, no se rigen por la mencionada Ley 19.886 y, por lo tanto, se trata de subvenciones que, hasta la fecha, no cuentan con una legislación especial que las regule. Solamente se rigen por las bases administrativas elaboradas por el organismo con el que se van a vincular, en caso que exista concurso público, y por las reglas propias que establezca el órgano correspondiente, en caso de contratos o convenios de carácter directo. Esto genera diferencias entre los privados que reciben recursos del Estado, porque en los procesos llevados a cabo por las distintas reparticiones públicas, cuando no existe contraprestación directa hacia ellos, cada una elaborará sus bases administrativas sin sujeción a ley alguna, sucediendo en algunos casos, por ejemplo, que las garantías de fiel y oportuno cumplimiento exigidas en un servicio u órgano de la administración sea el 10% del monto a transferir y en otras el 100% del monto a transferir. De esta forma, dado que no hay una norma general, existen condiciones diferentes entre las OSC a la hora de acceder a fondos.

Por su parte, la Ley de Presupuestos anual establece los montos por repartición pública destinados a proyectos ejecutados por las OSC y son las glosas presupuestarias de cada Ministerio las que definen algunas reglas y criterios en relación a estas subvenciones, continuando así con las disparidades entre las reparticiones a la hora de transferir recursos a las OSC. La Ley de Presupuestos establece además el subtítulo presupuestario al que debe ser asignada la subvención. Así, la mayoría de los convenios con las OSC, aun cuando cumplen un fin público de interés para el Estado, dado que su servicio es en favor de terceros, quedan enmarcadas en el subtítulo Transferencias corrientes y no en Bienes y servicios de consumo, como sucede con aquellas transferencias que se realizan cumpliendo con la Ley de Compras Públi-

cas. Este hecho es relevante, dado que se traduce en que no aplican las reglas correspondientes a la Ley de Compras, sino que sólo lo que se establezca en la Ley de Presupuestos y en cada base de licitación y convenio.

En cuanto a los mecanismos de selección utilizados para asignar los recursos a transferir, estos son determinados por las leyes o reglamentos que regulan cada una de las subvenciones, los que en general varían entre procedimientos de carácter competitivo o concursal y procedimientos de asignación directa o discrecional.

Un último antecedente normativo relevante para las transferencias de recursos es la Resolución N° 30 del año 2015 de la Contraloría General de la República. Dicha norma establece las formas de rendir los fondos públicos, la documentación considerada aceptable para tales efectos y las condiciones para la nueva entrega de fondos. Su publicación respondió principalmente a la necesidad de uniformar las reglas relativas a la rendición de cuentas y de acceder a documentación auténtica al momento de la rendición (Ormazábal, 2015).

Específicamente, la resolución define:

- **Documentación requerida para la rendición de cuentas:** i) informe de rendición de cuentas; ii) comprobantes de ingresos con documentación auténtica; iii) comprobantes de egresos con documentación auténtica y iv) comprobantes de transferencias con documentación auténtica.
- Condiciones para aceptar documentación en papel y documentación electrónica.
- Procedimiento para la rendición de fondos entregados a terceros, entre ellos, entidades del sector privado.
- Define que los servicios otorgantes de los fondos son los responsables de exigir la rendición de cuentas a los organismos y revisarla.
- Define que los plazos de rendición deben quedar establecidos en cada convenio, de lo contrario, deberá realizarse mensualmente dentro de los primeros 15 días hábiles.
- Establece obligación de los servicios de mantener antecedentes de la rendición de transferencias.

- Prohíbe la entrega de nuevos fondos si es que no se ha completado la rendición de manera adecuada, salvo en casos debidamente justificados. Esto aplica incluso en casos que la entrega de fondos se realiza en cuotas.

Este proceso de rendición de cuentas tiene como objetivo supervisar el uso de los recursos públicos que hacen tanto los funcionarios públicos como los privados. De esta forma, se establecen tres roles clave para el proceso. Por una parte, el organismo público otorgante debe transferir los recursos al ejecutor según lo previsto en los convenios, revisar y aprobar la

rendición de cuentas del ejecutor y rendir cuentas a la Contraloría. El ejecutor por su parte, tiene la responsabilidad de realizar la rendición de cuentas. Por último, la Contraloría revisa algunas de las rendiciones, las que se seleccionan en un muestreo basado en criterios de riesgo. Si existen observaciones en la rendición de cuentas, se deben iniciar acciones legales (Jara, 2015).

En la Tabla 15 se presenta una síntesis comparativa de las regulaciones que aplican tanto para la compra de bienes y servicios públicos desde el Estado como para la transferencia de subvenciones.

TABLA 15. COMPARACIÓN DE NORMAS QUE REGULAN COMPRAS PÚBLICAS Y TRANSFERENCIA DE SUBVENCIONES

	Compras de bienes y servicios	Transferencia de subvenciones
Tipo de transferencia	Con contraprestación directa al Estado	Sin contraprestación directa al Estado
Cuerpo normativo que regula	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 19.886 de Compras Públicas y su reglamento • Ley de Presupuestos asigna fondos 	<ul style="list-style-type: none"> • Bases administrativas y técnicas • Ley de Presupuestos asigna fondos • Resolución N° 30 de la Contraloría sobre rendiciones
Mecanismo de selección	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio marco • Licitación pública • Licitación privada • Trato directo <p>* Se siguen lineamientos de la Ley 19.886 y se utiliza la plataforma de Mercado Público</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos concursales • Asignaciones o tratos directos <p>* Cada servicio define condiciones de selección y herramienta para entrega de documentación solicitada</p>
Exigencias de garantía	Entre el 5% y el 30%	Sin límite
Seguimiento y resolución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Compras • Tribunal de Contratación Pública 	No existe
Mecanismo de rendición de gastos	Boleta o factura a suma alzada	Boletas, facturas y otros comprobantes detallados de ingresos y egresos de gastos

Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, al no existir una ley que regule ni una racionalidad general detrás de los procedimientos de transferencia de recursos a las OSC, se observan transferencias que se enmarcan en la Ley de Compras Públicas, por ejemplo, contrataciones de SENDA o de los Servicios de Salud, y otras que no responden a ninguna normativa específica. Los privados regidos por la Ley de Compras Públicas, al contar con reglas claras, se encuentran en una situación más favorable que las OSC que no participan de esta ley. En el caso de las segundas, al no existir criterios comunes para estos procedimientos, quedan sujetas a las particularidades de las reglas que fija cada repartición. Además, no cuentan con servicio alguno que pueda monitorear la contratación ni los problemas que se susciten en caso de haberlos, lo que sí se especifica en la Ley 19.886, que entrega esta facultad a la Dirección de Compras y al Tribunal de Contratación Pública. Así, surgen diferencias de trato y condiciones en la relación entre el Estado y los organismos privados que afectan tanto la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, como la posibilidad de las OSC de desplegar su máximo potencial en la resolución de problemas públicos.

Etapas del proceso de transferencia de subvenciones

El proceso de transferencia de recursos desde el Estado hacia organismos privados, entre ellos las OSC, en el marco de la provisión de servicios que no se regulan por la Ley de Compras, se puede dividir en cinco etapas, las que se detallan a continuación.

1. Diseño técnico y elaboración de bases técnicas y administrativas: en esta etapa se definen los principales lineamientos técnicos de los programas a ejecutar, definiendo, entre otras cosas, el presupuesto disponible y los plazos de ejecución de los proyectos y programas. Esta labor en general es llevada a cabo por los equipos técnicos responsables de cada programa. En el caso de los programas que se licitan para su ejecución, el diseño técnico se debe traducir en unas bases técnicas y administrativas en las que se incorporan –además de los lineamientos técnicos– las exigencias administrativas de cada servicio para poder llevar a cabo la transferencia de recursos.

En los casos en que el presupuesto de los proyectos a ejecutar supere las 5.000 UTM, Contraloría

debe hacer toma de razón, revisando la legalidad de los convenios a concursar.

2. Postulación y evaluación: en el caso de los servicios adjudicados por concurso, existe una etapa de postulación. Esta se inicia con la publicación de las bases técnicas y administrativas a través de las plataformas en línea de cada servicio u otros medios que se estimen convenientes.

En general, en las bases se establece un período de consultas para los organismos o personas interesados en postular, el que dura alrededor de 15 días hábiles. Las consultas se pueden realizar a través del mecanismo establecido por cada servicio (plataformas en línea, correo electrónico, entre otros). En las mismas bases se establece también el plazo y el mecanismo a través del cual los servicios deben dar respuesta a las consultas recibidas.

Una vez finalizado el período de recepción de postulaciones, desde los servicios se procede a evaluar las propuestas recibidas, proceso que se divide en dos etapas. La primera corresponde a evaluar la admisibilidad de la postulación, en la que principalmente se revisa el cumplimiento de los requisitos administrativos. Luego se lleva a cabo la evaluación técnica de los proyectos admisibles. Para ambas evaluaciones se conforman comisiones o comités de evaluación, los que pueden estar compuestos por evaluadores internos o externos al departamento responsable de la ejecución del programa.

3. Adjudicación: luego de finalizar el período de evaluación tanto de admisibilidad como técnica, se procede a seleccionar a los adjudicatarios finales de los fondos. Una vez seleccionados, estos no pueden ser desconocidos en etapas posteriores del proceso de transferencia.

En cuanto a la publicación de los resultados de los concursos, en algunos casos, se observa que los servicios publican los resultados de la evaluación de admisibilidad y posteriormente los de la evaluación técnica, mientras que en otros se publican ambas evaluaciones en un solo documento, una vez finalizadas las dos etapas del proceso de evaluación y la adjudicación. Esto se define en la ley o reglamento que regula cada proceso.

4. Ejecución y seguimiento: la etapa de ejecución se inicia con la firma de los convenios entre los

organismos públicos y las organizaciones ganadoras de los concursos y licitaciones u organismos receptores de transferencias directas que se harán cargo de los recursos asignados. Para la firma de este convenio, se exige a las organizaciones la entrega de la garantía de fiel cumplimiento de contrato.

En esta etapa se lleva a cabo la transferencia de los recursos comprometidos, la que puede ser mensual o en la cantidad de cuotas definidas en las bases administrativas y en los convenios firmados.

En general, cada transferencia tiene asociado un seguimiento técnico y financiero de los programas y proyectos ejecutados por las OSC. La fiscalización técnica se lleva a cabo mediante la entrega de informes técnicos, visitas a terreno u otros mecanismos definidos por cada organismo público. Adicionalmente se lleva a cabo la fiscalización financiera mediante la entrega de los documentos necesarios para la rendición de gastos, cumpliendo con los requisitos definidos por la Contraloría en la Resolución N° 30.

5. **Cierre:** en esta etapa se lleva a cabo el cierre técnico, administrativo y jurídico de los convenios. Esto implica la entrega de informes finales que describan en detalle todas las actividades realizadas, el cumplimiento de los objetivos propuestos y la rendición de los gastos realizados, los que deben ser revisados y aprobados por los responsables de cada servicio. Una vez aprobados los informes técnicos y financieros, se puede proceder a dar término al convenio y restituir los fondos de garantía. En caso contrario, en que no se haya cumplido con los objetivos técnicos del proyecto o existan gastos rechazados en las rendiciones, las organizaciones deben proceder a restituir los fondos recibidos.

Posteriormente, la Contraloría, en caso de estimarlo necesario, debido a la selección aleatoria o a la presencia de denuncias, puede hacer una nueva revisión de las rendiciones financieras entregadas, exigiendo documentos que justifiquen de mejor manera los gastos realizados o la restitución de fondos.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA MEJORAR EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS DESDE EL ESTADO A LAS OSC

En cada una de las etapas del proceso de transferencias se identificaron una serie de problemáticas que dificultan el trabajo conjunto entre organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil. Estas problemáticas están relacionadas principalmente con características de cada uno de los procedimientos y con los requisitos exigidos a las organizaciones.

Las propuestas que se presentan a continuación buscan promover una relación más fluida y eficiente entre el Estado y las OSC en la transferencia de recursos para el desarrollo de proyectos de interés público, fomentando una relación de socios que cooperan en pos de un objetivo común. Hoy en día, desde las OSC existe una percepción de que en esta relación predomina la desconfianza y la lógica comprador / prestador.

De esta forma, el principal objetivo de estas propuestas es fomentar el reconocimiento de las OSC como un colaborador del Estado, cuyo fin se relaciona con la promoción del bien común y el desarrollo del país y no con una retribución económica. En este contexto, se definieron cinco principios que debiesen orientar y enmarcar el proceso de transferencia de subvenciones¹⁶. Estos son:

- **Colaboración:** reconocer y potenciar la experticia de las OSC, incorporándola como una contribución a la gestión del Estado.
- **Confianza:** desde el Estado se opta por cooperar con las OSC con la expectativa de que las competencias técnicas y los valores de estas garantizarán el resguardo de los intereses públicos.
- **Adaptación a la diversidad:** actualmente en Chile existen más de 280.000 OSC con distintos tamaños, objetivos y orgánicas, los mecanismos de transferencia de recursos desde el Estado deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a esta diversidad.
- **Foco en los resultados y fin social:** la relación entre el Estado y las OSC en el marco de las trans-

¹⁶ Estos principios fueron levantados y validados en los talleres realizados con las OSC de las regiones de Valparaíso, Bío Bío y Metropolitana.

ferencias debe tener un foco primordialmente en los resultados obtenidos y en el fin social que se espera alcanzar, por sobre aspectos administrativos de las acciones realizadas.

- **Eficiencia global:** el fomento del desarrollo de actividades de interés público mediante la entrega de recursos a OSC debe ser una forma de fomentar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y el uso de los recursos de los organismos públicos, además de contribuir al cumplimiento de la misión social de las organizaciones.

Para efecto de estas propuestas, también es relevante distinguir entre distintos tipos de servicios y proyectos que ejecutan las OSC en relación con el alcance y temporalidad de estos.

- **Programas no permanentes:** se refiere a proyectos o programas que se ejecutan una sola vez por un período de tiempo determinado. En esta categoría caben proyectos diseñados y financiados por el Estado y ejecutados por las OSC, por ejemplo, planes preventivos y talleres de capacitación y formación, entre otros. También se consideran aquellos proyectos diseñados y ejecutados por las OSC, pero financiados con fondos públicos.
- **Programas permanentes:** en esta categoría se consideran aquellos servicios y programas permanentes que buscan entregar una prestación en el ámbito social. En general, estos son financiados parcialmente por el Estado y ejecutados y cofinanciados por las OSC. Ejemplo de estos son las residencias para menores, residencias y cuidados para personas mayores y programas educacionales.

A continuación, se describen las principales problemáticas identificadas en las distintas etapas del proceso de transferencia de recursos desde el Estado a las OSC y propuestas para su mejora. Las problemáticas fueron levantadas principalmente en talleres y entrevistas con OSC, y luego complementadas con un análisis de tres casos de programas del Ministerio de Desarrollo Social (Mideso) que cuentan con ejecutores de la sociedad civil. Estos fueron el Fondo Chile de Todas y Todos, dependiente de la Subsecretaría de Evaluación Social; el Fondo Nacional de Proyectos Inclusivos (Fonapi), ejecutado por el Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis); y el Fondo Subsidio Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (Fondo

Subsidio ELEAM) del Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama). La información de estos casos fue levantada por medio de la realización de entrevistas con funcionarios públicos y la solicitud de documentos relacionados vía portal de Transparencia. Se eligieron tres programas del Mideso debido a que las características y requisitos de los programas públicos son muy heterogéneas, haciendo imposible abordarlos todos en esta investigación. Además, como se mencionó en la sección de antecedentes, más del 30% de los programas ejecutados por las OSC pertenecen a esta cartera.

Al igual que en el capítulo anterior, se propone una implementación gradual de estas propuestas, por lo que se consideran dos etapas para cada una de ellas. Para una primera etapa se contemplaron herramientas como oficios circulares, instructivos presidenciales y modificaciones a la Ley de Presupuestos, las que tienen como objetivo promover mejoras en el corto plazo, generar orientaciones comunes y pilotear la implementación de las propuestas sugeridas. En base a los resultados de este pilotaje, se plantea que en una segunda etapa se puede evaluar la creación de una Ley de Transferencias que incorpore la gran mayoría de las propuestas presentadas, además de la implementación de mecanismos electrónicos, impulsados en el marco de la nueva Ley de Transformación Digital del Estado. Con esta ley se busca unificar y simplificar los criterios en relación a las transferencias de los diversos servicios públicos a las OSC, además de promover su modernización.

De esta forma, las propuestas correspondientes a la primera etapa se constituyen en medidas que se pueden aplicar de manera inmediata, que, si bien no necesariamente resuelven de fondo las principales problemáticas –como la falta de confianza y de modernización en el traspaso de recursos entre el Estado y las OSC–, sí se constituyen en mejoras específicas y de corto plazo que facilitarían el trabajo de las OSC y los organismos públicos. Por su parte, las propuestas correspondientes a la segunda etapa son las que buscan promover cambios más permanentes que permitan potenciar al máximo el trabajo de los OSC y la colaboración de estas con el Estado. Estas requieren una mayor inversión de recursos o modificaciones legales que requieren aunar voluntades políticas, por ende, se estima que se pueden abordar en el mediano o largo plazo.

En la Tabla 16 se detallan y describen cada uno de estos mecanismos y su etapa de implementación.

TABLA 16. MECANISMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROPUESTAS SEGÚN ETAPAS

Tipo de mecanismo	Descripción	Etapa
Oficio circular del Ministerio de Hacienda	Oficio con instrucciones respecto a una temática que se hace llegar a todos los servicios del Estado.	1
Instructivo presidencial	Documentos emitidos por el Presidente de la República que buscan orientar y fijar una posición sobre un tema específico, independiente de las normas que existan relativas a la misma materia.	1
Modificaciones a la Ley de Presupuestos	Modificaciones específicas a programas incluidas en las glosas de la Ley de Presupuestos anuales.	1
Ley de Transferencias a OSC	Ley que en sus artículos y reglamento considere todas las propuestas relacionadas a la transferencia de recursos desde el Estado a las OSC y que rijan para todos los servicios públicos que realicen este tipo de transferencias.	2
Plataformas electrónicas	Implementación de mecanismos electrónicos para llevar a cabo intercambio de información entre Estado y OSC.	2
Otros	- Manuales y orientaciones técnicas. - Formatos tipos.	1 y 2

Fuente: elaboración propia.

Participación e incidencia en el diseño técnico y retroalimentación de programas y proyectos

El principal problema identificado en la etapa de elaboración de bases y diseño técnico dice relación con la escasa participación de los organismos ejecutores en el diseño de los programas. De acuerdo a datos de Andrade y Arancibia (2010), sobre organizaciones que ejecutan programas de infancia, en el 90% de los casos la participación se da exclusivamente en la etapa de ejecución. Esto es congruente con la información levantada en talleres y entrevistas con organizaciones, en las que se manifestó que, si bien algunos servicios como el Sename han generado instancias de mesas técnicas para el diseño de programas, estas no son permanentes y dependen enteramente de la voluntad de las autoridades de turno. Esto implica que toda la experiencia y aprendizajes adquiridos por las organizaciones no se incorporan en los futuros proyectos, lo que afecta la eficiencia y eficacia de los mismos.

En los programas analizados, se evidencian sólo algunos avances y casos puntuales en esta materia. En el caso del Fondo Subsidio ELEAM, previo a la modificación de las bases en 2018, se llevaron a cabo dos

talleres en los que participaron 24 organizaciones de las regiones de Valparaíso y O'Higgins, los que tuvieron como objetivo levantar propuestas de mejoras para las bases técnicas.

Por su parte, en el caso de SENADIS, previo a la publicación de las bases de FONAPI, se realiza una encuesta abierta a todas las organizaciones que han postulado en años anteriores para definir las líneas temáticas prioritarias del fondo. Además, se realizan encuestas de satisfacción sobre el proceso de postulación a todos quienes postularon y a los ejecutores, sobre el proceso de ejecución.

En general, tampoco se cuenta con instancias de evaluación o retroalimentación de la ejecución y resultados de los programas. El no contar con espacios de este tipo dificulta que las OSC puedan dar a conocer de manera formal los obstaculizadores para su trabajo, entre los que se encuentra la insuficiencia de recursos. Tanto en la bibliografía revisada como en las entrevistas y talleres realizados con las organizaciones, se evidencia como problemática común que el monto de los recursos transferidos desde el Estado no es suficiente para cubrir el gasto total de los estándares exigidos en los convenios (Boris et al., 2010; Pettijohn et al., 2013).

El caso más emblemático de esta situación es la subvención entregada por SENAME a sus colaboradores. De acuerdo a datos levantados por el proyecto Sociedad en Acción durante 2018¹⁷ y por organismos colaboradores durante 2016¹⁸, los recursos recibidos desde SENAME alcanzan para financiar cerca del 45% del total del costo de las residencias para niños, niñas y adolescentes, mientras el costo total restante es financiado por las organizaciones ejecutoras. A este caso se suman otros programas en los que desde las OSC se manifiesta que los recursos transferidos no son suficientes para llevar a cabo los programas de manera adecuada y cumplir con los estándares exigidos¹⁹.

En los programas de Mideso analizados no se observa esta situación, ya que todos los casos corresponden a fondos concursables en que las mismas organizaciones diseñan sus proyectos y, por ende, son quienes definen los objetivos y estándares de los mismos. Aun así, en el caso de las organizaciones financiadas por el subsidio ELEAM se plantea la inquietud respecto a que los recursos disponibles no serían suficientes para la contratación de profesionales especializados.

En consecuencia, si bien existen algunas instancias de participación de las OSC en el diseño técnico de los programas, estas no están formalmente establecidas, ni son estables, limitando la capacidad de las organizaciones de contribuir con la experticia adquirida en la ejecución de los proyectos y programas y, a su vez, limitando la posibilidad que tiene el Estado de optimizar y mejorar continuamente sus procesos. Por su parte, el no contar con instancias de evaluación y retroalimentación del proceso formal, restringe las posibilidades del Estado y de las OSC de proponer mejoras basadas en evidencia concreta y de identificar la insuficiencia de recursos con la que operan, lo que afecta directamente la calidad de los proyectos y servicios entregados.

Propuesta 1: Institucionalizar mecanismos de participación de las OSC en el diseño y retroalimentación de programas y proyectos a ejecutar

ETAPA 1: INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL

Para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la relación entre Estado y OSC se propone institucionalizar de manera formal los procesos de participación de las OSC tanto en la etapa de diseño técnico como en las evaluaciones de procesos, al finalizar la ejecución de los programas y proyectos. Esta participación y retroalimentación se debiese llevar a cabo al menos de forma previa a la elaboración de nuevas bases y una vez finalizada la ejecución de los proyectos. Lo anterior debiese estar contenido en un instructivo presidencial que dé cuenta de la relevancia y promueva la participación de las OSC más allá de la ejecución de los programas y que exija la realización de una consulta previa sobre las bases técnicas y una instancia de evaluación y retroalimentación formal al finalizar la ejecución de cada proyecto.

En la etapa de diseño de bases, algunas herramientas de consulta que se pueden utilizar son las mesas de trabajo con organizaciones ejecutoras con el fin de definir aspectos técnicos y administrativos específicos a considerar. También se sugiere incorporar encuestas en línea abiertas al público general y a los organismos ejecutores, para priorizar las temáticas y líneas de trabajo a implementar con los recursos transferidos. Adicionalmente, se debe facilitar la retroalimentación de las OSC en la etapa de postulación, ya sea a través de una encuesta en línea, telefónica o por otro medio, que permita conocer la experiencia y las dificultades que se presentaron en esta etapa. También es importante incorporar mecanismos que eviten el conflicto de intereses y los riesgos de captura por parte de las OSC que recibirán estos fondos.

17 Irrázaval, Streeter y Salas, 2018.

18 Focus, Estudios y Consultorías, 2017.

19 De acuerdo a lo manifestado por el Hogar de Cristo en una minuta entregada a las autoridades durante el año 2018, esta situación se experimenta en los programas de residencias de adulto mayor de Senama y Fonasa, Programa de Atención Domiciliaria del Adulto Mayor ejecutado en conjunto con Senama, Programas de Hospederías para personas en situación de calle que cuentan con apoyo financiero de Mideso y el convenio de reinserción educativa con Mineduc. En todos estos casos, el financiamiento estatal cubre menos del 50% total del costo del programa.

Además de los informes y visitas de seguimiento, se sugiere la realización de mesas de evaluación con los ejecutores una vez finalizada la realización de los proyectos. En estas instancias se debiese abordar el cumplimiento de los objetivos y resultados esperados de los proyectos, aspectos de la ejecución y vinculación con el servicio responsable, los requisitos administrativos, la transferencia de los fondos, entrega de informes y visitas de fiscalización. También es clave analizar si es que los recursos transferidos fueron suficientes y utilizados de manera adecuada. Al contar con esta información, se espera que tanto desde el Estado como desde las OSC se puedan promover de mejor manera los principios de eficiencia y eficacia del sector público y así mejorar la calidad de las políticas y programas públicos.

En este contexto, se sugiere la elaboración de lineamientos o buenas prácticas que orienten a los servicios para la implementación de estas instancias. En estos, se debiese privilegiar el uso de tecnologías para la realización de encuestas, foros, consultas y otros, permitiendo alcanzar una mayor cobertura. Esto también requiere que desde los servicios se asigne explícitamente presupuesto para la ejecución de estas actividades, evitando que la participación se concentre en la Región Metropolitana y en las capitales regionales.

ETAPA 2: LEY DE TRANSFERENCIAS

En una segunda etapa, se sugiere que, en caso de promulgarse una Ley de Transferencias, esta especifique la necesidad de considerar la participación de las organizaciones ejecutoras y de otros actores interesados en la temática en la etapa de diseño técnico y en la evaluación y retroalimentación de la ejecución durante y al finalizar los proyectos. Específicamente, se debe resguardar la realización de las consultas y su sistematización, garantizando un monto del presupuesto de cada programa para esto y estableciendo una sanción en caso de que no se cumpla.

Proceso de postulación a fondos

La complejidad del proceso de postulación a fondos públicos es una problemática común para las OSC tanto en Chile como en otros países del mundo (Boris et al., 2010; Pettijohn et al., 2013). En general, se requiere destinar una gran cantidad de recursos y tiempo para llevarlas a cabo de manera adecuada. En

primer término, se destaca la gran cantidad de documentos que se deben presentar, entre ellos, certificados de vigencia de las organizaciones y su directorio, información sobre el representante legal y cuentas bancarias, muchos de los cuales ya se encuentran en poder del mismo Estado. A esto se suma que, tanto en Chile como en otros países, existe una gran variedad de formatos y requisitos de postulación, dependiendo del servicio que transfiera los fondos, lo que implica tener que capacitarse cada vez para poder cumplir con lo solicitado. Y dado que, en general, los convenios tienen una duración aproximada de 12 meses, las OSC deben estar permanentemente preparando postulaciones para darle continuidad a los proyectos.

Todos los funcionarios públicos entrevistados reconocen la complejidad de la postulación, lo que incluso conlleva el riesgo de que muy pocas organizaciones puedan efectivamente cumplir con los requisitos solicitados. Por otra parte, dado que el procedimiento de transferencia no se encuentra centralizado, para cada fondo transferido se debe fiscalizar que cada OSC cumpla con los requisitos exigidos, realizando esta misma labor para cada postulación.

En este contexto, en los últimos años, desde los servicios analizados se ha llevado a cabo un esfuerzo especial por simplificar y apoyar a las organizaciones en este proceso. De esta forma, se destacan iniciativas como simplificar el lenguaje de las bases para que este sea accesible al público general, eliminar requisitos de documentos que no se consideran indispensables para la postulación y eliminar el requisito de documentos notariales. En esta misma línea, en algunos casos se ha optado por diferir la entrega de documentos originales de la organización en papel, por ejemplo, certificados de personalidad jurídica y directorio vigente, para el momento de la firma de los convenios, una vez que los fondos ya han sido adjudicados.

También se menciona la realización de capacitaciones tanto a organizaciones como a funcionarios municipales a lo largo de todo el país con el fin de orientar y resolver dudas respecto a la postulación. En todos los casos, se reconoce que el apoyo a la postulación tanto a las organizaciones como a los funcionarios municipales o regionales que están en contacto directo con estas, es clave para recibir más y mejores postulaciones.

Un último problema que no se relaciona directamente con el proceso de transferencia, pero que sí se deriva de los requisitos del proceso de postulación, tiene que ver con el hecho de que, en general, cada servicio o Ministerio promueve la postulación de un tipo específico de organizaciones que se vinculan a la labor del organismo en cuestión. Por ejemplo, para los fondos de deporte se promueve la postulación de clubes deportivos; para los fondos medioambientales y así con varios otros. Algo similar sucede con organizaciones con presencia regional, que cuentan con sedes en más de una región o comuna, que en algunos casos se ven limitadas a postular a un solo proyecto por fondo, generando conflictos internos dentro de las organizaciones.

Esto se constituye en un incentivo para la creación de nuevas organizaciones que, en muchos casos, puede que solo ejecuten el proyecto por el que obtuvieron los fondos y luego dejen de funcionar o que sus mismos miembros constituyan una nueva organización para postular a un nuevo fondo. Tal como se mencionó en el capítulo anterior, esto genera cuestionamientos respecto de los beneficios de fomentar la creación de nuevas organizaciones en vez de fortalecer a las organizaciones ya existentes. Una mayor cantidad de organizaciones, muchas veces compuestas por los mismos integrantes, desincentiva la articulación y colaboración entre ellas y obliga al Estado a vincularse con una mayor cantidad de interlocutores con fines e intereses similares.

Propuesta 2: Simplificar el proceso de postulación y promover la postulación a través de plataformas electrónicas

ETAPA 1: INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL Y DEL MINISTERIO DE HACIENDA CON MEJORAS AL PROCESO DE POSTULACIÓN

En una primera etapa, se sugiere evaluar el proceso de postulación para cada fondo. En primer término, siguiendo la línea de lo realizado por SENADIS, se plantea la necesidad de verificar que el lenguaje utilizado sea comprensible para el público general. También se considera relevante mantener y generar instancias de difusión de la información de manera simple y clara, además de instancias de capacitación, en los casos en que estas aún no existan.

En segundo lugar, se considera relevante prohibir la solicitud de documentos como el certificado de vigencia de la personalidad jurídica de las organizaciones y de sus directorios, información que se encuentra disponible tanto en el Registro Civil como en los municipios en los que se constituyeron las organizaciones postulantes. Esto va en la misma línea de lo propuesto por la Ley de Transformación Digital que busca facilitar la interacción de los usuarios con el Estado, evitando que estos tengan que presentar a los organismos públicos, documentos que ya se encuentran disponibles en el mismo Estado.

Por último, se sugiere incentivar la postulación a fondos de todo tipo de organizaciones y no sólo de organizaciones temáticas vinculadas a la labor específica de un Ministerio o servicio sectorial. Esto, con el fin de evitar la constitución de nuevas organizaciones cuyo principal fin puede ser acceder a un fondo concursable para un proyecto específico. Por el contrario, se debiese promover y facilitar que organizaciones territoriales, organizaciones que agrupan a varias OSC u organizaciones que cuentan con estructuras regionales o locales, puedan postular a más de un proyecto a financiar con un mismo fondo concursable.

Se sugiere que estas propuestas se incorporen en un instructivo presidencial que entregue orientaciones respecto a la vinculación entre servicios y OSC en el marco de la provisión de servicios sociales o en un instructivo de Hacienda que promueva la simplificación y mayor eficiencia del proceso de postulación.

ETAPA 2: POSTULACIÓN ELECTRÓNICA A TRAVÉS DE MERCADO PÚBLICO U OTRA PLATAFORMA SIMILAR

En una segunda etapa, se sugiere la implementación de la postulación electrónica. Si bien algunos organismos actualmente cuentan con plataformas digitales de postulación, no existe una plataforma única tipo Mercado Público. Dado que este es un sistema que ha probado su buen funcionamiento, se estima conveniente que la postulación a subvenciones y otras transferencias también se pueda llevar a cabo a través de este medio. Sin embargo, según la normativa actual, Mercado Público sólo opera para aquellas contrataciones regidas por la Ley de Compras Públicas y que implican una contraprestación al Estado, lo que implicaría generar modificaciones que permitan incorporar otro tipo de transferencias a esta plataforma.

En caso de que esto no sea posible, se sugiere desarrollar una plataforma de similares características, que funcione como ventanilla única para la recepción de documentación y entrega de información, asignando a un solo órgano del Estado la responsabilidad de centralizar los flujos de información entre los organismos públicos y las OSC.

Requisitos y restricciones para la transferencia de subvenciones

Un tercer grupo de problemas identificados tiene que ver con los requisitos y restricciones administrativas impuestas para la recepción de subvenciones. Estas, por una parte, implican que las OSC tienen que dedicarle tiempo y recursos extra para su cumplimiento, teniendo en algunos casos que contar con personal exclusivamente dedicado a esto. Por otra parte, la fiscalización del cumplimiento de estos requisitos, implica también una gran carga de trabajo para los organismos públicos, quienes deben destinar tiempo y recursos a la revisión de documentos y otros aspectos administrativos. A continuación, se describen las principales problemáticas identificadas en este ámbito.

• Exigencias respecto al personal promueven la inestabilidad de los trabajadores de las organizaciones.

En cuanto a los requisitos exigidos para acceder a los fondos públicos, uno de los aspectos más problemáticos para el trabajo de las OSC son las exigencias en cuanto al personal a contratar. Un primer problema tiene que ver con que, en general, los recursos son insuficientes y, por ende, no alcanzan para cubrir los gastos básicos de administración de las organizaciones ni las obligaciones laborales o previsionales (Viveros, 2015).

Por otra parte, se evidencian una serie de restricciones para la rendición de las remuneraciones de trabajadores de las organizaciones, siendo la principal de ellas, el requisito de que los diversos fondos cubran los gastos de personal exclusivamente dedicado al proyecto financiado. De esta forma, no se pueden financiar remuneraciones de profesionales en cargos directivos o administrativos que apoyan la ejecución de los proyectos, pero que no están exclusivamente dedicados a ellos.

En los programas revisados del Ministerio de Desarrollo Social, en algunos casos sí se permite financiar gastos de profesionales contratados previamente por las organizaciones, siempre y cuando se acredite con un anexo de contrato que el profesional en cuestión le dedicará determinada cantidad de horas exclusivamente al proyecto financiado, durante el período que dure su ejecución. Sin embargo, esto se percibe como una complejidad adicional tanto por las organizaciones como por los funcionarios públicos responsables de la fiscalización de las rendiciones.

Desde la perspectiva de los encargados de programa entrevistados, el objetivo de esta exigencia es garantizar que los recursos públicos se utilicen única y exclusivamente en la ejecución del proyecto comprometido y no en financiar los gastos operacionales de una organización. Incluso en un caso se menciona que se espera que el pago de las remuneraciones de los profesionales vinculados de manera permanente a las organizaciones sea un aporte propio de las organizaciones a la ejecución de los proyectos.

Esto resulta problemático principalmente porque dificulta las posibilidades de proyectar el trabajo de un profesional en el largo plazo y sacar provecho de la experiencia adquirida en la ejecución de un proyecto. Adicionalmente, se generan condiciones laborales precarias para los trabajadores de las OSC, lo que eventualmente puede afectar la calidad del trabajo realizado.

• **Exigencias de garantías y otros aportes propios limitan el acceso de algunas organizaciones a los fondos públicos.**

Uno de los principales obstaculizadores para la transferencia de fondos públicos, reconocido tanto por las OSC como por los funcionarios públicos entrevistados, es la exigencia de instrumentos de garantías a la vista para resguardar los recursos entregados. Esto afectaría sobre todo a aquellas organizaciones de menores recursos, que no cuentan con el flujo de caja suficiente para cumplir con este requisito.

En el caso de los programas analizados, el porcentaje de la garantía solicitada varía entre el 5% y el 100% de los recursos a entregar. En los casos en que este porcentaje es menor al 10%, desde los servicios se explica por un reconocimiento de la realidad de las organizaciones con las que se trabaja que impediría solicitar un porcentaje mayor. En los casos en que se solicita una garantía del 100%, se arguye a exigencias de las Direcciones Jurídicas de los servicios y las exigencias de la resolución N° 30 de la Contraloría General de la República. Si bien esta resolución hace referencia a la obligación de resguardar los recursos públicos, no contiene especificaciones respecto de las garantías ni sus montos.

Esto resulta problemático por variadas razones. En primer lugar, para poder emitir un documento de garantía a la vista, es necesario contar con los fondos disponibles en la cuenta de la organización. De esta forma, una organización sólo puede postular a un proyecto de este tipo si es que cuenta con los fondos suficientes para respaldar el documento solicitado. En el caso de programas que solicitan un 100%, esto implica una barrera de entrada para organizaciones más nuevas o pequeñas que no cuentan con los fondos suficientes.

En segundo término, la emisión de instrumentos como boletas de garantía tiene un costo para el solicitante, el que puede variar entre las 0,5 y las 3,5 UF dependiendo del banco. En otros casos, se cobra una comisión proporcional al monto respaldado por la garantía²⁰.

Por último, una de las problemáticas más destacadas por las organizaciones hace referencia a que los

fondos utilizados para respaldar los instrumentos de garantías no se pueden utilizar hasta que se ha dado término a los convenios. Existen situaciones en las que los cierres de los proyectos se alargan meses e incluso años debido a demoras en la revisión y cierres administrativos desde los servicios, períodos en los que no se puede invalidar la garantía.

En consecuencia, para cumplir con el requisito de presentar los instrumentos de garantía, las organizaciones deben destinar parte de su patrimonio a respaldar los fondos garantizados –los que no pueden ser utilizados hasta que se finalicen completamente los convenios– y utilizar recursos para pagar el costo de emitir y mantener los documentos.

Entre la normativa revisada no se evidenció la existencia de un requisito específico respecto de los montos de las garantías solicitadas. Si bien la Ley de Compras Públicas sí establece que al momento de realizar una compra se debe garantizar entre 5% y 30% de los fondos, esto no aplicaría para los programas analizados, los que no entran en la categoría de compra de bienes o servicios, sino que corresponden a una transferencia. Por ende, la definición de este quedaría a criterio de cada servicio.

Según información entregada por los servicios estudiados, el cobro de los instrumentos de garantía sería una situación muy poco común. Tal como se observa en la Tabla 17, del total de proyectos financiados, en el caso del Fondo Subsidio ELEAM no se ha cobrado ninguna garantía desde el inicio del concurso en 2013, en el Fondo Chile de Todas y Todos se han cobrado cinco en cuatro años y en el FONAPI sólo dos. Sí se ha recurrido a dar término anticipado a los convenios en caso de que las organizaciones no cumplan con lo comprometido; sin embargo, esto no sobrepasa el 16% de los proyectos adjudicados.

20 Esta información se recopiló mediante una consulta telefónica a cinco bancos nacionales, además de la revisión de las páginas web correspondientes.

TABLA 17. CANTIDAD Y PROPORCIÓN DE PROYECTOS ADJUDICADOS A LOS QUE SE LES HA DADO TÉRMINO ANTICIPADO O SE HA COBRADO GARANTÍA

	Convenios con término anticipado		Cobro de garantías		Total proyectos adjudicados	
	N	%	N	%	N	%
Fondo Subsidio Eleam - Senama (2013-2016)	10	3,6%	0	0%	276	100%
Fondo Chile De Todas y Todos- Mideso (2014-2017)	52	15,7%	5	1,5%	330	100%
Fonapi- Senadis (2015-2017)	0	0%	2	0,7%	257	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos entregados por Senama, Mideso y Senadis.

Estas bajas proporciones se explican por parte de los servicios por una disposición y tendencia a, en la medida de lo posible, evitar el cobro de las garantías o el cierre anticipado de los proyectos, ya que esto implica que los recursos asignados quedan sin ejecutar. Esto resulta problemático para cualquier servicio público, pues se corre el riesgo de que en años posteriores se haga un recorte presupuestario.

De esta forma, no se justificaría solicitar instrumentos de garantía con montos que superen los límites establecidos por la Ley de Compras Públicas, en primer término, porque esto implica que muchas organizaciones no pueden postular y, segundo, porque en base a la experiencia de los mismos servicios no ha sido necesario, ya que en general las organizaciones cumplen lo acordado y ejecutan los recursos según lo comprometido.

• Atrasos en los pagos al inicio y durante los proyectos.

Otro de los problemas identificados por las organizaciones tiene que ver con los atrasos de los pagos comprometidos desde los servicios. En el caso del FONAPI y del Fondo Chile de Todas y Todos, esto no resulta problemático, pues el pago se realiza en

una sola cuota al inicio del proyecto. En el segundo caso, este formato de transferencia se incorporó recientemente. Antes se hacían varias transferencias, lo que resultaba complicado tanto para los servicios como para las organizaciones, ya que se exigía tener las rendiciones completadas y aprobadas para poder transferir las siguientes cuotas.

En el caso del Fondo Subsidio ELEM, las organizaciones ejecutoras plantean que el atraso en los pagos mensuales es uno de los principales obstaculizadores para la adecuada ejecución de los proyectos²¹.

Un caso emblemático de demoras de pagos se da entre las organizaciones colaboradoras de Sename, las que, en virtud del art. 80 bis de la Ley 19.968 de los Tribunales de Familia, están obligadas a recibir a niños y niñas derivados de esta instancia judicial, aunque no cuenten con plazas disponibles para ello²². Entre las organizaciones entrevistadas, se mencionó que el aspecto más crítico de la aplicación de este artículo tiene que ver con los pagos de Sename, que al año 2016 reconoció una deuda que superaba los \$8.000 millones (Jara, 2017), lo que llevó a algunas organizaciones a manifestar a través de los medios de comunicación que no podrían seguir recibiendo niños hasta que no se saldara esta deuda²³.

21 Información obtenida de informes de ejecución semestral de proyectos de Fondo Subsidio ELEM.

22 "Si el juez estima necesario decretar una medida respecto de la cual no existe en la Región oferta de las líneas de acción indicadas en la ley N° 20.032, comunicará tal situación al Director Nacional del Servicio Nacional de Menores, quien deberá adoptar las medidas tendientes a generar tal oferta en el menor tiempo posible. Entretanto, el juez decretará alguna de las restantes medidas del artículo 71. Pero, si la cautelar dispuesta es la de la letra h) de dicho artículo, el Servicio Nacional de Menores deberá darle cumplimiento de inmediato y sin más trámite" (art. 80 bis, Ley 19.968).

23 Correa y Sánchez, 2017.

La demora en los pagos se explica, entre otras cosas, porque para realizar las transferencias se deben llevar a cabo diversos trámites como la elaboración, revisión y firma de los convenios, emisión de resoluciones y solicitud de recursos, entre otros. En general, en los convenios no se encuentra definido el tiempo que debiese transcurrir entre la adjudicación de los proyectos y la firma de convenio y transferencia de recursos, por ende, no existe un plazo determinado dentro del cual se deben realizar todos los procedimientos.

Esto dificulta una adecuada planificación de las necesidades de personal y actividades a realizar y repercute en la gestión diaria que hacen las organizaciones, obligando en algunos casos a solicitar préstamos o traspasar recursos de un programa a otro, entre otras acciones, para poder mantener los programas funcionando. En este contexto, las organizaciones deben contar con un respaldo económico suficiente para poder funcionar normalmente en caso de que no se transfieran los recursos en los plazos estimados (Boris et al., 2010; Pettijohn et al., 2013). En la práctica, esto ha repercutido en que organizaciones más pequeñas o de menores recursos no puedan acceder a cierto tipo de fondos y proyectos. Por último, esto resulta especialmente conflictivo en el caso de organizaciones que atienden permanentemente a niños, adultos mayores y otros grupos vulnerables, viéndose directamente afectada la calidad del servicio entregado.

• Limitaciones a gastos y rigidez de requisitos para el uso de los recursos.

Una de las principales problemáticas identificadas tanto en Chile como a nivel internacional, es la prohibición o limitación de utilizar los recursos públicos para cubrir gastos administrativos (Pettijohn et al., 2013), lo que tendría un impacto directo en las finanzas de las organizaciones (Fyffe, 2015), poniendo en riesgo su funcionamiento normal. En otros casos, se espera que las organizaciones cuenten con un “aporte propio” o con fondos adicionales para la ejecución de los proyectos (Viveros, 2015; Pettijohn et al., 2013). Al igual que en el caso de otras dificultades antes descritas, esto también se constituye en una barrera de entrada para organizaciones que no cuentan con los recursos suficientes para cubrir gastos operacionales o de administración relacionados

con la ejecución de este tipo de programas, especialmente considerando la complejidad del proceso de postulación, de la fiscalización y de la rendición, los que se abordarán más adelante.

Una segunda problemática tiene que ver con la rigidez de los requisitos para el uso de los recursos. En general, los convenios de transferencias establecen límites respecto de la cantidad de fondos que pueden destinarse al pago de recursos humanos, operación, infraestructura y materiales, entre otros. Si bien desde los servicios, y en los mismos convenios, se plantea que se pueden realizar modificaciones a la distribución de los gastos previa aprobación del servicio que financia, desde las organizaciones se critica la complejidad y lentitud de este proceso.

Dada su naturaleza, las OSC pueden, por ejemplo, recibir donaciones en especies que cubran parte de los gastos presupuestados, lo que abriría la posibilidad de destinar esos mismos recursos a otros ítems del mismo proyecto o programa. A esto se suma el hecho de que las OSC son organismos sin fines de lucro, que no reparten utilidades entre sus miembros, por lo que todos los recursos siempre serán destinados al trabajo de la misma organización. Esto no quita que el Estado no pueda tomar resguardos respecto del uso de los recursos, pero estos debiesen diferenciarse del de otro tipo de proveedores.

En otros casos, como el Fondo Subsidio ELEM, los ejecutores plantean la necesidad de flexibilizar y facilitar el proceso de redistribución en los distintos ítems de gasto en caso de que surjan contingencias durante la ejecución de los proyectos²⁴. Esto resulta especialmente relevante en el caso de programas y proyectos para los cuales no existe una única forma de alcanzar los resultados esperados. Por ejemplo, existen diversas intervenciones y actividades que se pueden llevar a cabo para promover la revinculación parental o la autonomía de las personas mayores, las que se pueden ir modificando y adaptando en el tiempo de acuerdo a las necesidades de cada persona y su contexto.

En consecuencia, si bien las limitaciones y rigideces en relación con los gastos buscan principalmente resguardar el buen uso de los recursos, estas pueden resultar problemáticas. Por una parte, porque afectarían el accionar de las organizaciones, que estarían

24 Información obtenida de informes de ejecución semestral de proyectos de Fondo Subsidio ELEM.

obligadas a cubrir con recursos propios los gastos de operación necesarios para la ejecución de cualquier programa o gastos surgidos de contingencias. Por otra parte, las restricciones a la redistribución, obligan a llevar a cabo procesos de modificación que, en algunos casos, pueden ser largos y engorrosos, afectando el funcionamiento normal de las OSC y limitando las posibilidades de optimizar gastos y ser más eficientes. En este contexto, surge el desafío de generar mecanismos que permitan el correcto resguardo de los recursos públicos, pero a la vez incentiven su uso de manera eficiente.

Propuesta 3: Simplificar requisitos y restricciones de la transferencia y uso de recursos, incentivando la eficiencia de este proceso

Esta propuesta se refiere a todas las restricciones identificadas en el diagnóstico: pago de profesionales contratados, boletas de garantía, plazo de transferencias de recursos y redistribución de gastos. Estas se basan sobre todo en el supuesto de que no existen razones para establecer reglas más gravosas para las transferencias de subvenciones que aquellas exigidas por la Ley de Compras Públicas. Esto adquiere aún más relevancia considerando que, como se mencionó anteriormente, las OSC pueden recibir recursos del Estado bajo las dos modalidades de manera indistinta.

ETAPA 1: ESPECIFICACIONES EN LEY DE PRESUPUESTOS E INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL

Respecto de las exigencias de personal, que promueven la contratación de personas a honorarios y evitan el pago de remuneraciones a personal fijo o permanente de las organizaciones, se sugiere permitir el pago de personal contratado a través de especificaciones en las glosas de la Ley de Presupuestos. Esto bajo el supuesto de que, para la ejecución de los proyectos adjudicados desde el Estado, las organizaciones realizan labores operativas y administrativas que mantienen la organización funcionando (por ejemplo, administración y finanzas, comunicaciones, jurídica), que complementan el desarrollo de los proyectos. Lo mismo sucede con los cargos directivos que se involucran de manera directa o indirecta en la ejecución de actividades, pero que en general cumplen el rol de entregar orientaciones técnicas, poniendo su experticia a disposición de los equipos. Un ejemplo de esto lo

constituyen los proyectos Fondap del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicyt), que permiten el financiamiento de gastos de administración estableciendo un porcentaje máximo (Recuadro 5).

En este contexto, se sugiere, además, que en las glosas se establezca la posibilidad de financiar una proporción de estos costos operacionales de las organizaciones y no sólo aquellos profesionales vinculados a la ejecución directa de los proyectos y contratados exclusivamente para esto. Al incluir esta especificación en la glosa presupuestaria que establezca que, durante la vigencia del convenio, se financiará remuneraciones del personal directa e indirectamente involucrado, se podría evitar el tener que justificar con anexos de contrato, informes y otros mecanismos adicionales, el pago del personal dedicado a estas labores.

Respecto a los instrumentos de garantía, tal como se expuso anteriormente, existen muchas diferencias entre los fondos de los distintos servicios del Estado y entre los fondos que se entregan como subvenciones y aquellos que se enmarcan en la Ley de Compras Públicas, la que sí establece un límite máximo para los instrumentos de garantía. Es por esto que, para una primera etapa, se propone establecer, tam-

RECUADRO 5. FINANCIAMIENTO DE PERSONAL ADMINISTRATIVO Y GASTOS DE ADMINISTRACIÓN EN PROYECTOS CONICYT

Los Fondos para el Financiamiento de Centros en Investigación en Áreas Prioritarias (Fondap) tienen como objetivo financiar la investigación científica de excelencia y alto impacto, los que pueden vincularse a instituciones académicas públicas y privadas. Estos fondos permiten el financiamiento de personal dedicado al proyecto, traslados, materiales, infraestructura y bienes de capital, entre otros.

A esto se suma el financiamiento de personal administrativo (administración, secretarías, contabilidad, entre otros), siempre y cuando sus funciones se encuentren debidamente justificadas. También se permiten los gastos de administración u *overhead*, los que se definen como aquellos gastos en infraestructura, equipos, servicios u otros directamente relacionados con el proyecto. En ambos casos, estos gastos no pueden superar el 5% del monto total anual transferido para el proyecto.

Fuente: elaboración propia en base a Bases 6° concurso FONDAP, Conicyt (2015).

bién a través de las glosas presupuestarias de la Ley de Presupuestos que hagan referencia a las transferencias de recursos a privados, límites similares a los de la Ley de Compras. Es decir, no más del 30% del monto a entregar por parte del Estado y, en caso de exigirse más, que sea por razones fundadas, tal como se señala en el reglamento de la misma ley. Esto, dado que no existiría razonabilidad alguna que explique el por qué se le exige más a una OSC a la que se le transfiere una subvención, que a una empresa u organización que es contratada por el Estado para ejecutar un servicio.

Una segunda alternativa podría ser exigir la contratación de un seguro que resguarde el monto total de los recursos transferidos, que sea financiado por la organización, pero que no implique la inmovilización de recursos como sí sucede con los instrumentos de garantía. Un seguro de este tipo, se podría activar en caso de incumplimiento del convenio o imposibilidad de rendir los fondos recibidos. Dado que esto implicaría una obligación de contratar con un tercero, debería quedar especificado en el reglamento que regule cada subvención en la que se opte por esta alternativa.

En cuanto a la redistribución de los gastos, en la misma línea de los puntos anteriores, se sugiere establecer en las glosas presupuestarias y las bases administrativas correspondientes, la posibilidad de redistribuir hasta un 30% del monto transferido sin necesidad de justificar dicha decisión frente al servicio contratante. Esto permitiría homologar las condiciones con aquellas organizaciones que son contratadas a través de la Ley de Compras y que no deben cumplir este requisito, poniendo el foco en los resultados esperados más que en la forma de alcanzar esos resultados.

En caso de que no sea posible incorporar estas especificaciones en las glosas presupuestarias, estas deberán ingresarse en las bases administrativas, para lo cual se propone la elaboración de un instructivo presidencial que defina criterios comunes para todos los organismos públicos, en relación con el pago de personal contratado, los instrumentos de garantía y la redistribución de recursos.

En cuanto a las especificaciones del plazo que debe transcurrir entre la adjudicación y la firma de convenio y la primera transferencia, se sugiere que que-

de estipulado en las bases administrativas de cada proyecto. De esta forma, las organizaciones postulantes tendrán mayor claridad respecto de la fecha estimada de inicio de ejecución y, por ende, podrán planificar la búsqueda de personal y actividades de mejor manera.

Con esto, se busca homologar criterios y simplificar las restricciones en el acceso a recursos de las OSC en el marco de la provisión de servicios sociales. Si bien se puede entender que las OSC cumplen fines públicos, lo que implica un nivel de cuidado y revisión del buen uso de los recursos públicos, la relación entre Estado y organizaciones no debiese estar marcada por la desconfianza, ya que esto se traduce finalmente en altas exigencias en términos de garantías y restricciones para el uso libre de los recursos.

ETAPA 2: LEY DE TRANSFERENCIAS

En una segunda etapa, se propone que todas las especificaciones respecto del pago de personal contratado, instrumentos de garantía, redistribución de recursos y plazos de transferencias, debiesen quedar estipuladas en una Ley de Transferencias o subvenciones de recursos a las OSC y en su reglamento²⁵. El espíritu de esta ley deberá considerar los principios enunciados al inicio de esta sección: confianza, colaboración, foco en el fin social, eficiencia y diversidad. Algunos de estos principios se encuentran presentes en la Ley Federal brasileña de 2014 y en la Ley española de 2011, las que refuerzan la relevancia de la confianza en las OSC como ejecutores expertos en materias de interés público que colaboran con la labor del Estado. Esta confianza se traduce en diversas medidas que buscan facilitar el trabajo de las OSC, algunas de las cuales se detallan en el Recuadro 6.

En el caso específico de los montos de los instrumentos de garantía, se sugiere homologar el rango de entre 5% y 30% establecido en el reglamento de la Ley de Compras Públicas con el fin de equiparar los requisitos exigidos a las organizaciones según el tipo de contratación que se realiza. Esta ley también establece un plazo de vigencia de la garantía de fiel cumplimiento, el que no puede ser menor a 60 días. En caso de que no se determine un plazo específico, se establece automáticamente que este será de 60 días hábiles después de terminado el contrato.

25 La Ley 19.886 de Compras Públicas a través de su reglamento, establece la obligación de que cada repartición pública elabore un manual de procedimiento de adquisiciones en conformidad a lo que dice la ley. En el caso de la Ley de Transferencias, se deberá evaluar la pertinencia de que cada servicio elabore su propio manual.

RECUADRO 6. LA CONFIANZA COMO BASE DE LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y OSC EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y BRASILEÑA

Tanto la Ley Federal 13.019 de 2014 de Brasil sobre Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil como la Ley española Orden AEC/2909/2011, del 21 de octubre de 2011, están construidas en base a un cambio de paradigma en la relación del Estado con las OSC, basado en la confianza y colaboración en el cumplimiento de fines públicos.

En esta línea, la ley brasileña se estableció con el fin de reconocer que las OSC son contratantes distintos a una empresa, pero que deben contar con reglas claras y generales de manera de no provocar arbitrariedades en la contratación del Estado con una u otra organización. Se basa en definir reglas al inicio del trabajo en conjunto, estableciendo un tipo general de contrato con las OSC.

En ambas leyes se definen reglas claras y transparentes que se le exigirán a todo tipo de organización al postular para recibir una subvención, estableciendo el concurso público como forma de convocatoria, de manera de ser igualitarios en el trato a las OSC.

También se establecen prerequisites de antigüedad en la existencia de las OSC y, de acuerdo a esta, existen distintos montos para la entrega de subvenciones, donde aquellas con mayor antigüedad podrán recibir mayores montos. En el caso específico de Brasil, se establece la diferencia en la antigüedad de la organización en relación con el fondo al que postularán. Así, se exigirá un año de antigüedad para fondos municipales, dos años para los fondos del distrito federal y tres para los del Estado central.

Ambas normativas exigen años de experiencia en la materia de interés público a ejecutar e instalaciones y capacidad técnica y profesional que les permita poder sacar adelante de manera correcta el programa a ejecutar. Por último, en ambas se exigen antecedentes limpios, tanto de la organización como de su directorio en términos de cumplimiento de normas tributarias, laborales y en el cumplimiento sin sanciones de otros fondos públicos ya ejecutados.

De esta forma, ambas legislaciones, si bien ponen requisitos de entrada a las OSC de manera de contar con una contraparte fuerte y confiable para la ejecución del programa, como contrapartida no exigen garantías de seriedad de la oferta ni de fiel cumplimiento, permiten el financiamiento de personal permanente de la OSC y el financiamiento de gastos operacionales durante la vigencia del convenio, la redistribución de gastos y la rendición de cuentas al final de la ejecución. Todo esto, siempre y cuando se cumpla con el fin para el cual fueron contratadas. Así, la fiscalización de los programas subvencionados se enfoca en verificar si efectivamente cumplieron con lo comprometido, más que en el análisis financiero pormenorizado de cada ítem presupuestario entregado, que sólo será revisado de manera detallada en caso de sospechas de mal uso de fondos o no cumplimiento de los fines.

Fuente: elaboración propia en base a Ley Federal 13.019 de Brasil y Orden AEC/2909/2011 de España.

Adicionalmente, en el art. 79 bis, se establece un plazo máximo de pago a los proveedores por los bienes o servicios contratados, el que equivale a 30 días corridos desde la recepción de la factura, lo que implica previamente que el organismo contratante debe certificar que recibió conforme. En el caso de proyectos de OSC que emitan una factura al finalizar su ejecución, se debiese considerar este mismo plazo, siguiendo lo establecido por el Programa Pago Oportuno a Proveedores, el que, como su nombre indica, busca que las instituciones públicas cumplan los plazos de pago a sus proveedores.

Fiscalización y acompañamiento de la ejecución de convenios

Un aspecto clave de la ejecución de proyectos con fondos públicos tiene que ver con la fiscalización y acompañamiento que se lleva a cabo desde los ser-

vicios. Tal como se mencionó anteriormente, a nivel internacional existe evidencia respecto de las problemáticas relacionadas tanto con la cantidad como con el nivel de capacitación de los funcionarios responsables de la fiscalización y acompañamiento de proyectos público-privados (Fyffe, 2015; Kettl, 2010). En general, no hay suficiente personal para llevar a cabo procesos de calidad y el que hay, no estaría adecuadamente capacitado tanto en aspectos técnicos como aspectos relacionados con la regulación y el funcionamiento administrativo de los programas. A esto se suma la percepción de informes de rendición técnica excesivamente rígidos y estandarizados, los que no necesariamente reflejan cabalmente los resultados y la efectividad de los proyectos ejecutados (Fyffe, 2015).

En el caso chileno es posible identificar problemas similares. Desde las organizaciones existe una percepción de que los supervisores de programas no siempre cuentan con los conocimientos técnicos su-

ficientes para llevar a cabo una fiscalización adecuada del cumplimiento de los convenios y el uso de los recursos. Por ende, la fiscalización se enfocaría principalmente en aspectos más bien relacionados con el estado de la infraestructura o el cumplimiento de requisitos administrativos, por ejemplo, la iluminación de una residencia o la cantidad de horas trabajadas por los profesionales.

Por otra parte, se menciona también la falta de continuidad de la fiscalización y la escasez de instancias de orientación, retroalimentación y aprendizaje tanto con los servicios como entre organizaciones ejecutoras de un mismo programa. Especialmente en aquellos programas que implican la entrega de un servicio permanente, como el cuidado de niños, niñas o personas mayores, desde las mismas organizaciones se manifiesta la necesidad de contar con un mayor y mejor acompañamiento técnico y apoyo en capacitación para así poder llevar a cabo su trabajo de mejor manera.

Desde los servicios entrevistados, se plantea que los procesos de fiscalización se llevan a cabo mediante la entrega de informes de avances mensuales o semestrales de las organizaciones, los que, en general, se enfocan en evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos, la cantidad de beneficiarios alcanzados y la realización de las actividades comprometidas. Adicionalmente, se realizan visitas a terreno en las que se desarrollan reuniones con los ejecutores y en algunos casos con los beneficiarios. Si bien todos los entrevistados reconocen la relevancia de estas visitas a terreno para la fiscalización y el acompañamiento a las OSC, se menciona la dificultad de realizar visitas periódicas dada la escasez de personal, especialmente en aquellos territorios más alejados de las capitales regionales. Usualmente los funcionarios a cargo de la fiscalización y acompañamiento de los proyectos están también a cargo de otros programas, sobre todo en el caso del personal de las SEREMI, por lo que no es factible realizar visitas mensuales, sino que se efectúan cerca de tres al año. Sin embargo, esta dificultad se intenta suplir manteniendo un contacto permanente y fluido vía teléfono o correo electrónico, lo que se percibe como especialmente necesario en el caso de aquellas organizaciones más pequeñas u organizaciones nuevas con menor experiencia en la ejecución de programas del sector público.

Las falencias en la fiscalización del cumplimiento de los convenios son críticas ya que, en el peor de los

casos, estas se constituyen en un obstaculizador del trabajo de las organizaciones ejecutoras. Esto debido a que el completar los informes en los formatos solicitados, recibir a los fiscalizadores y resolver las observaciones son trámites que toman tiempo y desvían la atención de la ejecución, pero con los que hay que cumplir obligatoriamente. Si los supervisores no están adecuadamente preparados, puede que esto no contribuya a mejorar la calidad de las intervenciones.

Por su parte, la falta de un acompañamiento técnico periódico que vaya más allá de los asuntos administrativos, sino que se constituya en un aporte a los programas, limita las posibilidades de realizar un trabajo realmente colaborativo entre Estado y OSC que agregue valor a los proyectos ejecutados.

Por último, se identifica la falta de un sistema de evaluación de resultados y de la ejecución de los programas y proyectos que permita levantar información objetiva y conocida por todos los actores involucrados con el fin de orientar respecto de los aspectos a mejorar y fortalecer de cada una de las intervenciones.

Propuesta 4: Cambio de paradigma en el vínculo de funcionarios públicos con las OSC

ETAPA 1: INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL

Se propone generar un cambio en el enfoque de la fiscalización y acompañamiento que realizan los funcionarios públicos a la ejecución de los proyectos, pasando de un foco en los aspectos administrativos, de infraestructura o únicamente de cobertura, a un foco en la calidad de los procesos y los resultados obtenidos. Esto implica que los funcionarios encargados tengan el perfil y la experiencia necesaria para poder llevar a cabo esta labor. Lo anterior debiese quedar estipulado en un instructivo presidencial que obligue a los servicios a redefinir este proceso, acompañado de un manual con lineamientos para la fiscalización orientada en los resultados.

Por otra parte, se sugiere complementar la fiscalización enfocada en el cumplimiento de los convenios, con el acompañamiento técnico a los equipos ejecutores, entregando herramientas y orientaciones para la correcta ejecución y el cumplimiento de los estándares técnicos exigidos. Esto se puede llevar a cabo en las visitas a los proyectos, realizando capacitacio-

nes, generando manuales de orientación o generando instancias en las que los equipos ejecutores puedan compartir experiencias e identificar buenas prácticas, entre otros.

Este cambio en el foco del vínculo de los funcionarios públicos con las OSC, debe llevar aparejado los recursos necesarios para su implementación, lo que también debe quedar especificado en el instructivo presidencial. Tal como se mencionó anteriormente, los funcionarios que fiscalizan proyectos, en general, tienen a su cargo otras labores simultáneas, lo que dificulta la realización de visitas periódicas y el acompañamiento técnico específico para cada proyecto. De esta forma, al momento de presupuestar un programa se sugiere considerar un nivel adecuado de acompañamiento, el que debiese ser proporcional a la complejidad de la ejecución del proyecto financiado. Es decir, proyectos que tengan mayores requerimientos técnicos y dificultades para su implementación, debiesen contar con una mayor disponibilidad de tiempo y recursos desde los servicios para su acompañamiento, además de orientaciones específicas definidas en el manual para los funcionarios.

En cuanto al cambio de enfoque en el relacionamiento entre las OSC y el Estado existen dos casos internacionales que orientan el tratamiento de este tema. La Ley Federal 13.019 de Brasil que establece el Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil, nace con el espíritu de mejorar la confianza entre OSC y Estado, orientando la fiscalización en base a los resultados y fines del programa, más que al proceso de ejecución. Es decir, se enfoca en verificar si efectivamente han cumplido con el fin de la subvención entregada o no. En la práctica, esto implica que las organizaciones entregan una rendición de cuentas sólo cuando ya se ha completado la ejecución del proyecto y sólo se revisarán los documentos que justifican los gastos realizados, cuando no se ha comprobado el cumplimiento de las metas y resultados definidos al inicio.

Por otra parte, la Ley española (Orden AEC/2909/2011) que establece las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo, considera a las ONG de desarrollo que trabajen en España u otros países, como organismos socios y concededores de la realidad social y de los beneficiarios y, por lo tanto, importante para los objetivos públicos de España, basándose también en la revisión de los resultados.

ETAPA 2: LEY DE TRANSFERENCIAS

En una segunda etapa, se sugiere incorporar en la Ley de Transferencias a OSC, una especificación respecto al objetivo primordial del proceso de fiscalización y acompañamiento, estipulando que el fin de este es supervisar la correcta ejecución de los proyectos y el cumplimiento de los resultados esperados. Por otra parte, se debe especificar como objetivo complementario el acompañamiento y retroalimentación técnica al trabajo de las OSC, entregando insumos y orientaciones y generando instancias para mejorar la calidad de su trabajo, sin afectar la autonomía de la organización. En otras palabras, el acompañamiento técnico debe constituirse en un valor agregado que refleje el trabajo colaborativo entre Estado y OSC, y no como una imposición.

En este contexto, en base a lo propuesto en la ley, se debiesen elaborar reglamentos específicos de ministerios o servicios, según la temática de los distintos programas y proyectos que aborden tanto aspectos técnicos como administrativos de la fiscalización. Adicionalmente, se podría generar un manual de orientaciones técnicas para el acompañamiento, en el que, entre otros aspectos, se defina el perfil de los profesionales a cargo de esta labor. Cabe destacar la importancia de que cuenten con conocimientos tanto del funcionamiento administrativo de los servicios, así como con conocimientos técnicos específicos relacionados con los programas que se están ejecutando.

Procedimientos de rendición financiera y cierre de proyectos

La rendición financiera y el cierre de los proyectos son las etapas que se perciben como más problemáticas del proceso de transferencias. Los principales desafíos identificados hacen referencia a las diferencias de criterios entre servicios, la falta de modernización de los sistemas de rendición y la falta de claridad de los plazos de revisión y cierre de proyectos.

• Diferencias de criterios y excesivo detalle de información solicitada.

El principal problema en el proceso de transferencias, identificado tanto entre las organizaciones como funcionarios públicos, es la complejidad del proceso de rendición financiera. Esto se condice con lo observado por Fyffe (2015) y Pettijohn et al (2013) en Esta-

dos Unidos, donde al igual que en Chile se evidencia la exigencia de registros detallados de gastos que den cuenta del buen uso de los recursos públicos. En ambos países, estos registros se constituyen en un problema para las OSC debido a la extensión y especificidad de los formatos de rendición, los que requieren una gran dedicación de tiempo tanto para su llenado como para la capacitación para el llenado (Pettijohn et al., 2013).

Como se mencionó anteriormente, en Chile el documento guía para las rendiciones de recursos de los servicios públicos es la resolución N° 30 de la Contraloría, la que busca unificar el proceso de rendición y establece que las rendiciones deben estar compuestas por un informe de rendición, todos los comprobantes de ingresos, egreso y traspasos de recursos. De esta forma, las organizaciones deben entregar, entre otras cosas, liquidaciones de sueldo, boletas de honorarios, contratos de trabajo, informes de actividades de profesionales, boletas y facturas por la compra de bienes o servicios, comprobantes de pago de movilización (boletas de combustible, boletos de transporte público, vales de colectivos) y comprobantes de arriendo, entre muchos otros.

Ahora bien, la Resolución N° 30 fija los principales lineamientos respecto de las rendiciones, entre ellos, la exigencia de documentos originales, pero no explicita procedimientos o exigencias más específicas. Esto deriva en que existan diferencias de formatos y criterios respecto de las rendiciones tanto entre servicios como entre las distintas sedes regionales de un mismo servicio (Moya et al., 2012), ya que cada servicio puede generar su propio manual, circulares o resoluciones.

Los ejemplos mencionados por las organizaciones hacen referencia a que en algunos servicios se piden facturas firmadas y en otros no, existen distintos planes de cuenta, diferentes plazos de entrega y revisión, y variados procedimientos de entrega de la información, entre otros²⁶. La Contraloría cuenta con un formato tipo de rendición que, según lo manifestado por las organizaciones y los funcionarios entrevistados, no siempre se utiliza o en otros casos se le hacen modificaciones que incorporan nueva información, por ejemplo, la nómina de los beneficiarios de un programa o proyecto.

Desde los servicios se reconoce que la rendición es un proceso bastante complejo y que, en la mayoría de las revisiones, surgen observaciones que las OSC deben resolver, las que se relacionan, por ejemplo, con boletas en las que no se ve claramente el monto del gasto, la entrega de boletas o facturas con fecha anterior o posterior a la de la ejecución del convenio o la rendición de compras de bienes o servicios que no responden a los objetivos del proyecto. Sin embargo, estas observaciones no necesariamente implican que los gastos vayan a ser rechazados, sino que pueden ser corregidas. En este contexto, los funcionarios entrevistados plantean que la capacitación y el acompañamiento en el proceso de rendición son fundamentales para que este tenga un buen resultado, especialmente en el caso de organizaciones más pequeñas que no cuentan con áreas o personal exclusivamente dedicado a aspectos administrativos. Por otra parte, tanto desde los servicios como desde las organizaciones entrevistadas, existe la percepción de que las capacitaciones sobre cómo llevar a cabo las rendiciones financieras, disminuyen la cantidad de observaciones y gastos rechazados.

En consecuencia, los distintos formatos de rendición y las distintas interpretaciones de la normativa al respecto, dificultan el proceso de rendición y obligan a las organizaciones a capacitarse y generar una experticia al respecto, la que se debe ir actualizando permanentemente en el caso de las OSC que trabajan con distintos servicios del Estado. Sin embargo, esto no necesariamente contribuye a resguardar el buen uso de los recursos públicos ni la calidad de los proyectos y programas ejecutados.

• Falta de modernización de los sistemas de rendición.

En el marco de las rendiciones financieras también se evidencian ciertos procedimientos y requisitos del seguimiento financiero que se encuentran desactualizados en relación tanto con la normativa vigente como con las tecnologías disponibles.

En primer lugar, la Resolución N° 30 exige la entrega de documentos en papel originales, lo que implica, por un lado, un gran esfuerzo en tiempo y recursos para las OSC ejecutoras, que tienen que recopilar y respaldar toda la información y hacerla llegar a los

26 Información disponible en minuta de trabajo elaborada por el Hogar de Cristo (2018).

servicios correspondientes. En el caso de las facturas y boletas, si bien se aceptan las facturas y boletas de honorarios electrónica, estas de todas formas deben ser impresas y entregadas al servicio correspondiente, aunque ya se encuentran disponibles en el SII. Si bien la misma Resolución N° 30 en su párrafo 3 menciona la posibilidad de rendir con documentación electrónica, esto sólo se puede hacer previa autorización de la Contraloría y en concordancia con lo establecido por la Ley 19.799 de Firma Electrónica.

Por otra parte, también es un esfuerzo de los servicios que deben recibir y almacenar todos los documentos por un tiempo indefinido, generando problemas en relación con la capacidad y el espacio para almacenar todos estos documentos. En el caso de los documentos en papel, solamente si es que estos ya fueron revisados por la Contraloría se establece un límite. Conforme al Numeral 2 del Título II del Oficio Circular 28704/81 de Contraloría, sobre disposiciones y recomendaciones referentes a la eliminación de documentos, que se encuentra vigente, todos aquellos documentos que tengan relación con cuentas relativas a la administración de fondos o bienes del Estado deben ser mantenidos por las respectivas entidades durante un período de tres años, contados desde su revisión definitiva. Pero, de no haber sido revisados en ese período, no se especifica por cuánto tiempo deben permanecer guardados, existiendo un vacío que impide tanto a las OSC como a los órganos de la administración del Estado deshacerse de los documentos que guardan.

Otro aspecto mencionado como problemático por algunas organizaciones, es la exigencia de cuentas bancarias exclusivas para el ingreso y egreso de fondos de un determinado programa²⁷. Esto es especialmente problemático para las OSC de mayor tamaño que ejecutan más de un convenio y que se ven obligadas a pagar sueldos de profesionales y otros gastos desde la cuenta bancaria de cada proyecto, siendo que muchos profesionales se desempeñan en más de un proyecto y le deben pagar el sueldo en dos o más transferencias desde cuentas diferentes. Lo mismo sucede con las compras de insumo, bienes o servicios que responden a más de un proyecto y cuyo pago no se puede desagregar. Todas estas acciones implican un costo en tiempo para las organizaciones.

Un tercer punto se refiere a las exigencias de liquidaciones de sueldos y boletas de honorarios firmadas por los trabajadores correspondientes²⁸, lo que no es exigido por la actual legislación laboral. Específicamente, en el caso de las liquidaciones de sueldo, actualmente se acepta la nómina electrónica de pagos como comprobante válido.

Otra restricción que resulta compleja para las organizaciones tiene que ver con la prohibición de rendir gastos realizados con tarjetas de débito personal. Si bien la rendición con tarjeta de débito institucional sí está permitida, en OSC grandes –con una gran cantidad de trabajadores a lo largo de todo Chile– no es posible realizar todas las compras con la tarjeta institucional. Así, las únicas opciones son la compra con efectivo, lo que resulta complicado en compras de gran envergadura, o la compra con cheques, que son cada día menos comunes en el comercio. Una tercera opción es la entrega de un fondo por rendir a un trabajador específico, quien luego deberá entregar a la organización todas las boletas y facturas de los gastos realizados. En estos casos, al momento de hacer la rendición, la organización deberá entregar un comprobante de pago del fondo por rendir junto con las boletas de los gastos, entre las que sí se pueden adjuntar pagos con tarjeta de débito del trabajador al que se le entregó el fondo. Esto, en efecto, es una solución para determinadas situaciones; sin embargo, agrega un paso adicional al uso de los recursos, lo que al igual que en los ejemplos anteriores, implica destinar tiempo y recursos para ello.

- **No cumplimiento de plazo de revisión de rendiciones y excesiva extensión de cierre de proyectos.**

El principal problema identificado en la etapa de cierre de un proyecto, tiene que ver con las demoras en los procesos de revisión de rendiciones técnicas y financieras, y en la extensión indefinida de algunos cierres administrativos del convenio.

En general, los convenios de transferencias establecen plazos de revisión de los informes de rendición, junto con un plazo para la entrega y resolución de las observaciones realizadas. Sin embargo, no existe un plazo definido o conocido para el cierre definitivo

27 Información disponible en minuta de trabajo elaborada por el Hogar de Cristo (2018).

28 Ídem anterior.

de los convenios. Esto ha derivado en que organizaciones han llegado a recibir observaciones o gastos rechazados de convenios con hasta dos o tres años de antigüedad.

En los servicios entrevistados esto se explica por diversas razones, la principal de ellas es que un convenio no se puede finalizar hasta que se haya verificado el cumplimiento de todas las obligaciones adquiridas por el ejecutor, sin importar cuanto tiempo transcurra. Esto resulta especialmente relevante en los casos en que no se cumple con las obligaciones del convenio y se debe iniciar un proceso judicial para la restitución de recursos.

En los casos en que no se evidencian este tipo de problemas, los funcionarios entrevistados manifiestan que sí existe un plazo para dar cierre a los convenios, el que no debería superar los 20 días hábiles. No obstante, en algunos casos, una vez aprobada las rendiciones técnicas y financieras, el cierre de los convenios debe ser aprobado por la unidad jurídica correspondiente, la que no cuenta con un plazo establecido, por lo que el cierre puede verse relegado frente a otras contingencias. En otro servicio, se mencionó un caso particular de rendiciones que sí fueron aprobadas por los responsables del programa, dándole fin al convenio, pero que fueron rechazadas por la Contraloría dos años después, por lo que hubo que solicitar nueva documentación y la restitución de fondos a las OSC ejecutoras.

Esto resulta problemático para las OSC porque, por un lado, puede no existir claridad de si una rendición está aprobada o no, lo que condiciona la posibilidad de postular a nuevos fondos públicos. Segundo, dado que no existe la figura de silencio administrativo, los servicios pueden volver a solicitar documentos para la rendición meses o años después de finalizada la ejecución de un convenio, existiendo una alta probabilidad de que esos documentos no estén disponibles. Y tercero, el no cierre de un convenio implica, a su vez, que no se pueden extinguir las obligaciones asociadas a la emisión de instrumentos de garantía, entre ellas, la retención de los recursos.

Propuesta 5: Simplificar el proceso de rendición y promover el uso de documentos electrónicos

ETAPA 1: UNIFICAR CRITERIOS PARA LA RENDICIÓN

En una primera etapa, se considera clave homologar criterios respecto a las rendiciones entre diversos servicios y sedes de los mismos. Si bien existe un formato tipo de rendición de Contraloría, este no es utilizado por todos los servicios, por lo que, en primer término, se debiese promover su uso generalizado. Ahora bien, este documento sólo considera información básica de los programas ejecutados, por lo que en algunos casos se requiere recopilar información adicional a la considerada en el formato tipo de Contraloría, por ejemplo, listados de asistentes a las actividades. Para estos casos se sugiere que, desde la Contraloría, se pueda complementar el formato tipo de rendición con la generación de formatos tipos de estos anexos que puedan ser utilizados por todos los organismos públicos que se vinculen con las OSC.

En segundo término, es relevante también clarificar ciertos criterios de Contraloría que hoy quedan a la interpretación de cada servicio. Por ejemplo, nivel de detalle de la información a incluir en las boletas y facturas, medios de verificación aceptados y no aceptados, entre otros. Junto a esto es clave el acompañamiento que ya llevan a cabo algunos servicios y que tiene como objetivo capacitar a los representantes de organizaciones sobre cómo realizar una buena rendición.

Respecto del respaldo de documentación en papel de los originales exigida por la Contraloría, se debiera exigir un determinado número de años como máximo para su resguardo a través de alguna resolución o especificación en el reglamento de la Ley 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, pues como ya se mencionó anteriormente, en caso de que los documentos no hayan sido revisados, no existe plazo para su eliminación. En la legislación internacional se observa que en Brasil se establece un plazo de 10 años para el resguardo de los documentos originales por parte de las OSC, mientras que en España establecen el plazo de cuatro años.

En cuanto a la fiscalización de los aspectos administrativos y financieros, las capacitaciones se han evidenciado como un factor clave para llevar a cabo un buen proceso y evitar tener observaciones. Por ende, se recomienda potenciar estas instancias que tienen un carácter preventivo y formativo respecto a los pro-

cedimientos administrativos, lo que eventualmente facilita tanto el trabajo de las OSC como de los servicios responsables de esta fiscalización, quienes luego deben dar cuenta a Contraloría del uso de los fondos transferidos.

En cuanto a las rendiciones técnicas se podría generar también un formato tipo para el Ministerio de Desarrollo Social, que distinga entre proyectos permanentes y no permanentes. De esta forma, para los proyectos permanentes ejecutados se podría disminuir el nivel de detalle de la rendición, sobre todo en lo relacionado a los gastos operacionales (por ejemplo, arriendo de sedes, pagos de servicios básicos, compras de insumo y traslados). Junto con esto se debe evaluar la periodicidad con la que se realiza la rendición, pasando de una mensual a una semestral o trimestral como se hace en el caso de algunos fondos anuales. Es relevante que este formato tipo ponga el foco en el cumplimiento del fin social de los programas y no sólo en el cumplimiento de resultados o procesos específicos que pueden sufrir modificaciones durante el proceso de ejecución.

Por último, los plazos de revisión de las rendiciones y cierre de los proyectos deben quedar estipulados en los convenios, estableciendo un plazo máximo para el cierre definitivo de estos, permitiendo a las organizaciones invalidar los instrumentos de garantía. Se propone que se establezca como plazo máximo para el cierre de los convenios 30 a 60 días hábiles desde la recepción de los informes finales de rendición técnica y financiera, luego de lo cual debiese operar el silencio administrativo.

ETAPA 2: EMISIÓN DE FACTURA EXENTA ELECTRÓNICA O RENDICIÓN CENTRALIZADA CON DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Para una segunda etapa, se consideran dos propuestas alternativas. La primera hace referencia a promover el uso de una sola factura exenta electrónica que dé cuenta de todos los gastos, para así evitar que las organizaciones tengan que presentar todos los documentos originales de cada compra o contratación que hagan. De esta forma, se homologaría el formato de rendición a aquel exigido por la Ley de Compras Públicas, en el cual los contratistas sólo deben pre-

sentar una factura por el servicio realizado. Dependiendo del tipo de proyecto y de la realidad de cada servicio, se puede exigir facturación mensual, anual o en otras periodicidades.

La recepción de estas facturas debiese llevarse a cabo mediante una plataforma electrónica centralizada²⁹. Esto no sólo simplificaría el trabajo de las OSC, sino que también facilitaría la labor del Estado de identificar las transferencias realizadas y hacer una trazabilidad más precisa de los recursos. Esto debido a que se podría generar una recepción centralizada de todas las facturas emitidas a los servicios públicos. Para esto, los convenios debiesen dejar claramente establecido los productos y servicios comprometidos. Posteriormente, sólo sería necesaria una aprobación conforme del servicio recibido por parte de los servicios contratantes, previo a la emisión de la factura electrónica, eliminando la recepción de las facturas en papel.

Además de simplificar el proceso de rendición, mediante este sistema se podría asegurar el pago oportuno a 30 días a los proveedores del Estado. Actualmente existe un plazo de ocho días en los que se puede rechazar la factura, luego de lo cual el plazo máximo de pago son 30 días. Adicionalmente, mediante la recepción centralizada de las facturas electrónicas a través de una plataforma, permitiría asegurar un plazo máximo de cierre de los convenios y, por ende, de liberación de los recursos asociados a los instrumentos de garantía.

Dado que existen servicios similares ejecutados por las OSC que pueden ser considerados adquisición de bienes o servicios, y otros que son considerados transferencias corrientes, la rendición por factura exenta a través de una plataforma centralizada, permitiría homologar las condiciones de rendición de servicios y programas que se financian con transferencias, con las de aquellos ejecutados en el marco de la Ley de Compras Públicas, simplificando las obligaciones administrativas de las OSC.

En caso de que esto no sea posible, la segunda propuesta hace referencia a la implementación de una plataforma electrónica que permita centralizar los documentos e informes de rendición tanto técnicos como financieros. Cabe destacar que la Contraloría

²⁹ El Ministerio de Hacienda, a través de su Programa de modernización del sector público se encuentra desarrollando una plataforma centralizada de recepción de documentos tributarios electrónicos que podría cumplir esta función.

se encuentra trabajando en un piloto de Sistema de Rendición Electrónica de cuentas entre servicios, el que se lanzó en diciembre de 2018. Este funcionará como una plataforma en la que se cargarán todos los documentos digitales de una rendición, los que se podrán aprobar o rechazar con firma electrónica, estableciendo un plazo de un año para realizar juicios de cuentas. Junto a esto, se evidencian algunos avances en la materia en el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, quienes solicitaron autorización de manera electrónica. De esta forma, se cargan todos los documentos e informes a una plataforma, incluyendo una firma electrónica avanzada que permite identificar al funcionario responsable de la rendición.

En el caso específico de las rendiciones financieras existen ciertos documentos públicos que están a disposición del Estado actualmente y que deberían poder ser visualizados por todos los servicios públicos que entregan fondos a terceros, como son, por ejemplo, boletas electrónicas, las planillas del Servicio de Impuestos Internos y las cotizaciones de carácter previsional; esto dice relación con la integración de datos. En consecuencia, se debe promover que mediante esta plataforma se puedan revisar boletas y facturas electrónicas asociadas al RUT de una organización, sin necesidad de que la OSC tenga que adjuntar estos documentos o facilitar la revisión de información respecto del pago de obligaciones laborales que se encuentra disponible en línea. En esta misma plataforma debiese quedar incorporado también el plazo máximo de revisiones y cierre definitivo de los convenios. Un aspecto clave para la implementación de esta propuesta es que las organizaciones obtengan el RUT al momento de su constitución, el que se debe solicitar en el SII una vez obtenida la personalidad jurídica.

En caso de implementar esta plataforma, se sugiere también generar criterios diferenciados para las rendiciones según la trayectoria de la organización y según el tipo de servicio que proveen, lo que debiese quedar establecido en una Ley de Transferencias de subvenciones. En la misma línea de las propuestas incluidas en el documento “Todos al Aula”³⁰, se propone que aquellas organizaciones que han demostrado un buen desempeño en la ejecución de sus proyectos,

y que no han recibido mayores observaciones en las rendiciones financieras, reciban un trato diferenciado respaldado en la confianza de que van a cumplir de buena manera con los compromisos adquiridos. Este trato diferenciado se puede traducir, entre otras cosas, en no tener que rendir todos los meses, sino que en períodos de tiempo más extendidos.

Continuidad y estabilidad de los programas en función del tipo de intervención

Otro de los problemas identificados por las OSC tanto en las mesas de trabajo como en las entrevistas realizadas tiene que ver con la incertidumbre respecto de la continuidad de los proyectos financiados desde el Estado. Se evidencia que, en general, los proyectos tienen una duración de un año, luego de lo cual se deben renovar los convenios mediante un nuevo concurso. Esto es especialmente crítico en los proyectos que conllevan la atención permanente de personas, como lo son las diversas modalidades de residencias para adultos mayores, niños, niñas u otros, ya que no se cuenta con la certeza de si es que una vez finalizado el convenio se podrá continuar atendiendo a esa población.

Este es el caso de los tres programas observados en el Ministerio de Desarrollo Social, que tienen una duración máxima de 12 meses, lo que se explicaría, entre otras cosas, porque el presupuesto disponible se define en la Ley de Presupuestos de cada año y, por ende, varía año a año. No existe una distinción clara en esta ley entre los servicios permanentes y las iniciativas o proyectos puntuales.

En algunos casos particulares, tampoco se cuenta con la certeza de que habrá oferentes disponibles en sectores o para atender una población específica, lo que conlleva el riesgo de que quede población sin atender.

A esto se suma el hecho de que, si bien los fondos pueden tener una periodicidad anual, en muchas ocasiones no existe claridad respecto de las fechas en las que se llevarán a cabo los concursos y licitaciones para el año siguiente, la que se puede retrasar en relación al año anterior por diversos motivos, por ejemplo, el cambio de autoridades de gobierno. De

30 Propuesta N° 33 de Todos al Aula. Todos al Aula es un plan del gobierno de Sebastián Piñera para desburocratizar la carga administrativa de las escuelas y liceos que reciben financiamiento público.

esta forma, no existe una fecha estable y conocida en la que se realizan los concursos de cada programa, lo que implica que, en algunas ocasiones, las organizaciones deben absorber gastos de los programas durante los períodos en los que aún no se han asignado los recursos, apostando a que habrá una nueva renovación de los recursos para el año siguiente.

En consecuencia, la falta de una planificación conocida por todos y la incertidumbre respecto de la continuidad de un proyecto entre un año y otro, implican un problema para las organizaciones, pues dificulta planificar la contratación de profesionales en el largo plazo y, en algunos casos más críticos, les obliga a realizar gastos no planificados con el fin de garantizar la continuidad de programas de atención permanente y así no afectar la calidad de vida de sus beneficiarios. En el peor de los casos, esto lleva a tener que finalizar los programas, lo que implica que los usuarios dejan de acceder a los beneficios de un determinado programa o proyecto.

Propuesta 6: Evaluar duración de convenios e implementar la renovación automática en programas permanentes

ETAPA 1: ESPECIFICACIONES EN LEY DE PRESUPUESTO Y DEFINICIÓN DE CALENDARIO Y PLAZOS DE POSTULACIÓN A FONDOS

La Constitución Política de la República y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (DL1263), disponen la anualidad del presupuesto nacional; sin embargo, se han encontrado excepciones interesantes de destacar dentro de las glosas presupuestarias de la Ley de Presupuestos. Por ejemplo, para el año 2018, en la Subsecretaría de Servicios Sociales, la glosa número 8 establece en relación con convenios destinados a la aplicación de instrumentos de caracterización socioeconómica, la posibilidad de extender el periodo de ejecución: “Estos convenios podrán contener cláusulas que permitan su prórroga en forma automática y sucesiva por periodos iguales, en la medida que los Programas a ejecutar cuenten con la disponibilidad presupuestaria según la Ley de Presupuestos del Sector Público del año respectivo. Mediante Resolución del Ministro de Desarrollo Social se establecerá el monto a transferir. Para el solo efecto de la ejecución de los recursos transferidos a los ejecutores, estos convenios podrán contener

cláusulas que extiendan su vigencia por un periodo que no exceda 6 meses del respectivo período presupuestario” (Ley de Presupuestos 2018, p. 784).

Siguiendo esta misma línea, se sugiere evaluar la pertinencia de que la asignación anual de servicios, programas o proyectos continuos, como lo son las residencias para niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas en situación de calle, puedan tener una duración superior a un año. Adicionalmente, se sugiere incorporar la posibilidad de renovación automática de convenio en aquellos casos en los que no haya otros oferentes disponibles para un determinado programa, comuna o grupo específico, lo que debiese quedar especificado en las bases técnicas y administrativas correspondientes.

En una primera etapa, esto podría quedar establecido en la Ley de Presupuestos, explicitando la duración y la posibilidad de renovación automática de convenios para los servicios de carácter permanente. La continuidad en la ejecución de este tipo de programas, debiese quedar sujeta a una evaluación anual, la que, en caso de resultar satisfactoria, implique la prórroga del convenio sin necesidad de postular, siempre y cuando la Ley de Presupuestos haya asegurado los recursos para ello, lo que debe quedar establecido en las bases de cada convenio.

Por último, es clave que desde los servicios se defina un calendario y plazos de postulación a recursos que sean claros y conocidos por todos, de modo de disminuir la incertidumbre respecto a la disponibilidad de fondos para un determinado programa. Esta calendarización debiese considerar la sincronización entre el cierre de un convenio y el inicio del siguiente, evitando así periodos en los que las OSC no reciben financiamiento.

ETAPA 2: LEY DE TRANSFERENCIAS

En una segunda etapa, se sugiere que la renovación automática de convenios quede establecida en una Ley de Transferencias para OSC. Esta ley debería contemplar la diferenciación de aquellos programas que debiesen tener una continuidad presupuestaria –como son las residencias que se constituyen en un servicio permanente– de los fondos o concursos públicos que sí tienen lógica anual. En aquellos en que se establezca la continuidad presupuestaria, esta deberá quedar sujeta a una evaluación anual de los programas o proyectos; y si es que esta no resulta satisfactoria, se podrá dar término a los convenios. Al igual que en el punto

anterior, la renovación queda sujeta a la disponibilidad presupuestaria para el año correspondiente.

En este punto se podría tomar como referencia el art. 27 de la Ley 20.032 que regula la relación con los organismos colaboradores de Sename que estipula que, independiente de lo establecido en la administración del Estado, los convenios pueden durar hasta tres años para la Oficina de Protección de Derechos y programas de diagnóstico, y cinco años para los centros residenciales y programas. A esto se agrega que: “Los proyectos con un plazo de duración superior a un año, serán evaluados anualmente por el Sename. Asimismo, el Sename solicitará a los organismos colaboradores acreditados un plan de trabajo para el correspondiente periodo. El Sename podrá prorrogar los convenios sin necesidad de un nuevo llamado a concurso, si las evaluaciones arrojan resultados positivos”. También establece que, si antes de 60 días de la fecha de expiración del contrato no se envían reparos a la ejecución de un proyecto, el convenio se entiende por renovado automáticamente por el mismo periodo original. Esta prórroga automática puede ejercerse por dos periodos consecutivos en el caso de las residencias, luego de lo cual se debe llevar a cabo un nuevo llamado a concurso, en el cual el

ejecutor original puede participar en igualdad de condiciones con los nuevos postulantes.

Como referencia, tanto la ley brasileña como la española contemplan plazos mayores a un año para la ejecución de los programas con OSC. En el caso de la brasileña dependerá del programa o proyecto a financiar, por lo tanto, no cuenta con máximo ni mínimo de años. En el caso de la normativa española contempla un máximo de cuatro años prorrogable por dos más.

Si bien se busca generar continuidad de algunos convenios de servicios permanentes, también es relevante resguardar la posibilidad de que nuevos oferentes puedan proveer estos servicios y evitar la concentración en las organizaciones con mayor trayectoria o de mayor tamaño. Para esto, es clave establecer un máximo de años para la prórroga de los convenios. Además, se sugiere considerar en las licitaciones ofertas que resulten atractivas para organizaciones más pequeñas, que tengan menor capacidad de cobertura. Por su parte, para fomentar la incorporación de nuevas organizaciones, se sugiere establecer en las bases de postulación un puntaje adicional para aquellas que nunca se hayan adjudicado el servicio licitado previamente.

TABLA 18. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS

Participación e incidencia en diseño técnico y retroalimentación de programas y proyectos		
Problemas identificados: <ul style="list-style-type: none"> • Escasa participación de organismos ejecutores en diseño técnico de programas. • Falta de participación de OSC en evaluación y retroalimentación de programas ejecutados. 	Propuesta 1: Institucionalizar mecanismos de participación de las OSC en el diseño y retroalimentación de programas y proyectos a ejecutar.	
	ETAPA 1 Instructivo presidencial <ul style="list-style-type: none"> • Realizar un proceso de consulta con organismos ejecutores previo a la elaboración de las bases. • Mesas de evaluación una vez finalizada la ejecución de los programas. • Desarrollar orientaciones y buenas prácticas para promover la participación de los organismos ejecutores. 	ETAPA 2 Ley de Transferencias <ul style="list-style-type: none"> • Establecer como actividad la consulta previa a la elaboración de las bases y la evaluación en conjunto con las OSC una vez finalizada la ejecución de los proyectos. • Definir presupuesto para la realización de estas actividades y sanción en caso de no realización.
Proceso de postulación a fondos		
Problemas identificados: <ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de una excesiva cantidad de documentos, algunos de los cuales ya se encuentran en poder del Estado. • Variedad de formatos y requisitos de postulación. • Incentivos a la creación de organizaciones para la postulación a fondos. 	Propuesta 2: Simplificar el proceso de postulación y promover la postulación a través de plataformas electrónicas.	
	ETAPA 1 Instructivo presidencial y del Ministerio de Hacienda con mejoras al proceso de postulación <ul style="list-style-type: none"> • Simplificar el lenguaje utilizado en bases técnicas y administrativas. • Prohibir la solicitud de documentos que ya se encuentran en poder del Estado. • Permitir postulación de organizaciones de diversas temáticas. 	ETAPA 2 Postulación electrónica <ul style="list-style-type: none"> • Promover la postulación a fondos a través de Mercado Público o plataforma electrónica similar.

TABLA 18. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS (CONTINUACIÓN)

Requisitos y restricciones para la transferencia de subvenciones		
Problemas identificados: <ul style="list-style-type: none"> • Exigencias respecto al personal promueven la inestabilidad de los trabajadores de las organizaciones. • Exigencias de garantías y otros aportes propios limitan el acceso de algunas organizaciones a los fondos públicos. • Atrasos en los pagos al inicio y durante los proyectos. • Limitaciones a gastos y rigidez de requisitos para el uso de los recursos. 	Propuesta 3: Simplificar requisitos y restricciones de la transferencia y uso de los recursos, incentivando la eficiencia de este proceso.	
	ETAPA 1 Especificaciones en glosas de Ley de Presupuestos respecto de las exigencias del personal <ul style="list-style-type: none"> • Permitir el pago de personal contratado de manera permanente por las OSC. • Permitir el pago de gastos de administración. Especificaciones en glosas de Ley de Presupuestos respecto a instrumentos de garantía <ul style="list-style-type: none"> • Homologar montos exigidos en instrumentos de garantía a lo establecido en la Ley de Compras: entre 5% y 30% o contratación de seguro. Especificaciones en glosas de Ley de Presupuestos respecto de la distribución de gastos <ul style="list-style-type: none"> • Permitir la libre redistribución de gastos de hasta 30% del presupuesto de los proyectos. Especificaciones en convenios sobre plazos de transferencias <ul style="list-style-type: none"> • Definir plazos a transcurrir entre adjudicación de proyectos y firma de convenio y transferencia de recursos. 	ETAPA 2 Ley de Transferencias <ul style="list-style-type: none"> • Permitir el pago de personal contratado de manera permanente por las OSC. • Establecer un monto mínimo (5%) y máximo (30%) para exigencias de instrumentos de garantías o contratación de seguro. • Permitir la libre redistribución de gastos de hasta un 30% del presupuesto de los proyectos. • Establecer un plazo máximo de pago de 30 días.
Fiscalización y acompañamiento de la ejecución de convenios		
Problemas identificados: <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalización con foco administrativo por sobre aspectos técnicos. • Falta de instancias de retroalimentación y acompañamiento técnico. 	Propuesta 4: Cambio de paradigma en el vínculo de los funcionarios públicos con las OSC.	
	ETAPA 1 Instructivo presidencial con especificaciones sobre fiscalización y acompañamiento <ul style="list-style-type: none"> • Cambiar el foco de la fiscalización de aspectos administrativos a aspectos de calidad y resultados. • Brindar acompañamiento técnico a los equipos ejecutores. 	ETAPA 2 Ley de Transferencias: <ul style="list-style-type: none"> • Definir el objetivo de los procesos de fiscalización y acompañamiento. • Especificar actividades mínimas a realizar. • Crear un manual de orientaciones técnicas para el acompañamiento.

TABLA 18. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS (CONTINUACIÓN)

Procedimientos de rendición financiera y cierre de proyectos		
Problemas identificados: <ul style="list-style-type: none"> • Diferencias de criterios y excesivo detalle de información solicitada. • Falta de modernización de los sistemas de rendición. • No cumplimiento de plazo de revisión de rendiciones y excesiva extensión de cierre de proyectos. 	Propuesta 5: Simplificar el proceso de rendición y promover el uso de documentos electrónicos.	
	ETAPA 1 Unificar criterios para la rendición <ul style="list-style-type: none"> • Homologar criterios de rendición entre servicios. • Desde la Contraloría, clarificar criterios para revisión de rendiciones. • Definir un plazo máximo para el resguardo de documentos originales en papel. • Capacitar a OSC para la rendición financiera. • Elaborar un formato tipo de informes de rendición técnica. • Definir en convenios plazo máximo para revisión de rendiciones y cierre de convenios. 	ETAPA 2 Emisión de factura exenta electrónica <ul style="list-style-type: none"> • Ingresar factura exenta electrónica a sistema centralizado. • Aplicar pago oportuno a proveedores (máximo 30 días). • Definir plazo máximo para revisión de facturas y cierre de convenios. Rendición centralizada con documentos electrónicos <ul style="list-style-type: none"> • Cargar documentos electrónicos a plataforma. • Visualización de documentos que ya se encuentran en poder del Estado. • Definir exigencias diferenciadas de rendición según trayectoria y desempeño de organizaciones.
Continuidad y estabilidad de los programas en función del tipo de intervención		
Problemas identificados: <ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre respecto a la continuidad de proyectos. 	Propuesta 6: Evaluar duración de convenios e implementar la renovación automática en programas permanentes.	
	ETAPA 1 Especificaciones en la Ley de Presupuestos <ul style="list-style-type: none"> • Permitir la prórroga de convenios de provisión de servicios permanentes, sujeto a evaluación y disponibilidad presupuestaria anual. • Evaluar posibilidad de duración superior a un año en programas permanentes. Definir calendario y plazos de postulación a fondos.	ETAPA 2 Ley de Transferencias <ul style="list-style-type: none"> • Establecer la renovación automática de convenios, sujeto a evaluación y disponibilidad presupuestaria anual y definiendo un plazo máximo según tipo de programas. • Definir incentivos para la incorporación de nuevos oferentes.

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 18 se presenta una síntesis de las propuestas recién presentadas según tema.

Las propuestas en relación al proceso de transferencia de recursos desde el Estado a las OSC, buscan promover la colaboración de ambos sectores en temas de interés público. En primer término, se busca unificar y simplificar criterios que hoy en día dificultan el acceso de las OSC a este tipo de fondos, evitando las diferencias en los requisitos exigidos por distintos servicios. Si bien existe una amplia variedad de requerimientos específicos para cada servicio y según cada tipo de programa y proyecto, es relevante generar ciertos criterios comunes que faciliten tanto el trabajo de las OSC como de los servicios que se vinculan con ellas, disminuyendo la incertidumbre y homologando el trato a las organizaciones. Esto no descarta la posibilidad de evaluar la implementación de criterios diferenciados tanto en la postulación, fiscalización, acompañamiento y rendición según el tipo de servicio provisto, distinguiendo entre servicios permanentes y no permanentes, y según la trayectoria de las organizaciones, generando una distinción según su desempeño previo. También resulta clave digitalizar y modernizar procesos que hoy en día implican una carga de trabajo adicional tanto para las organizaciones como para los funcionarios encargados de la fiscalización de los fondos, facilitando la comunicación y el intercambio de información entre ambos actores. ▲

5

**CONCLUSIONES:
UN NUEVO TRATO
PARA LAS OSC
EN LA SOCIEDAD
ACTUAL**

El mundo actual presenta una serie de problemáticas de alta complejidad que ya no pueden ser resueltas únicamente por el Estado o por los actores privados. Cada día se hace más necesaria la colaboración entre los actores del mundo público, empresarial y las organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones innovadoras y eficaces a temas como el cuidado de las personas mayores, la protección de la infancia vulnerada, el cuidado del medioambiente, la segregación urbana, el trabajo con personas en situación de discapacidad y la migración, entre otros. Se requiere que estos problemas sean analizados desde distintas perspectivas, sumando esfuerzos y promoviendo la colaboración de actores diversos.

Dada su naturaleza de organizaciones sin fines de lucro, las OSC movilizan una gran cantidad de recursos hacia la solución de problemas de interés público, realizando acciones innovadoras, flexibles, adaptables y pertinentes a los territorios en los que se insertan, contribuyendo al desarrollo de las personas y del país en su conjunto. No obstante, actualmente la relación entre Estado y sociedad civil presenta algunos aspectos problemáticos. En primer término, tal como se mencionó en la introducción de este documento, se evidencia una falta de reconocimiento al trabajo de estas organizaciones y a los aportes que realizan, especialmente en la provisión de servicios sociales, colaborando con el Estado para una mayor calidad y cobertura de programas y proyectos. A esto se suma una dinámica en la que en muchos casos predomina la desconfianza y la burocracia, lo que se traduce, entre otras cosas, en dificultades para el proceso de constitución y funcionamiento de las OSC, falta de información y falta de claridad e incertezas respecto al acceso a financiamiento público.

En este contexto, este documento presenta dos grandes líneas de propuestas que buscan avanzar hacia un nuevo trato para la sociedad civil, promoviendo la visibilización y el reconocimiento del trabajo que desarrollan y una relación más fluida con el Estado en pos de la colaboración y la realización de un trabajo conjunto en temas de interés público. Con esto se busca potenciar al máximo la experiencia, experticia, flexibilidad, capacidad de innovar, movilizar recursos y cercanía al territorio con la que cuentan las organizaciones de la sociedad civil, elementos que se constituyen en un aporte a la labor del Estado en el desarrollo de diversas actividades.

Específicamente, las propuestas presentadas en el capítulo tres se relacionan con la disponibilidad y acceso a información sobre las OSC y su funcionamiento. Esto, con el objetivo de velar por la confianza y la fe pública desde la ciudadanía, el Estado y el sector empresarial hacia las OSC, ya que estas son un activo clave para el funcionamiento de este tipo de organizaciones. La confianza y fe pública se deben resguardar durante todo el ciclo de vida de las organizaciones, en el que deben realizar una serie de trámites para su constitución, modificaciones de estatutos, modificaciones de directorio y disolución.

A esto se suma la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro según lo establecido en la Ley 20.500. Si bien este registro se constituye en un gran avance en la centralización de la información sobre las OSC, se evidencian variados aspectos a mejorar para que este se constituya en una herramienta que facilite el acceso público a información de las OSC, que resulte de utilidad y que promueva la transparencia de estas organizaciones. De esta forma, las propuestas presentadas buscan mejorar los procedimientos a realizar a lo largo de la vida de las organizaciones, evitando que estos obstaculicen su trabajo y desvíen la atención de su misión hacia asuntos administrativos; además de proveer más y mejor información para las mismas OSC, el Estado, las empresas y la ciudadanía en general.

En consecuencia, el avance en la ejecución de las propuestas en este ámbito presenta tres desafíos, los que se describen a continuación.

En primer lugar, en un contexto de creciente desconfianza hacia las instituciones en general, es clave potenciar el trabajo de las OSC, su capacidad de innovar y de vincularse con los territorios y movilizar recursos de diversa índole, para lo que se sugiere que desde el Estado **se resguarden los requisitos y procedimientos mínimos para su buen funcionamiento**, sin entorpecer su trabajo ni interferir en su autonomía. Esto se traduce en velar porque las OSC cuenten con un directorio y estatutos vigentes, por la renovación periódica de los directorios y la representatividad de estos; además de apoyar de manera activa con el cumplimiento de estos requisitos y en la resolución de conflictos que puedan afectar su funcionamiento.

Segundo, es clave **contar con información de calidad y fácil acceso sobre las OSC** para lo cual desde el Estado se debiesen proveer mecanismos que permitan la visualización de esta información tanto

desde los servicios públicos como a la ciudadanía en general. La confianza y la fe pública en las organizaciones ejecutoras de programas públicos son esenciales tanto para el accionar de las organizaciones como para el éxito de las políticas públicas. En consecuencia, tanto las OSC como el Estado deben velar por la valoración y la confianza en el sector, que legitime y valide su trabajo. También es crucial que la información disponible refleje el cumplimiento de las OSC de los requisitos y procedimientos antes mencionados. Junto con esto, surge el desafío de promover y masificar prácticas de transparencia entre las OSC. Dado que son receptoras de una gran cantidad de recursos públicos y privados, es relevante que puedan dar a conocer de manera simple y sistemática a la ciudadanía documentos como memorias de actividades y balances económicos anuales, que den cuenta del trabajo que realizan y el manejo de los recursos recibidos.

Es primordial que esta información sea sistematizada para que resulte de utilidad tanto para las mismas organizaciones como para el Estado, las empresas y otros actores que se vinculan con ella, o que sólo desean conocer el trabajo que realizan. De esta forma, es importante que las OSC provean información de calidad de manera oportuna, simple y clara.

En tercer lugar, tal como se pudo evidenciar a lo largo del capítulo, la relación entre el Estado y las OSC considera una gran cantidad de procesos que en algunos casos resultan excesivamente burocráticos y costosos en términos de tiempo y recursos. Las OSC tienen que interactuar con hasta cinco organismos públicos diferentes, los que muchas veces les solicitan la misma documentación en más de una ocasión o que en otros casos cumplen funciones similares, por ejemplo, entregar certificados de vigencia del directorio. Muchos de estos procesos demuestran atraso y falta de eficiencia en el funcionamiento del Estado. En este contexto, surge el desafío de **simplificar y modernizar los procedimientos de constitución, funcionamiento y registro de las OSC**. El contar con un servicio o departamento público que centralice tanto la vinculación con las OSC como la información disponible de estas organizaciones —y que pueda proveer de información a otros servicios—, evitaría la entrega de información duplicada por parte de las OSC, la revisión duplicada de esa misma información por parte de los funcionarios públicos, la emisión de papeles y certificados cuya informa-

ción ya se encuentra en poder del mismo Estado y la necesidad de almacenar documentación que podría estar disponible de manera electrónica. De esta forma, la vinculación de los organismos públicos con las OSC para su constitución y funcionamiento, y el acceso y disponibilidad de información respecto de sus antecedentes, son ámbitos en los que existe un gran espacio de mejora y modernización, lo que no sólo facilitaría el actuar de las OSC, sino que también implicaría optimizar y hacer más eficiente y eficaz la acción del Estado.

Las propuestas presentadas en el cuarto capítulo hacen referencia a mejorar y modernizar el proceso de transferencia de recursos desde el Estado a las OSC. Este proceso se caracteriza, en primer lugar, por la falta de claridad al respecto, ya que cada servicio y repartición puede establecer requisitos y condiciones diferenciadas para la entrega de recursos. Esto no sólo obstaculiza el acceso de las OSC a fondos públicos, sino que también genera barreras de entrada a las OSC que no cuentan con la experiencia suficiente para postular a estos fondos o que no pueden cumplir con las exigencias de garantías u otros documentos, los que pueden quedar a criterio de cada servicio dado que no existe una norma general al respecto.

En segundo lugar, el proceso se caracteriza por la asimetría en los roles y poder de decisión entre el Estado y las OSC en el marco de la provisión de servicios o financiamiento de proyectos. El Estado diseña los programas y proyectos, define los requisitos técnicos y administrativos para las transferencias de fondos y las acciones a realizar, evalúa y adjudica los proyectos, entrega financiamiento, supervisa la ejecución, y exige, revisa y aprueba las rendiciones de cuentas. Por su parte, el rol de las OSC, en general, se limita a la ejecución de lo establecido en los términos de referencia de las transferencias, sin mayor participación en el diseño de las acciones a ejecutar ni en la evaluación de estas acciones una vez ejecutadas. Además, en muchos casos, los recursos transferidos desde el Estado no son suficientes para cumplir con los estándares mínimos exigidos por las bases de los proyectos, por lo que las organizaciones deben aportar con recursos propios para entregar servicios de calidad. Sin embargo, estos aportes no están formalmente reconocidos y no siempre son suficientes para cumplir con lo exigido por el mismo Estado.

Esto resulta problemático, pues evidencia que no existe una relación de colaboración en las que dos partes trabajan conjuntamente en pos de un objetivo común, poniendo sobre la mesa las fortalezas de cada una y supliendo las debilidades de la otra. Por el contrario, refleja que es el Estado quien mandata y financia a las OSC, limitando el rol de estas últimas a ser prestadoras de servicios del Estado más que socios. En este contexto, surgen cuatro desafíos.

En primer lugar, resulta clave **definir claramente las expectativas, roles y responsabilidades tanto del Estado como de las OSC en el marco de la colaboración**. Esto implica, entre otras cosas, definir el rol de las OSC en el diseño y evaluación de los programas ejecutados, buscando potenciar el aporte que estas puedan hacer en base a su experiencia de trabajo. Lo mismo con la retroalimentación que pueden hacer las OSC respecto a la ejecución de estos programas y los resultados obtenidos, de manera de ir generando mejoras continuas. Por otra parte, significa redefinir el vínculo entre las OSC y los organismos públicos, distinguiendo, por una parte, la fiscalización del cumplimiento de requisitos técnicos y administrativos relacionados con el uso de los recursos, y, por otra, el acompañamiento técnico que se puede hacer desde los servicios con el fin de mejorar las intervenciones realizadas. También se debe definir de manera lo más certera posible el costo real de los estándares de calidad exigidos por el Estado para sus diversos programas y las responsabilidades de cada uno en el cumplimiento de estos estándares. De esta forma, en caso de que el financiamiento estatal no sea suficiente, se pueda exigir y reconocer de manera formal el aporte en recursos que hacen las OSC para el desarrollo de programas de calidad.

Segundo, se deben **simplificar e igualar las condiciones de las OSC trabajando con el Estado** a la de otros actores del mundo privado o la academia, y también hacer más eficiente los procesos tanto para el Estado como para las OSC. Esto significa evaluar la pertinencia de requerimientos respecto de las garantías, plazo de transferencias, documentos solicitados para las rendiciones, revisión y cierre de proyectos, limitaciones a la redistribución de recursos, entre otros. Es clave que el principio que guíe las modificaciones en esta línea sea la confianza, lo que implica, entre otros, que las OSC al ser por naturaleza organizaciones que no distribuyen utilidades no debiesen contar con un control tan estricto y deta-

llado del uso de los recursos. Por el contrario, se debiese priorizar la evaluación de los resultados obtenidos, y sólo en caso de identificarse irregularidades solicitar informes detallados de gastos y aplicar las sanciones cuando corresponda. Esto es esencial para realizar un trabajo más eficiente, enfocado en aspectos técnicos de las intervenciones por sobre aspectos administrativos, y para potenciar los aportes particulares que las OSC pueden hacer en la provisión de servicios públicos.

En esta misma línea, un tercer desafío hace referencia a **desarrollar un sistema de evaluación de los resultados** de los programas y proyectos ejecutados que permita, por una parte, que las OSC den cuenta del trabajo realizado y los resultados obtenidos. Por otra parte, esto también permitiría al Estado levantar información de manera sistemática con el objetivo de priorizar el uso de los recursos, orientar los aspectos en los que se requiere mayor acompañamiento técnico, identificar aquellas organizaciones que tienen un mejor desempeño y modificar aquellos aspectos de los programas y sus bases técnicas y administrativas que presentan debilidades. En este ámbito debiesen definirse claramente los objetivos y el alcance de estas evaluaciones y, en función de eso, determinar la institucionalidad más adecuada para llevar a cabo esta labor.

Por último, surge el desafío de **promover avances en la modernización del proceso de transferencias** con el fin de disminuir los costos tanto en tiempo como en recursos, lo que implica recopilar antecedentes para las postulaciones y rendiciones, algunos de los cuales ya se encuentran en poder del Estado y que, además, deben entregar en papel. La creación de portales electrónicos y la digitalización de algunos de estos procedimientos se consideran avances en pos de mejorar la eficiencia y el uso de los recursos públicos. Para esto es clave generar sistemas integrados, que permitan a las OSC vincularse con el Estado idealmente a través de una sola puerta de entrada que evite las diferencias de criterios, formatos y condiciones que existen hoy en día. En los últimos años se han realizado importantes esfuerzos en pos de la digitalización de trámites y modernización del Estado de modo de facilitar la vinculación de la ciudadanía con los organismos públicos. Estos esfuerzos también debiesen replicarse de manera prioritaria en la vinculación con las OSC.

En síntesis, en este documento se presentan una serie de propuestas que permitirán mejorar las condiciones de la relación Estado-OSC en el corto plazo, las que se espera generen mejoras sustanciales en el trabajo entre ambos actores, y permitan pilotear la implementación de otras medidas de largo plazo, contribuyendo de manera concreta en el desarrollo de programas y proyectos que mejoran la calidad de vida de las personas, y aportan en el desarrollo del país. También se presentan medidas que, debido a su naturaleza, requieren de modificaciones legales o administrativas y de una gran cantidad de recursos para su implementación y que, por ende, se podrían implementar en un horizonte de mediano o largo plazo. Entre estas últimas, el registro único de OSC y la Ley de Transferencia de recursos para las OSC se consideran dos instrumentos cruciales para el reconocimiento de la labor que realizan estas organizaciones y para establecer un nuevo trato con el Estado, en pos de su trabajo conjunto en temas de interés público.

Este nuevo trato se debe basar en el reconocimiento mutuo entre el Estado y las organizaciones, y la confianza, esto es, la creencia de que el otro va a actuar en mi beneficio y no me va a perjudicar. También es primordial contar con información de calidad y fácil acceso para promover la colaboración entre las mismas OSC, así como entre estas con otros actores privados y con el Estado.

El trabajo conjunto entre Estado y OSC en la entrega de servicios sociales es beneficioso para ambas partes y para la sociedad en su conjunto. Este permite incorporar a la labor pública la experiencia de décadas de trabajo con la que cuentan las OSC en diversos ámbitos, se foco en la población en situación de mayor vulnerabilidad, su capacidad de innovación y su conocimiento específico sobre los territorios en los que se insertan y su capacidad de movilizar recursos. De esta forma, para el Estado es importante la contribución de las OSC en la implementación de programas sociales, promoviendo la eficacia, eficiencia y optimización de los recursos públicos. A esto se suma que las OSC también cumplen un rol de incidencia, el que se traduce tanto en el posicionamiento de temas en la ciudadanía, como en la promoción de cambios en las políticas públicas.

Por su parte, la colaboración de las OSC con el Estado permite a las organizaciones acceder a recursos que extienden y dan mayor cobertura al trabajo que realizan, generando soluciones flexibles e innovadoras que complementen la labor de los servicios públicos. Esto, a su vez, se traduce en programas y proyectos de mayor calidad y cobertura que benefician a miles de personas a lo largo del país. De esta forma, el fomentar una relación virtuosa entre Estado y OSC y otros actores, no se trata sólo de mejorar la eficiencia de uno y los otros, sino que es un elemento clave para el desarrollo del país. ▲

BIBLIOGRAFÍA

Andrade, C. y Arancibia, S. (2010). Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia. *Revista CEPAL* (101), 127-143.

Anheier, H., Lang, M. y Toepler, S. (2018). Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics* (2018-80).

Aninat, I. y Razmilic, S. (2018). *Por qué modernizar el Estado*. Punto de Referencia N° 480. Centro de Estudios Públicos. Recuperado de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180424/asocfile/20180424124415/pder480_ianinat_srazmilic.pdf

Australian Government. (2019). *Australian Charities and not for profits Commission*. Recuperado de <https://www.acnc.gov.au/charity>

Banco Integrado de Programas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social. (2017).

Banco Mundial. (2016). *About Public-Private Partnerships*. Obtenido de Public Private Partnership Legal Resource Center. Recuperado de <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>

Banco Mundial. (2018). *PPP Contract Types and Terminology*. Obtenido de PPP Knowledge Lab. Recuperado de <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/6-ppp-contract-types-and-terminology>

Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto de Comunicación y Desarrollo. (2018). *Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay*. Recuperado de <http://www.mapeosociedadcivil.uy/>

Boris, E., Leon, E., Roeger, K. y Nikolova, M. (2010). *Human Service Non profits and government collaboration: Findings from the 2010 National Survey of Nonprofit Government Contracting and Grants*. Washington: Urban Institute.

Brinkerhorff, J., y Brinkerhorff, D. (2002). Government- non profit relations in comparative perspective: Evolution, themes and new directions. *Public Administration and Development*, 22, 3-18.

Buizer I. et al. (2015). *The governance of urban green spaces in selected EU-Cities*. Green Surge.

Centro de Políticas Públicas UC. (2015). *Confianza, la clave para el desarrollo de Chile*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile.

Centro de Políticas Públicas UC. (2016). *Confianza municipal: Percepciones desde la escala local*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile.

Charity Commission for England and Wales. (2018). *Charity Commission for England and Wales*. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>

Circular N° 028704 de la Contraloría General de la República sobre disposiciones y recomendaciones referentes a eliminación de documentos (1981).

Código Civil (2011).

Comisión Interministerial de Participación Ciudadana. (2017). *Informe 2017 Comisión Interministerial de Participación Ciudadana*.

Conicyt. (2015). *Bases 6° concurso FONDAP*. Recuperado de <https://www.conicyt.cl/fondap/files/2014/12/Bases.pdf>

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. (2017). *Estado de la participación ciudadana y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*.

- Consortio para la Reforma del Estado. (2009). *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*.
- Constitución Política de la República de Chile (1980).
- Cordero, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Thompson Reuters.
- Correa, N. y Sánchez, C. (28 de Julio de 2017). *Qué Pasa: La otra deuda del Sename*. Recuperado de <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2017/07/la-otra-deuda-del-sename.shtml/>
- Decreto N° 84 de 2013 del Ministerio de Justicia.
- Decreto N° 250 de 2004 del Ministerio de Hacienda.
- Decreto N° 1.540 de 1966 del Ministerio de Justicia.
- Decreto Ley N° 1.097 de 1975 del Ministerio de Hacienda.
- Decreto Ley N° 1.263 de 1975 del Ministerio de Hacienda.
- Dictamen N° 75.508 de 2010 de la Contraloría General de la República.
- Dictamen N° 65.656 de 2013 de la Contraloría General de la República.
- Dictamen N° 9.630 de 2015 de la Contraloría General de la República.
- Dictamen N° 72.230 de 2016 de la Contraloría General de la República.
- División de Organizaciones Sociales. (2017). *Informe consulta participativa sobre Ley 19.418 de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias*.
- Donahue, J. y Zeckhauser, R. (2011). *Collaborative governance: private roles for public goals in turbulent times*. Princeton: Princeton University Press.
- Encuesta Bicentenario UC- GfK Adimark. (2018). *Resultados*. Recuperado de <https://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2018/10/Resultados-Encuesta-Nacional-Bicentenario-UC-GfKAdimark-2018-Cap%C3%A1tulo-Sociedad.pdf>
- Ferrer, M., Monje, P. y Urzúa, R. (2005). *El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina. Visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de políticas públicas*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Firmin, A. (2017). *Cuestionada y bajo presión: Estado de situación del entorno habilitante para la sociedad civil en 22 países*. Johannesburgo: Civicus.
- FLACSO Chile. (2014). *Evaluación de resultados e impacto del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal*. Santiago: FLACSO.
- Focus, Estudios y Consultorías. (2017). *Estudio de gastos efectivos 2016 por niño(a) y adolescente en residencias atendidas por organismos colaboradores de Sename*.
- Fundación Lealtad Chile. (2014). *El legado de un año de aprendizajes: Adaptación y testeo de estándares de transparencia y buenas prácticas de gestión a las organizaciones sin fines de lucro chilenas desde la óptica de un análisis independiente*. Santiago: Fundación Lealtad.
- Fyffe, S. (2015). *Nonprofit-Government contracts and grants: The State Agency perspective*. Washington D.C.: Urban Institute.
- García, W. (2012). La subvención administrativa: concepto y regimen jurídico. *Revista de Derecho Escuela de Posgrado* (2), 61-92.

- Gidron, B., Kramer, R. y Salamon, L. (1992). Government and the third sector in comparative perspective: allies or adversaries? En Gidron, B; Kramer, R. y Salamon, L. *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*. San Francisco.: Jossey-Bass.
- Girardo, C. y Mochi, P. (2012). Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales. *Economía, sociedad y territorio*, 12 (39), 333-357.
- Gobierno de México. (2019). *Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Recuperado de <https://www.gob.mx/indesol/es/acciones-y-programas/comisipon-de-fomento>
- Greer, S., Wismar, M. y Kosinka, M. (2017). What is civil society and what can it do for health? En S. Greer, M. Wismar, G. Pastorina y M. Kosinka, *Civil Society and Health* (págs. 3-16). Copenhagen: World Health Organisation.
- Hogar de Cristo. (2018). *Recomendaciones desde el Hogar de Cristo para la operación y elaboración del presupuesto público 2018*.
- Huerta, M., Ablanado, I. y Vázquez de Mercado, M. (2018). *The legal environment for civil society organizations in Mexico. Analysis and recommendations*. Ciudad de México: US Aid.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Informe anual 2016: la situación de los Derechos Humanos en Chile*. Recuperado de <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/998>
- Irrázaval, I. (2018). *Organizaciones de la Sociedad Civil y el desafío de la confianza*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de www.sociedadnacion.cl/publicaciones
- Irrázaval, I. y Guzmán, J. (2000). *Incentivos tributarios para instituciones sin fines de lucro: Análisis de la experiencia internacional*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Irrázaval, I., Streeter, P. y colaboradores. (2017). *Sociedad en Acción. Construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile, Fundación Chile +Hoy.
- Irrázaval, I., Streeter, P. y Salas, I. (2018). *Comprometidos con Chile. La contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la infancia y las personas mayores*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile, Fundación Chile +Hoy.
- Irrázaval, I., Tello, C. y Vergara, M. (2017). *Entrega de servicios al ciudadano: oportunidades de mejora. Nota técnica para Country Development Challenges*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jara, M. (2017). *Observatorio Fiscal. La millonaria deuda del Sename*. Recuperado de <https://observatoriofiscal.cl/Blog/2017/10/la-millonaria-deuda-de-sename-a-organizaciones-colaboradoras/>
- Jara, P. (2015). *Principales aspectos de la rendición de cuentas*. Contraloría General de la República.
- Keating, V. y Thrandardottir, E. (2017). NGO trust and the accountability agenda. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (1), 134-151.
- Kettl, D. (2010). Governance, contract management and public management. En S. Osborne, *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (págs. 239-254). Londres y Nueva York: Routledge.
- Ley 10.336 de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República (1952).
- Ley 15.231 sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local (1963).
- Ley 18.593 de los Tribunales Electorales Regionales (1987).
- Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias (1995).

- Ley 19.886 de bases de contratos administrativos de suministros y prestación de servicios (2003).
- Ley 19.628 sobre protección de la vida privada (1999).
- Ley 19.968 de los Tribunales de Familia (2004).
- Ley 20.032 establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores de Sename y su régimen de subvención (2005).
- Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011).
- Ley de Presupuestos del Sector Público (2018).
- Ley Federal 13.019 de Brasil, marco regulatorio de las organizaciones de la sociedad civil (2014).
- Ley General de Subvenciones del Gobierno de España. BOE número 276 (2003).
- Lister, S. (2003). NGO Legitimacy: Technical issue or social construct? *Critique of Anthropology*, 23 (2), 175-192.
- Macuer, T. y Arias, P. (2009). *La mediación comunitaria en Chile. Programa seguridad y ciudadanía*. Santiago: FLACSO Chile.
- Martínez, C. y Mendiola, G. (2017). Analizando las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para la gobernanza. La legitimidad de la Fundación del Empresariado Chihuahuense. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México* (27), 64-86.
- Mathews, J. (1997). Power Shift. *Foreign Affairs*, 76 (1), 50-66.
- Mayer, R., Davis, J. y Schoorman, F. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20 (3), 709-734.
- Mensaje Presidencial con el que se inicia el proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2004). Recuperado de https://www.bcn.cl/historiadela/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/4641/#h2_1_1
- Minister of the Cabinet Office. (2012). *Trusted and Independent: Giving charity back to charities. Review of the Charities Act 2006*. Londres: The Stationery Office.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Banco Integrado de Proyectos*. Recuperado de <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/bip2-trabajo/app/login.jsessionid=4F6EB4A6CE4C6A13F70E8F9159EE681F>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2018). *Registro Social de Hogares de Chile*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social, Banco Mundial.
- Ministerio de Educación. (2018). *Propuestas Comisión Todos al Aula*.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social Argentina. (2019). *Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/cenoc>
- Morrone, A., Tontoranelli, N. y Ranuzzi, G. (2009). *How good is trust? Measuring trust and its role for the progress of societies*. Paris: OECD Publishings.
- Moya, E., Ortiz, P., Soto, V., Murden, A. y Atton, V. (2012). *Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones sin fines de lucro*. Santiago: Chile Transparente.
- Najam, A. (2000). *The four Cs of government-third Sector relations: Cooperation, confrontation, complementarity, co-optation*. Sustainable Development Policy Institute.

- Orden AEC/2909/2011 de España. Bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo (2011).
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2013). *Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making*. OCDE.
- Ormazábal, C. (2015). *Origen de la Resolución N° 30, de 2015, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas*. Contraloría General de la República.
- Pareja, A., Fernández, C., Blanco, B., Theobald, K. y Martínez, A. (2016). *Simplificando vidas: Calidad y satisfacción con los servicios públicos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pestoff, V. y Brandsen, T. (2010). Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? En S. Osborne, *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (págs. 223-236). Nueva York: Routledge.
- Pettijohn, S., Boris, E., De Vita, C. y Fyffe, S. (2013). *Non-profit contracts and grants: Findings from the 2013 National Survey*. Washington D.C.: Urban Institute.
- Pietrzak, E. (2015). The public, the private and the sphere in – between: Contemporary interpretations of civil society. En A. Westman y E. Pietrzak, *Local decision-making I* (págs. 15-32). Joensuu: Karelia University.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), Universidad Alberto Hurtado de Chile e Instituto de Estudios de la Religión ISER. (2014). *Guía de mediación comunitaria*. Recuperado de <https://unhabitat.org/downloads/es/>
- Rathgeb Smith, S. y Smyth, J. (2010). The governance of contracting relationships: “Killing the golden goose”. En S. Osborne, *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (págs. 270-300). Nueva York: Routledge.
- Registro Federal de las OSC México. (2019). *Buscador de OSC*. Recuperado de <http://166.78.45.36/portal/>
- Reglamento tipo Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil. Recuperado de http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/reglamento_tipo_dic.pdf
- Resolución N°30 de la Contraloría General de la República que fija normas de procedimiento sobre rendición de cuentas (2015).
- Rodríguez, C. (2015). *La contratación pública*. Santiago: Universidad de Chile.
- Salamon, L. (2002). The new governance and the tools of public action: an introduction. En L. Salamon, *The tools of government* (págs. 1-48). Nueva York: Oxford University Press.
- Salamon, L. y Anheier, H. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9 (3), 213-248.
- Salamon, L., Geller, S. y Newhouse, C. (2012). *What do non profits stand for?* Baltimore: Johns Hopkins University.
- Salamon, L., Hems, L. y Chinnock, K. (2000). *The Nonprofit sector: For what and for whom?* Baltimore: Johns Hopkins University.
- Salamon, L. y Sokolowski, S. (2017). Explaining civil society development II. En L. Salamon, W. Sokolowski & M. Haddock, *Explaining civil society development* (págs. 74-90). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L., Sokolowski, S. y Haddock, M. (2017). *Explaining civil society development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Schofer, E. y Fourcade-Gourincha, M. (2001). The structural contexts of civic engagement: Voluntary Association Membership in Comparative Perspective. *American Sociological Review*, 66 (6), 806-828.
- Secretaría Nacional de la Gestión Política Ecuador. (2019). *Directorio de Organizaciones Sociales*. Recuperado de <https://sociedadcivil.gob.ec/directorio>
- Select Committee on Charities. (2017). *Stronger charities for a stronger society. Report of session 2016-2017*. Londres: Authority of the House of Lords.
- Sir Stuart Etherington et al. (2015). Regulating fundraising for the future: Trust in charities, confidence in fundraising regulation.
- Sociedad en Acción. (2017). *Fortaleciendo las organizaciones de la sociedad civil: Propuestas para impulsar las OSC de Chile y construir un país mejor*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile, Fundación Chile +Hoy.
- Steen-Johnsen, K., Eynaud, P. y Wijkström, P. (2011). On civil society governance: An emergent research field. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2 (4), 555-565.
- Thrandardottir, E. (2015). NGO legitimacy: Four Models. *Representation*, 51 (1), 107-123.
- Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Torche, F. y Valenzuela, E. (2011). Trust and reciprocity: A theoretical distinction of the sources of social capital. *European Journal of Social Theory*, 14 (2), 181-198.
- Torfinf, J. y Sorensen, E. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Universidad Adolfo Ibáñez, Horizontal y CADEM. (2014). *Modelo Económico y Competencia en Chile*.
- United Nations Economic Commission for Europe. (2008). *Guide on promoting good governance in public-private partnerships*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Viveros, F. (2014). *Fondos Públicos para las OSC: Marco Legal Chile y Comparativo*. ACCIÓN, Asociación Chilena de ONG.
- Viveros, F. (2015). *Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil: estudio de legislación chilena y comparada sobre acceso a fondos públicos por parte de las organizaciones de la sociedad civil*. Santiago: ACCIÓN, Asociación Chilena de ONG.
- World Economic Forum. (2013). *The future role of civil society*. World Economic Forum.
- Werker, E. y Ahmed, F. (2008). What do nongovernmental organizations do? *Journal of Economic Perspectives*, 22(2), 73-92.
- Woldring, H. (1998). State and civil society in the political philosophy of Alexis de Tocqueville. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9 (4), 363-373.
- World Values Survey. (2014).
- Young, D. (1999). Complementary, supplementary or adversarial: A theoretical and historical examination of government-nonprofit relations in the U.S. En E. Boris y C. Steurele, *Government and nonprofit organizations: The challenges of civil society* (págs. 31-67). Washington D.C: The Urban Institute.
- Young, D. (2000). Alternative models of government- nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1), 149-172.

Sociedad en Acción es un proyecto del Centro de Políticas Públicas UC y la Fundación Chile+Hoy que surge el año 2015 con el objetivo de relevar el rol de las organizaciones de la sociedad civil en Chile, a través del levantamiento de evidencia, datos e indicadores que permitan observarla y posicionarla como un tema de interés público.

En el presente documento, Sociedad en Acción aborda los desafíos y sus respectivas propuestas relativas a la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, específicamente en lo que refiere a la confianza, fe pública y registro de estas organizaciones y al proceso de transferencia de recursos desde organismos públicos a las OSC. Estas propuestas se levantaron mediante la realización de entrevistas y mesas de trabajo con más de 50 representantes de organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas.

“Un nuevo trato para las organizaciones de la sociedad civil. Desafíos y propuestas” presenta iniciativas que buscan que la institucionalidad chilena avance hacia una nueva concepción de las OSC, visibilizando su trabajo, promoviendo su reconocimiento en torno a los aportes que realizan y fomentando una relación más fluida con el Estado en pos de la colaboración que llevan adelante en temas de interés público.

