

**PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA
2.0 Y SUS IMPLICANCIAS PARA LAS
ORGANIZACIONES PRIVADAS SIN
FINES DE LUCRO:
APORTES A LA DISCUSIÓN DESDE
LA SOCIEDAD CIVIL**

**PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA
2.0 Y SUS IMPLICANCIAS PARA LAS
ORGANIZACIONES PRIVADAS SIN
FINES DE LUCRO:
APORTES A LA DISCUSIÓN DESDE
LA SOCIEDAD CIVIL**

**Comentarios al proyecto de ley que modifica la Ley 20.285
sobre acceso a la información pública y establece
obligaciones de transparencia a organizaciones de la
sociedad civil que reciben fondos públicos**

Agosto 2019



AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todos los participantes de las mesas de trabajo convocadas por el proyecto Sociedad en Acción. Agradecemos también a quienes facilitaron información para la elaboración de este documento: Gonzalo Guerrero de la Comisión de Integridad Pública y Transparencia de la SEGPRES, Oscar Silva de la Comunidad de Organizaciones Solidarias y Daniel Díaz de la Universidad de Manchester.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	05
INTRODUCCIÓN	09
Participantes	11
LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SU ROL PÚBLICO	12
TRANSPARENCIA EN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: EL DESAFÍO DE RESGUARDAR LA CONFIANZA Y LA AUTONOMÍA	14
COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY	18
Todas las organizaciones que reciben fondos públicos, donaciones con beneficios tributarios y otros beneficios fiscales debiesen ser sujetos de transparencia	19
Información sujeta a ser transparentada: quiénes son, qué hacen y cómo se financian	21
Publicación de información a través de un portal único electrónico y creación de un sistema único e integrado de información sobre las organizaciones de la sociedad civil	23
Entrega de información como requisito para la adjudicación de fondos públicos	25
REFLEXIONES FINALES	26
REFERENCIAS	28

INTRODUCCIÓN

El año 2008 se promulgó la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, la que busca garantizar el acceso a fuentes públicas de información desde la ciudadanía, promoviendo un mayor conocimiento y control de los actos de la Administración del Estado. La moción parlamentaria que inicia esta ley el año 2005 menciona que con ella se busca incentivar la transparencia y la participación de la ciudadanía en la gestión del Estado y prevenir la corrupción en la función pública.

De esta forma, desde su promulgación, la ley ha garantizado el acceso a información pública de servicios como ministerios, intendencias, gobernaciones, municipios y otros órganos o servicios públicos. Con esto se busca resguardar el principio de transparencia, respetando la publicidad de los actos públicos y facilitando el acceso a la información de cualquier persona, utilizando dos medios principales. El primero es la transparencia activa, que permite el acceso permanente a información a través de los sitios web de los servicios públicos. El segundo son las solicitudes de información, las que obligan a los servicios a entregar la información solicitada a no ser que exista un motivo que justifique que esta se mantenga en reserva (Consejo para la Transparencia, 2019). La ley además crea un Consejo para la Transparencia (CPLT), cuya principal obligación es velar por el cumplimiento de esta ley.

En agosto de 2018, a diez años de la promulgación de la Ley 20.258, el gobierno de Sebastián Piñera ingresó un proyecto de ley que modifica algunos aspectos de la normativa recién descrita. Con este, se busca incorporar los aprendizajes adquiridos durante su implementación y profundizar la cultura de la transparencia entre los organismos públicos con el fin de robustecer la democracia y prevenir la corrupción. En este contexto, se extienden las obligaciones de transparencia a los poderes legislativo y judicial, y a otros servicios como la Contraloría General de la República, Banco Central y Servicio Electoral. También se le otorgan nuevas funciones al Ministerio Secretaría General de Gobierno y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y se facilita el acceso a información mediante la creación de un Portal de Transparencia que

centraliza la información disponible por transparencia activa y las solicitudes y entregas de información.

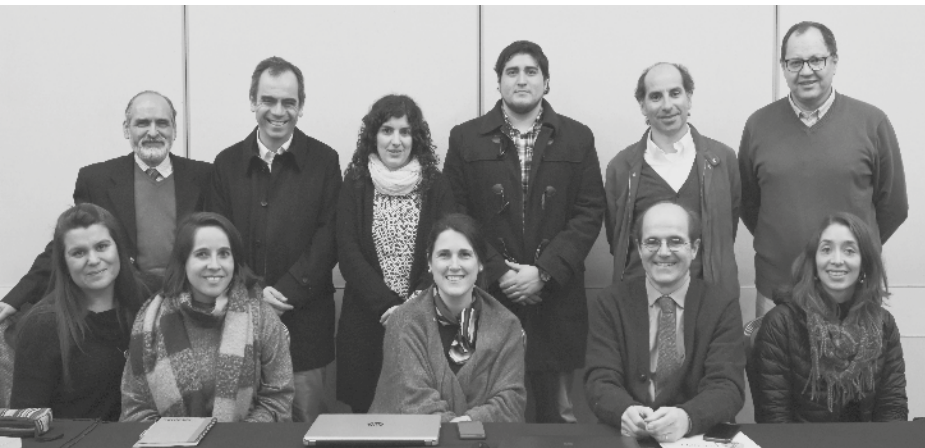
Otra de las novedades del proyecto es la incorporación de un artículo que aplica a los organismos privados sin fines de lucro que reciben fondos públicos (artículo 10). De esta forma, se establece que los organismos que reciben más de 1500 unidades tributarias mensuales (UTM) provenientes de fondos públicos, las que deben representar al menos un tercio de su presupuesto del año anterior, tienen la obligación de publicar en sus páginas web información respecto a las normas que las rigen, estatutos, fuentes de financiamiento, memoria anual de actividades, organigrama, presupuesto y porcentaje del presupuesto proveniente de fondos públicos. Esta obligación también aplica a las organizaciones inscritas en el Registro de Receptores de Fondos Públicos, regido por la Ley 19.862, cuyas transferencias de recursos provenientes desde el Estado superen las 200 UTM. El proyecto también establece que, en caso de no cumplimiento, el CPLT podrá aplicar una amonestación y/o multa a beneficio fiscal de hasta un 10% del total de los fondos públicos recibidos o un 20% en caso de reincidencia.

A esto se suma un proyecto de Ley presentado desde el Senado¹, que busca promover la transparencia de este

“Los organismos privados sin fines de lucro que reciban más de 1.500 UTM provenientes de fondos públicos tienen obligación de transparentar información respecto a su gestión. También aquellas organizaciones inscritas en el Registro de Receptores de Fondos Públicos cuyas transferencias de recursos provenientes desde el Estado superen las 200 UTM”

Proyecto de Ley de Transparencia 2.0, artículo 10.

¹ Proyecto presentado por los senadores Prohens, Aravena, Galilea y Pérez en junio de 2019. Boletín N° 12.679-07.



Durante dos sesiones, se discutieron y generaron comentarios en torno al proyecto de ley que modifica la Ley de Transparencia. La mesa fue convocada por el proyecto Sociedad en Acción, ejecutado por el Centro de Políticas Públicas UC y la Fundación Chile+Hoy.

tipo de organizaciones, modificando el artículo 10 de la Ley 20.500 que hace referencia al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. La modificación incorpora la obligación de que las organizaciones den a conocer sus aportantes, informando nombre, objeto, origen nacional o extranjero y monto del aporte. La responsabilidad de fiscalizar estos antecedentes recae en el Ministerio de Justicia, para lo cual se propone la modificación de la Ley Orgánica Constitucional que regula este Ministerio.

En este contexto, el proyecto Sociedad en Acción, ejecutado por el Centro de Políticas Públicas UC y la Fundación Chile+Hoy, convocó a una serie de actores provenientes de organizaciones de la sociedad civil con conocimientos en temáticas de transparencia para discutir y generar comentarios sobre el proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo, específicamente, respecto a las indicaciones que hacen referencia a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se entiende por OSC aquellas organizaciones privadas, sin fines de lucro, voluntarias y autónomas, las

que pueden abordar una gran variedad de temáticas en torno al interés público, entre ellas, educación, deporte, cultura, desarrollo comunitario, salud y medio ambiente², entre otras.

Los participantes se reunieron en dos sesiones durante los meses de junio y julio de 2019 con el fin de analizar los potenciales efectos de esta nueva norma y generar recomendaciones para su implementación. El presente documento sintetiza la discusión y presenta sugerencias en cuatro ámbitos:

- Qué organizaciones deben ser sujeto de transparencia.
- Qué información se debe transparentar.
- Qué medio se debe utilizar para publicar la información.
- Qué sanciones se deben considerar en caso de no cumplimiento de la norma.

² La definición de organizaciones de la sociedad civil utilizada se basa en la metodología elaborada por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad de Johns Hopkins.

MESA DE TRABAJO

Participantes



FRANCISCA EGAÑA
Fundación Lealtad Chile



ROBERTO PERALTA
Fundación Lealtad Chile



JEANNETTE VON WOLFFERSDORFF
Observatorio del Gasto Fiscal



SHARONI ROSENBERG
Fundación PwC



ALEJANDRA PIZARRO
Comunidad de Organizaciones Solidarias



NICOLE ROMO
Comunidad de Organizaciones Solidarias



ÓSCAR SILVA
Comunidad de Organizaciones Solidarias



ALEJANDRO JIMÉNEZ
Mesa de Seguimiento Ley 20.500



ROMINA ODOÑE
Corporación Simón de Cirene



CATALINA NECOCHEA
Corporación Simón de Cirene



JUAN CRISTÓBAL ROMERO
Hogar de Cristo



TITO DÍAZ
Hogar de Cristo



LEONARDO MORENO
Fundación Superación de la Pobreza

Equipo del proyecto Sociedad en Acción



IGNACIO IRRARÁZAVAL
Director



PAULA STREETER
Coordinadora



MARÍA PAZ SAGREDO
Investigadora



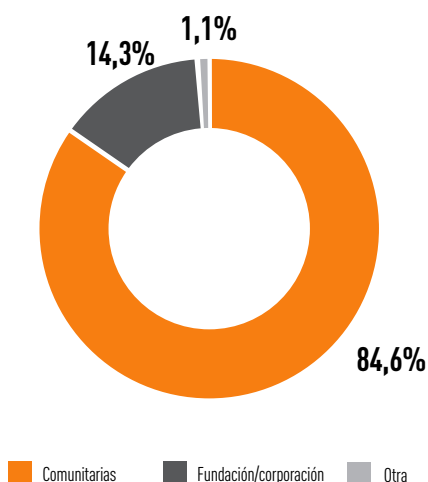
**LAS ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD
CIVIL Y SU ROL
PÚBLICO**

Según datos del Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, al año 2019 en Chile existen 278.569 organizaciones. De estas, 165.247 han realizado movimientos de directorio en los últimos cinco años, por ende, se puede presumir que se encuentran activas. El 85% de ellas corresponden a organizaciones comunitarias, entre ellas juntas de vecinos, clubes deportivos, clubes de adulto mayor y agrupaciones culturales. Por su parte, un 14% corresponden a fundaciones y asociaciones.

278.500

organizaciones sin fines de lucro existen en Chile (2019).

GRÁFICO 1: PROPORCIÓN DE ORGANIZACIONES SEGÚN TIPOLOGÍA JURÍDICA



Fuente: elaboración propia en base a Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, 2019. N= 165.247.

En los últimos años, este tipo de organizaciones se han involucrado de manera cada vez más activa en la discusión de temas de interés público. En primer término, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participan en la provisión de servicios públicos. En este ámbito, las OSC contarían con algunas ventajas comparativas frente al Estado y los privados, entre ellas, el anticiparse a problemas no abordados por el Estado (Salamon, Geller, y Newhouse, 2012), la capacidad de acceder a grupos específicos a los que el Estado no llega (Lister, 2003; Salamon, Hecks y Chinnock, 2000; Salamon, Geller y Newhouse, 2012), la movilización de recursos e involucramiento de voluntariado (Rathgeb Smith y Smyth,

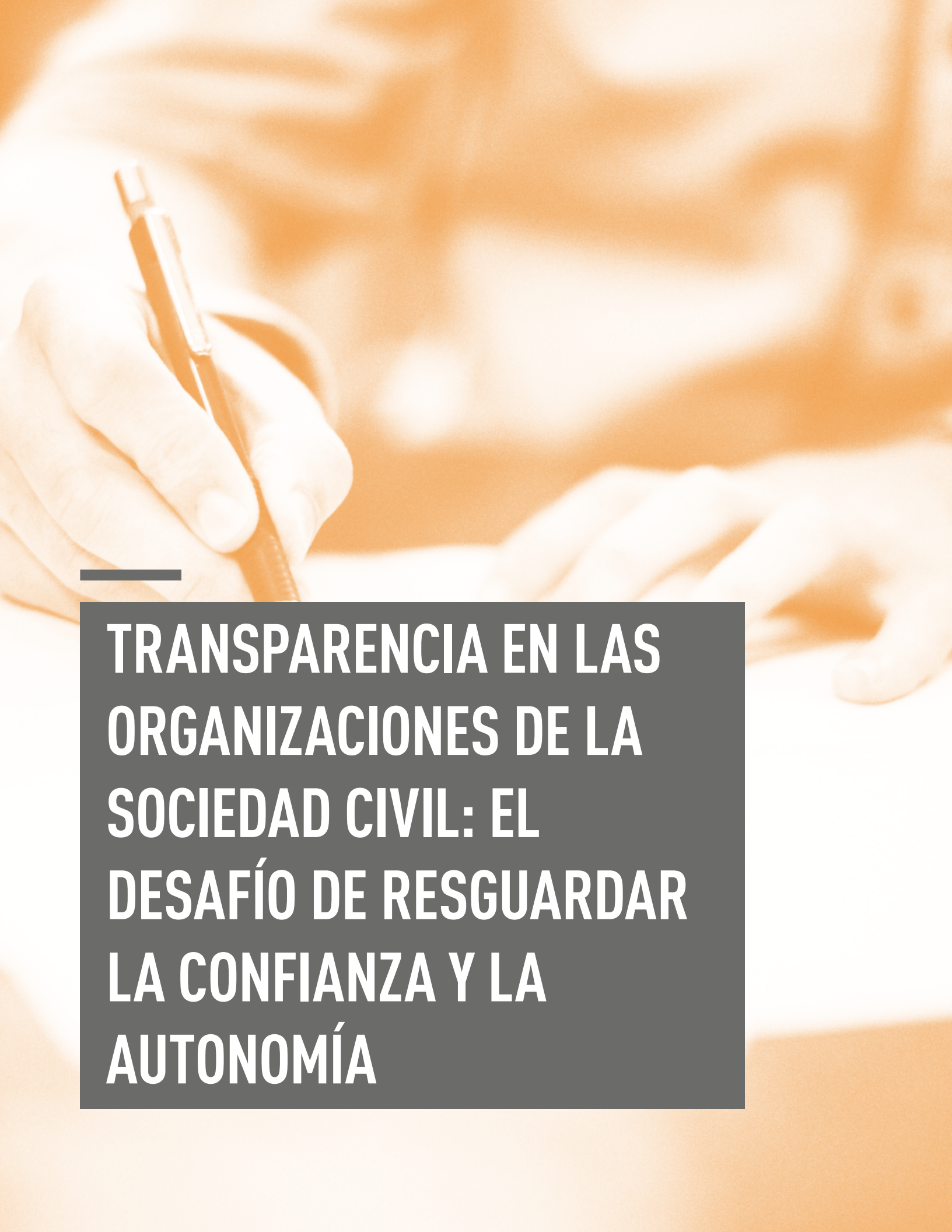
2010; Salamon et al., 2012), la confiabilidad (Anheier, Lang, y Toepler, 2018) y la flexibilidad y autonomía para la solución de problemas a nivel local (Girardo y Mochi, 2012).

En relación a este último punto, destaca que en Chile casi un 50% de los programas sociales del Estado que cuentan con ejecutores externos tienen al menos un ejecutor privado sin fines de lucro (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). De esta forma, las OSC cumplen un rol clave en la provisión de servicios públicos como residencias y cuidados a niños, niñas y personas mayores, apoyo a personas en situación de discapacidad o en situación de calle, prevención del consumo de alcohol y drogas y promoción del empleo, entre otras temáticas.

Las OSC también cumplen un rol expresivo y de movilización del interés público, llevando a cabo acciones de incidencia en leyes y políticas públicas con el fin de que estas sean más pertinentes (Irrázaval, Streeter y Salas, 2018) y en la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones (Peruzzotti, 2007; Scholte, 2001). A esto se suma el que las OSC incentivan el liderazgo e involucramiento de grupos que tradicionalmente han sido excluidos de los procesos políticos (Salamon, Hems, L. y Chinnock, 2000), contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia.

Casi un 50% de los programas sociales del Estado que cuentan con ejecutores externos tienen al menos un ejecutor privado sin fines de lucro.

Las OSC también cumplen un rol expresivo y de movilización del interés público, llevando a cabo acciones de incidencia en leyes y políticas públicas.



**TRANSPARENCIA EN LAS
ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL: EL
DESAFÍO DE RESGUARDAR
LA CONFIANZA Y LA
AUTONOMÍA**

La transparencia de las OSC es un elemento clave a la hora de velar por la confianza y fe pública de estas organizaciones, ya que estas requieren del apoyo de los ciudadanos para funcionar, el que se puede traducir en recursos, trabajo permanente o voluntariado, entre otros. Por otra parte, dado que en muchos casos las OSC se desempeñan como proveedoras de servicios públicos, es clave contar con la confianza del sector público -a modo de facilitar la colaboración-, y de los usuarios y beneficiarios de aquellos servicios.

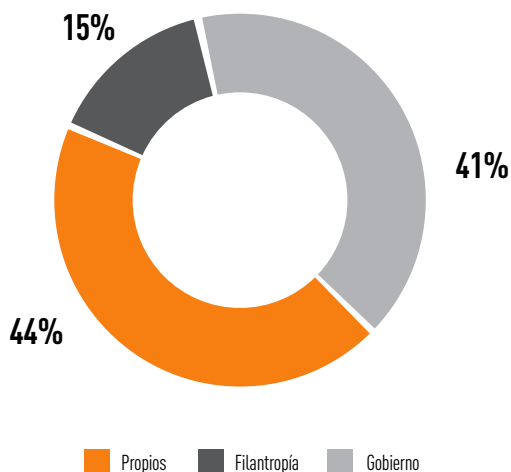
Las OSC en general interactúan con una gran cantidad de actores a los cuales les debiesen entregar información y rendir cuentas, entre ellos, sus miembros, donantes, beneficiarios y usuarios de los programas que ejecutan, trabajadores remunerados y voluntarios, proveedores y organismos colaboradores. Entre otras cosas, las OSC deben dar cuenta del cumplimiento de su misión y objetivos, antecedentes legales y financieros (Martínez, 2017).

Por otra parte, estas organizaciones cuentan con fuentes de financiamiento diversas. En el caso de Chile, un 44% de los recursos que manejan las OSC provienen de ingresos propios, un 41% corresponden a fondos públicos y un 15% proviene de la filantropía. Al año 2015, estos recursos equivalían a un 2,1% del PIB de Chile (Irrarrázaval, Streeter y colaboradores, 2017). En este contexto, existe una creciente demanda por transparencia respecto a información y gestión de este tipo de organizaciones (Moya, Ortiz, Soto, Murden y Atton, 2012). Esto se vuelve especialmente relevante en un contexto de creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y privadas (Encuesta Nacional Bicentenario, 2018).

41%
del financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil corresponde a fondos públicos (Sociedad en Acción, 2015)

2,1%
del PIB de Chile equivalen los recursos de las organizaciones de la sociedad civil (Sociedad en Acción, 2015)

GRÁFICO 2: FUENTES DE INGRESOS DE LAS OSC CHILENAS
Definición concepto internacional, 2015



Ingresos OSC concepto definición internacional = USD 5.350 millones

Fuente: elaboración propia.

A nivel internacional, es común que las OSC tengan que entregar reportes de sus estados financieros y sobre las actividades que realizan a diferentes organismos públicos. Sin embargo, estas obligaciones presentan algunos desafíos. En primer término, en algunos casos, las OSC no tienen la capacidad de generar y procesar la información solicitada. La falta de orientación y formatos tipo implica que las obligaciones de entrega de información se transformen en una carga administrativa que desvía el trabajo de las organizaciones de su foco principal de trabajo (Firmin, 2017). Por otra parte, se corre el riesgo de que las obligaciones de reportar se utilicen con fines políticos, afectando la autonomía de las organizaciones cuando estas tienen intereses diversos o contrapuestos a los gobiernos de turno (Firmin, 2017; Martínez, 2017).

En Chile, existen algunos antecedentes legales que buscan promover la rendición de cuentas de las OSC, sin embargo, estas no necesariamente incentivan la transparencia hacia la ciudadanía. Por una parte, el artículo 557-1 del Título XXXIII del Código Civil, que regula a las asociaciones y fundaciones, establece la obligación de entregar una memoria de actividades y balance anual al Ministerio de Justicia. Según datos del proyecto Sociedad en Acción³, al año 2018, un 54% entregó la memoria al Ministerio de Justicia y un 42% lo publicó en la página web de su organización. Por su parte, un 64% entregó el balance y un 30% lo publicó en la página web. La normativa actual no establece ninguna sanción en caso de que no se entreguen estos documentos. A esto se suma que los documentos recibidos por el Ministerio de Justicia no son de acceso público. En consecuencia, en caso de que esta información no se encuentre publicada en la página web de las organizaciones, no existe ninguna forma de que el público general pueda acceder a ella.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 19.418 que regula a las organizaciones territoriales y funcionales, establece que estas deben elaborar un balance o cuenta de resultados que deben presentar a la asamblea y a la Comisión Fiscalizadora de Finanzas elegida por la misma organización. Al igual que en el caso de las asociaciones y fundaciones, no existe ninguna obligación de publicar esta información, aunque sí de presentarla a la asamblea de miembros. Sin embargo, no existe ningún mecanismo de fiscalización o de sanción en caso que esto no se realice.

Por último, la Resolución N° 30 del año 2015 de la Contraloría General de la República establece el procedimiento mediante el cual las OSC deben rendir cuentas del uso de

recursos públicos adjudicados mediante diversos mecanismos, como fondos concursables o convenios de trabajo con organismos públicos. Específicamente, se detalla las formas de rendir los fondos públicos y la documentación requerida para ello. Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, esta información es solo para uso de la Contraloría General.

Adicional a las obligaciones legales, el año 2016, el CPLT publicó un modelo de transparencia para organizaciones de la sociedad civil que considera tres niveles. El nivel básico promueve la capacitación y sensibilización de la organización en la temática y la implementación de la transparencia activa de información como la misión y visión de la organización, presupuesto actividades e indicadores de resultados. El nivel medio considera la posibilidad de generar y responder solicitudes de acceso a la información. Por último, el nivel avanzado considera la implementación de datos abiertos, transparencia focalizada y cuentas públicas (Consejo para la Transparencia, 2016).

Desde la sociedad civil también se han desarrollado iniciativas que buscan promover la transparencia de información entre las OSC. Entre 2010 y 2013 se llevó a cabo el proyecto Transparentemos, ejecutado por la Fundación Avina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en conjunto con diversos actores del mundo público y privado. Este buscaba incentivar la transparencia activa y rendición de cuentas de las OSC a través de la formación para la incorporación de buenas prácticas en el sector (Perera, 2016; Sociedad Anónima, 2012).

Por otra parte, la Comunidad de Organizaciones Solidarias (COS)⁴ desde 2013 ha promovido el uso de una Ficha

3 Encuesta realizada a 100 directores ejecutivos y gerentes generales de asociaciones y fundaciones durante el año 2018.

4 Agrupación compuesta por más de 200 OSC que trabajan en temáticas de pobreza y exclusión. Para más información revisar: <http://comunidad-org.cl/>

Estadística Codificada Uniforme (FECU) Social entre sus organizaciones miembros. La FECU Social considera información respecto al directorio, estructura organizacional, misión y visión de la organización, áreas de trabajo, actividades y proyectos realizados, cantidad de trabajadores y voluntarios, sus ingresos, patrimonio y estados financieros, satisfacción de usuarios, indicadores de desempeño, grupos de interés, participación en redes y alianzas e indicadores de gestión ambiental. Durante su primer año de implementación hubo 21 organizaciones que aplicaron la FECU Social, mientras que al año 2018, hubo 201 organizaciones que la habían completado, lo que muestra un avance en el uso de este instrumento.

Por último, la Fundación Lealtad Chile⁵ también cuenta con un modelo de fortalecimiento y análisis de prácticas de gestión y transparencia especialmente diseñado para organizaciones sociales, el que promueve nueve estándares que permiten evaluar el órgano de gobierno de las organizaciones, consistencia y claridad del fin social, planificación y seguimiento de actividades, transparencia en la comunicación, transparencia y sostenibilidad del financiamiento, transparencia en el uso de fondos, cumplimiento de las obligaciones legales y promoción del voluntariado. En base a la evaluación que se ha realizado de distintas fundaciones, estos estándares, que tuvieron su origen en España, se han ido adaptando a la realidad chilena (Fundación Lealtad Chile, 2017). A 2019, hay 114 organizaciones que han participado en los talleres de diagnóstico y capacitación de la fundación y cerca de 20 que han llevado a cabo el proceso de análisis de los estándares. Se destaca que entre aquellas organizaciones que se han capacitado más del 50% ha incorporado a su página web datos del directorio y noticias de actividades realiza-

das luego de la capacitación. El 43% ha publicado memorias, balances y/o la FECU Social y un 31% información sobre sus financistas (Díaz, 2019). De esta forma, el trabajo de la organización ha contribuido a instalar prácticas de transparencia entre estas organizaciones.

⁵ Fundación Lealtad nace en España en 2001 con el fin de promover la confianza en las organizaciones de la sociedad civil. El 2013 se constituyen en Chile adaptando su modelo de trabajo a la realidad local. Para más información visitar: <https://fundacionlealtadchile.org/>



The image shows a hand holding a small, torn piece of paper with handwritten notes. The background is a corkboard covered with many other sticky notes, some of which are also handwritten. The entire scene is overlaid with a semi-transparent orange filter. A dark grey rectangular box is positioned in the lower-left quadrant, containing the text 'COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY' in white, bold, uppercase letters.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

La incorporación de las organizaciones privadas sin fines de lucro que reciben fondos públicos a las obligaciones de transparencia es un importante paso en pos de velar por la confianza y la fe pública del Estado y la ciudadanía en este tipo de organizaciones.

Sin embargo, la cantidad de organizaciones de la sociedad civil existentes en Chile, su variada naturaleza y la

diversidad de registros y fuentes de información respecto a su labor generan grandes desafíos al momento de definir obligaciones de transparencia.

A continuación, se presentan comentarios a los principales aspectos definidos en el proyecto de Ley con el fin de promover la factibilidad en la aplicación de esta norma y su vinculación con otras obligaciones similares ya establecidas desde el Estado hacia las OSC.

1

Todas las organizaciones que reciben fondos públicos, donaciones con beneficios tributarios y otros beneficios fiscales debiesen ser sujetos de transparencia

El proyecto de ley presentado establece que las organizaciones que reciben más de 1.500 UTM mensuales de fondos públicos correspondiente a un tercio de su presupuesto o que se encuentran inscritas en el Registro de Receptores de Fondos Públicos de la Ley 19.862 y que reciben más de 200 UTM mensuales de fondos públicos, son sujetos de transparencia. Esta definición puede resultar problemática por dos razones.

En primer lugar, todas las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol público, ya sea mediante su involucramiento en el debate en temas de interés público, la provisión de servicios sociales externalizados por los organismos públicos y/o la ejecución de programas o proyectos propios con fondos públicos.

En este contexto, existen diversos mecanismos mediante los cuales las OSC pueden acceder a recursos del Estado. Los principales son aquellas transferencias directas de recursos tanto para la ejecución de servicios públicos como de proyectos propios y las donaciones con exenciones tributarias que, si bien no implican un aporte directo de recursos, traen como consecuencia que el Estado deja de percibir recursos por concepto de pago de impuestos.

De esta forma, al establecer como criterio para ser sujeto de transparencia el recibir cierto monto de recursos públicos, se está dejando fuera de la ley a aquellas organizaciones que, si bien no reciben recursos directamente desde el Estado, sí perciben beneficios fiscales indirectos, entre ellos, las donaciones con exenciones tributarias, exenciones en el pago de contribuciones o comodatos de bienes fiscales o municipales. Dado que uno de los principales objetivos de la ley es fortalecer y profundizar la transparencia y generar una cultura de la rendición de cuentas, es relevante considerar a todas aquellas organizaciones que de manera directa o indirecta se vinculan con el Estado mediante la recepción de fondos públicos y excluir la menor cantidad de organizaciones posible.

En segundo lugar, no se considera pertinente establecer rangos de ingresos para discriminar qué organizaciones son sujetos de transparencia, debido a la dificultad de identificar aquellas organizaciones que se encuentran dentro de los límites establecidos. A esto se suma que los montos de fondos públicos recibidos por una OSC pueden variar año a año, lo que implicaría que habría años que estarían obligadas a transparentar y otros que no.

Más del 90% de las OSC se encuentran inscritas en el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro del Registro Civil⁶, sin embargo, existen organizaciones reguladas por leyes especiales como los sindicatos, cooperativas, asociaciones de consumidores, centros de alumnos o asociaciones gremiales, entre otras, que no se encuentran en este registro⁷. Con el fin de facilitar la disponibilidad de información y la interacción de estas organizaciones con el Estado, es clave avanzar hacia la creación de un registro único que centralice la información de las distintas tipologías jurídicas de organizaciones sociales y que permita identificar un universo cierto de organizaciones de la sociedad civil.

¿Qué organizaciones debiesen ser sujeto de transparencia?

- Todas las organizaciones sin fines de lucro inscritas en el Registro de Receptores de Fondos Públicos regulado por la Ley 19.862; esto incluye organizaciones que reciben fondos y organizaciones receptoras de donaciones con exenciones tributarias.
- Todas las organizaciones privadas sin fines de lucro que cuentan con exenciones en el pago de contribuciones por propiedades según Anexo N°1 de Ley 17.235.
- Todas las organizaciones privadas sin fines de lucro que cuentan con comodatos o concesiones para el uso de espacios públicos.

En consecuencia, dado que no existe un registro que centralice la información sobre todas las OSC, se sugiere que las obligaciones de transparencia apliquen para todas las organizaciones privadas sin fines de lucro que se encuentren registradas en el Registro de Receptores de Fondos Públicos de la Ley 19.862. De acuerdo al artículo 1° de dicha Ley, este registro incluye a todas aquellas organizaciones que reciben fondos públicos con carga presupuestaria al Tesoro Público o recursos contemplados en la Ley de Presupuestos. También se incluyen todas las entidades beneficiadas con crédito fiscal o franquicias tributarias reguladas por las siguientes leyes:

- Artículo 8° de la Ley 18.985 que hace referencia a las donaciones con fines culturales.
- Artículo 69 de la Ley 18.681 sobre donaciones efectuadas a universidad e institutos profesionales.
- Artículo 3° de la Ley 19.247 sobre donaciones con fines educacionales.
- Párrafo 5° del Título IV de la Ley 19.712 sobre donaciones con fines deportivos.

De esta forma, el registro incluye a las organizaciones privadas que alguna vez han recibido fondos públicos y donaciones reguladas por las leyes antes mencionadas y que han sido registradas en el sistema (Ministerio de Hacienda, 2009). Sin embargo, cabe destacar que este registro no distingue entre organizaciones privadas con o sin fines de lucro, por lo cual resulta clave incorporar esta distinción al momento que las organizaciones se registren.

A estas se deben sumar todas aquellas organizaciones privadas sin fines de lucro que cuentan con exenciones en el pago de contribuciones definidas en el Anexo N° 1 de la Ley 17.235 sobre Impuesto Territorial. Información más detallada al respecto se podría solicitar al Servicio de Impuestos Internos. También se considera relevante incorporar a aquellas organizaciones que cuentan comodatos⁸ de Bienes Nacionales, municipales o concesiones gratuitas de bienes del Estado⁹.

6 Dato generado por el proyecto Sociedad en Acción, 2019.

7 Otros organismos públicos que cuentan con registros de organizaciones privadas sin fines de lucro son: Servicio Nacional del Consumidor (Asociaciones de consumidores), Ministerio de Educación (centros de alumnos, centros de padres y apoderados, directorios de sostenedores, federaciones de estudiantes y universidades privadas), Ministerio de Bienes Nacionales (comunidades agrícolas), Servicio Electoral (partidos políticos), Dirección General de Aguas (Juntas de Vigilancia y Comunidades de Agua), Ministerio de Economía (Asociaciones Gremiales), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (comunidades y asociaciones indígenas), Instituto Nacional de Derechos Humanos (Agrupaciones de Derechos Humanos), Ministerio de Medio Ambiente (ONG ambientales), Instituto Nacional del Deporte (organizaciones deportivas), Dirección del Trabajo (sindicatos) y Consejo Nacional de Educación (universidades tradicionales no estatales).

8 Los comodatos son regulados por el artículo 2.174 del Código Civil y/o por ordenanzas municipales.

9 Las concesiones gratuitas son reguladas por el artículo 61 del Decreto Ley 1.939 de normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

2

Información sujeta a ser transparentada: quiénes son, qué hacen y cómo se financian

En relación a la información que se debe transparentar, el proyecto de ley menciona lo siguiente (art. 10, PDL):

1. Marco normativo aplicable, incluyendo las normas legales y reglamentarias que los rigen, su declaración de principios, estatutos, reglamentos internos, código de conducta y fuentes de financiamiento.
2. Una memoria anual de sus actividades.
3. El organigrama de la entidad, del Directorio y comités que asistan al funcionamiento de la organización.
4. El presupuesto de la entidad y el porcentaje de dicho presupuesto que corresponde a los montos recibidos mediante transferencias de fondos públicos.

Se considera que la información solicitada es de suma relevancia, sin embargo, hay muchas organizaciones más pequeñas o nuevas que no cuentan con documentos como declaración de principios, reglamentos internos y códigos de conducta, por lo que no podrían cumplir con esta exigencia.

De esta forma, se propone solicitar la siguiente información:

1. **Estatutos de la organización:** todas las organizaciones privadas sin fines de lucro cuentan con estatutos desde el momento de su constitución, documento en el que se especifica el objeto de la organización y aspectos básicos de su funcionamiento, entre ellos, mecanismos de toma de decisiones, financiamiento y renovación de directorios.
2. **Miembros del directorio:** Nombres de los directores acompañados de una breve descripción de su trayectoria y actividades en los casos que resulte pertinente. En el caso de las fundaciones asociaciones, incorporar organigrama especificando quiénes ostentan los principales cargos ejecutivos.
3. **Memoria de actividades:** La información a presentar debiese incluir al menos una breve descripción de las actividades realizadas durante el último año.
4. **Cuadro de ingresos y gastos:** Esto con el fin de facilitar la labor de aquellas organizaciones más pequeñas que no cuentan con equipos contables y/o administrativos. Dado que existen organizaciones que durante algunos periodos pueden no recibir recursos ni incurrir en gastos, se sugiere considerar la alternativa sin movimientos.
5. **Fuentes de financiamiento:** Se considera relevante especificar la proveniencia de los recursos, la proporción de recursos públicos¹⁰, ingresos propios por actividades de la organización y donaciones del total de recursos recibidos el año anterior. Un aspecto por definir tiene que ver con la obligatoriedad de publicar información respecto a los donantes. En el caso de las personas naturales que realizan donaciones, no se considera pertinente publicar información específica con el fin de resguardar los datos personales y no desincentivar las donaciones.

¹⁰ Solo transferencias directas, no aquellas provenientes de incentivos tributarios a la donación.

6. Comodatos o concesiones de espacios públicos: Existen organizaciones que ocupan espacios públicos para su operación, bajo la modalidad de comodatos o concesiones. Se sugiere incorporar una declaración respecto a la existencia de este beneficio fiscal.

Cabe destacar que la información de los puntos 1 al 4, es información que las organizaciones ya están obligadas a reportar. Las organizaciones regidas por el Código Civil deben entregar anualmente al Ministerio de Justicia una memoria y balance de recursos. Por otra parte, tal como se mencionó anteriormente, las organizaciones comunitarias también tienen la obligación de presentar una rendición de cuentas de actividades y uso de recursos a sus socios. Adicionalmente, el Registro de Receptores de Fondos Públicos exige incorporar información sobre el

área de especialización, la naturaleza jurídica y los antecedentes financieros de las organizaciones. En casos que corresponda, se exige también especificar actividades o trabajos encargados por organismos públicos, los recursos públicos recibidos y los controles de Contraloría General de la República (art. 4°, Ley 19.862).

La gran diferencia que hace este proyecto de ley es incorporar la obligación de que esta información sea de acceso público. En este contexto, se considera de suma relevancia avanzar en la elaboración de un formato tipo para la entrega de esta información, el cual sea útil para cumplir con los requisitos del Ministerio de Justicia y del proyecto de ley en discusión, facilitando así la entrega de información por parte de las OSC y el acceso y revisión de esta por parte de los servicios públicos. De esta forma, es clave no duplicar las solicitudes de información y promover el uso de un formato tipo que sirva para cumplir con ambos requisitos.

Una herramienta útil en esta línea es la FECU Social utilizada por la COS, la que tiene como objetivo sistematizar y transparentar información de las organizaciones. Esta se puede constituir en una herramienta que oriente a las OSC al momento de presentar la información y facilite la labor de los organismos fiscalizadores, ya que es un documento estándar. Además, cuenta con un formato simplificado, que podría adaptarse como formato tipo a utilizar por todas las organizaciones. Sin embargo, si es que se adopta este formato como instrumento oficial para la entrega de información desde las OSC al Estado y la ciudadanía se debe avanzar en reducir las posibilidades de disparidad de la información y facilitar su verificación y comparabilidad.

¿Qué información se debe transparentar?

- Estatutos de la organización
- Miembros del directorio
- Memoria de actividades
- Cuadro de ingresos y gastos
- Comodatos o concesiones de espacios públicos

3

Publicación de información a través de un portal único electrónico y creación de un sistema único e integrado de información sobre las organizaciones de la sociedad civil

El proyecto de ley establece que la información debe transparentarse a través de los sitios web de las organizaciones. Sin embargo, no todas las organizaciones cuentan con esta plataforma, lo que implicaría la imposibilidad de cumplir con la obligación de transparencia.

En este contexto, se sugiere avanzar en la creación de un portal electrónico en el que las organizaciones puedan cargar los documentos solicitados. En este portal, todas las organizaciones sujeto de transparencia debiesen poder cargar los documentos solicitados. Hoy en día, la principal fuente de información sobre las OSC es el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro gestionado por el Registro Civil, en el que se encuentra el nombre, domicilio, comuna y tipo de organizaciones. El Registro Civil cuenta además con un portal¹¹ en el que todas las organizaciones inscritas pueden cargar documentos como estatutos, certificados, memorias y balances; sin embargo, este no se encuentra operativo. La activación de este portal sería un primer avance para incentivar la transparencia en las OSC y facilitar el cumplimiento de los requerimientos de la nueva ley.

Se considera imprescindible poder avanzar, como ya se mencionó, en la consolidación de un registro único y universal de organizaciones de la sociedad civil, el que centralice y estandarice la información disponible en los diversos registros existentes. En segundo lugar, se considera relevante promover la creación de un sistema de información integrado que facilite el intercambio de información entre las OSC, los organismos públicos y

la ciudadanía. Este podría ser alimentado con la información disponible en el Registro Civil, con información disponible en otros Ministerios y servicios y con información entregada por las mismas organizaciones. Se propone garantizar que la información y documentos de las organizaciones puedan ser entregados a través de diversos mecanismos, entre ellos la carga de documentos en formato PDF o con hipervínculos a las páginas web de organizaciones que tengan la información y documentos disponibles a través de este medio. Se sugiere además contar con diversos canales en los que se pueda cargar la información, por ejemplo, botones en la página del Registro Civil, Consejo para la Transparencia, Ministerio de Justicia y /o Ministerio de Desarrollo Social, entre otros, todos los cuales permitan acceder al mismo portal.

Este sistema también debiese servir para que los organismos públicos que trabajan con OSC puedan acceder a la descarga de documentos requeridos para la postulación a fondos públicos y otros trámites con el Estado. De esta forma, se evita solicitar a las organizaciones documentos que ya se encuentran en poder del Estado y la solicitud de información similar en distintos formatos.

Por último, un sistema de información integrado y de acceso a diversos actores, podría incentivar la generación de análisis, cruces de variables, clasificaciones, reportes y seguimiento sobre la labor de las OSC, segmentando según los distintos tipos de usuarios del sistema y destinatarios de la información.

11 Portal se encuentra disponible en el siguiente link: <https://www.registrocivil.cl/principal/nuestras-oficinas/portal-registro-nacional-de-personas-juridicas-sin-fines-de-lucro>

¿Qué medio utilizar para transparentar la información?

- A través de un portal único y electrónico provisto desde el Estado al que puedan acceder todas las organizaciones consideradas sujetos de transparencia.
- Optimizar los formatos y mecanismos de entrega de información con el fin de no duplicar reportes y no solicitar documentos que ya se encuentran en posesión del Estado.

Un ejemplo de lo anterior es el sistema creado por la *Australian Charities and Not-for-profits Commission* (ACNC), que centraliza información de las OSC y permite el acceso a diversos organismos públicos y al público en general. El *charity passport* es un documento que sintetiza toda la información públicamente disponible de las OSC de Australia, disminuyendo la cantidad de información y documentos que las organizaciones tienen que entregar a los servicios públicos. La información presentada se extrae de los formularios de constitución de las organizaciones, declaraciones anuales e informes financieros, además de otras modificaciones que las organizaciones notifiquen al registro de la ACNC.

En el reporte se presenta el nombre de las organizaciones, directorio, tipo de organización, beneficiarios, tamaño, antecedentes financieros, localidades en las que opera, reglas de gobernanza y resultados de su trabajo. La información recopilada está sujeta a normas de privacidad, estableciendo niveles de acceso a la información diferenciados para el público general, investigadores y organismos públicos que se vinculan con la organización (ACNC, 2019).

4

Entrega de información como requisito para la adjudicación de fondos públicos

En relación a las sanciones asociadas a la no entrega de información, el proyecto de ley establece que, en primer término, se aplicará una amonestación seguida de una multa a aquellas organizaciones que no publiquen la información requerida. Esta multa podrá alcanzar hasta un 10% de los recursos públicos recibidos por la organización y hasta un 20% en caso de que haya reincidencia. Respecto a este punto, se sugiere distinguir los tipos de faltas asociadas al no cumplimiento de esta ley. Una primera falta tiene que ver con la no publicación o entrega de la información solicitada. Otra falta la constituiría la entrega de información no veraz o falsificación intencional de los antecedentes de las organizaciones.

Para el primer caso, se propone que la publicación de la información solicitada con una antigüedad máxima de dos años sea un requisito inapelable para la adjudicación de fondos públicos y la recepción de donaciones con exenciones tributarias. En otras palabras, cualquier organización que desee recibir fondos públicos o donaciones con beneficio tributario debe tener sus antecedentes publicados y actualizados.

Un precedente de lo anterior lo constituye el caso mexicano. México cuenta con el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, donde las organizaciones inscritas tienen la obligación de entregar una memoria y balance anual, el que se carga al sitio web del registro. Las organizaciones que no cumplan con esta obligación por dos años consecutivos adquieren el estatus de inactiva, lo que inmediatamente las inhabilita para acceder a fondos públicos y algunos fondos privados (Huerta, Ablanedo y Vázquez de Mercado, 2018; Registro Federal de las OSC México, 2019). Algo similar aplica para las organizaciones de Inglaterra y Gales que no mantienen sus antecedentes al día en el Charity Register. Después de un tiempo determinado adquieren el estatus de *overdue*, lo que eventualmente puede implicar su eliminación del registro y, en consecuencia, el no acceso a recursos públicos ni beneficios tributarios (Charity Commission, 2019).

Para el caso chileno, se podría considerar, en primer lugar, incorporar en el certificado de vigencia de las organizaciones y su directorio información respecto a la fecha o año de última actualización de la información a transparentar. Con este dato disponible, las bases de postulación

a los diversos fondos públicos podrían incorporar como requisito contar con información y documentos actualizados a una determinada fecha.

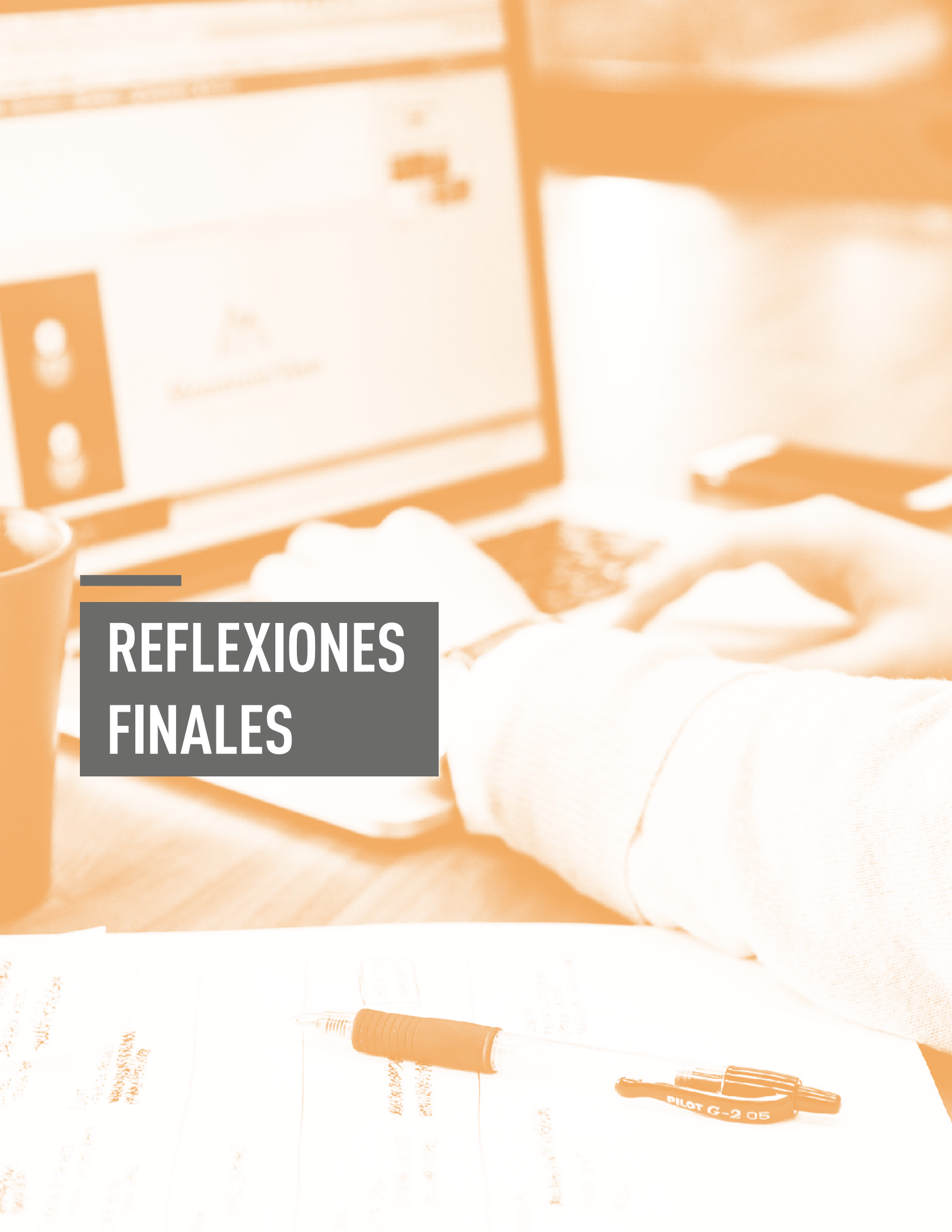
Mientras que, en caso de que existan denuncias de información falsa y estas sean comprobadas por la justicia, se sugiere aplicar una sanción ejemplar a la organización en cuestión, de manera de desincentivar esta práctica entre el resto de las organizaciones. Una posible sanción podría ser la prohibición de postular a fondos públicos o emitir certificados de donaciones para la exención tributaria por un periodo de al menos cinco años.

En este punto resulta clave que, desde el Estado, específicamente desde el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno y/o de la División de Cooperación Público-Privada del Ministerio de Desarrollo Social, se entregue apoyo y formación a las organizaciones para que puedan cumplir con los requerimientos de la ley. Esto con el fin de evitar que las organizaciones cometan errores involuntarios que deriven en una imposibilidad de acceder a recursos públicos de manera directa o indirecta, lo que puede traer graves consecuencias para la existencia de las organizaciones y, más importante aún, para los usuarios de aquellas organizaciones que proveen servicios y bienes públicos.

¿Cómo sancionar la no entrega de información?

- La publicación de la información solicitada con una antigüedad de máximo dos años debiese ser un requisito para la adjudicación de recursos públicos y donaciones sujetas a exenciones tributarias.
- La falsificación intencional de información debiese ser sancionada con la prohibición de acceder a recursos públicos y/o emitir certificados de donación para la exención tributaria.

REFLEXIONES FINALES



REFLEXIONES FINALES

La transparencia de información es un desafío de suma relevancia con el fin de promover y resguardar la confianza de la ciudadanía y el Estado en las organizaciones de la sociedad civil y los aportes que estas pueden realizar en la generación de bienes y servicios públicos. Sin embargo, es relevante que cualquier política que promueva la entrega de información para el registro y la transparencia activa, no afecte ni su autonomía ni el cumplimiento de su labor.

Un primer paso hacia la transparencia es contar con un registro único y actualizado que dé cuenta de la cantidad de organizaciones que existen, los intereses que representan y las actividades que realizan. Si bien en el presente documento se menciona el Registro de Receptores de Fondos Públicos como la herramienta para definir el universo de organizaciones que debiesen transparentar, es clave avanzar en la consolidación de un registro que centralice toda la información disponible en variados servicios y ministerios y que hoy en día se encuentra disgregada. Esto debiese ir acompañado de un sistema de información que facilite la entrega, publicación y descarga de documentos tanto para las organizaciones como para organismos públicos y el público general. De esta forma, se contribuiría a optimizar el intercambio de información entre las OSC y los servicios públicos.

Un sistema como el antes descrito debe ser provisto por el Estado, pero para su buen funcionamiento es clave la proactividad y rigurosidad con que las organizaciones entreguen la información.

Un segundo punto a considerar, tiene que ver con el uso que se le da a la información. Si bien la mera publicación de la información es un importante avance de transparencia activa, es relevante que esta información sea lo más verificable y comparable posible. Para esto, es clave utilizar formatos de presentación de la información que faciliten el cumplimiento de las obligaciones legales de las organizaciones, el seguimiento y fiscalización que deben hacer los servicios públicos correspondientes, y la revisión, clasificación y análisis que puedan hacer otras organizaciones y la ciudadanía. Estos formatos debiesen también contribuir a estandarizar la forma y los contenidos de la información presentada por las organizaciones.

Por último, la gran cantidad de organizaciones existentes puede implicar dificultades para fiscalización del CPLT, el Ministerio de Justicia y otros organismos públicos involucrados. En este contexto, son las mismas organizaciones las llamadas también a promover buenas prácticas relacionadas con la entrega de antecedentes y transparencia, además de velar por la veracidad de la información entregada por otras organizaciones, resguardando así la confianza y fe pública en las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto.

REFERENCIAS

ACNC. (12 de Julio de 2019). *Charity Passport*. Obtenido de <https://www.acnc.gov.au/about/red-tape-reduction/charity-passport>

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).

Charity Commission. (2019). *Prepare a charity annual return*. Obtenido de Charity Commission for England and Wales: <https://www.gov.uk/guidance/prepare-a-charity-annual-return>

Consejo para la Transparencia. (2016). *Modelo de transparencia para organizaciones de la sociedad civil*. Santiago.

Consejo para la Transparencia. (2019). *¿Qué es la Ley de Transparencia?* Recuperado el 27 de Mayo de 2019 de <https://www.consejotransparencia.cl/inicio/que-es-la-ley-de-transparencia/>

Decreto Ley 1.939 sobre Adquisición, administración y disposición de bienes del Estado (1977).

Díaz, D. (2019). *Caracterización de organizaciones de la sociedad civil que han participado del proceso de fortalecimiento de Lealtad Chile*. Santiago: Fundación Lealtad Chile.

Firmin, A. (2017). *Cuestionada y bajo presión: Estado de situación del entorno habitante para la sociedad civil en 22 países*. Johannesburgo: Civicus.

Fundación Lealtad Chile. (2017). *9 estándares de transparencia y buenas prácticas de gestión*. Obtenido de <https://fundacionlealtadchile.org/>

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.

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.

Irarrázaval, I., Sagredo, M., y Streeter, P. (2019). *Un nuevo trato para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Desafíos y propuestas*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Universidad Católica.

Irarrázaval, I., Streeter, P., y colaboradores. (2017). *Sociedad en Acción: Construyendo Chile desde las OSC*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.

Irarrázaval, 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 UC.

Ley 17.235 sobre Impuesto territorial, texto refundido, sistematizado y coordinado (1998).

- Ley 19.862 sobre Registros de receptores de fondos públicos y su reglamento (2003).
- Ley 20.285 sobre Acceso a la información pública (2008).
- Lister, S. (2003). *NGO Legitimacy: Technical issue or social construct? Critique of Anthropology*, 23(2), 175-192.
- Martínez, R. (2017). *Income and asset declaration for NGOs*. Transparency International, CHR Michelsen Institute. Recuperado el 27 de Mayo de 2019, de <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Income-and-asset-declarations-for-NGOs-2017.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Banco Integrado de Programas Sociales*. Ministerio de Desarrollo Social. Obtenido de <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/bip2-trabajo/app/login.jsessionid=4F6EB4A6CE4C6A13F70E8F9159EE681F>
- Ministerio de Hacienda. (2009). *Registros 19862. Manual del usuario*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- 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.
- Perera, L. (2016). Fecu Social: Una herramienta de rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro en Chile. *Cuadernos de RSO*, 37-52.
- Peruzzotti, E. (2007). Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the representativeness and accountability of civil associations. En L. Jordan, y P. Tujil, *NGO Accountability: Politics, principles and innovations*. Londres: Earthscan.
- 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). New York: Routledge.
- Registro Federal de las OSC México. (2019). *Buscador de OSC*. Recuperado el 17 de Enero de 2019, de <http://166.78.45.36/portal/>
- 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: Fuente: Banco Integrado de programas sociales, 2017.
- Scholte, J. (2001). *Civil society and democracy in global governance*. Working Paper N° 65/01, Centre for the study of globalisation and regionalisation, Coventry.
- Sociedad Anónima. (2012). *Proyecto Transparentemos, en busca de las buenas prácticas organizacionales*. Recuperado el 12 de Julio de 2019, de Sociedad Anónima: <http://sociedadanonima.cl/proyecto-transparentemos-en-busca-de-las-buenas-practicas-organizacionales/>





Centro UC
Políticas Públicas

C H I L E + H O Y