

FORTALECIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Alexandro Cea, Sociedad Chile

INTRODUCCIÓN

Nuestra Constitución actual contempla un reconocimiento a los “grupos intermedios” y les garantiza una adecuada “autonomía” para cumplir sus propios “fines específicos”. Sin embargo, este reconocimiento escueto es a todas luces insuficiente.

Si bien la efectiva descentralización del Estado es una de las más relevantes causas del siglo XXI, consideramos que una descentralización reducida a la mera transferencia de recursos, atribuciones y autonomías desde el nivel central del Estado a otros organismos dentro del mismo Estado es una descentralización mutilada e incompleta. Resulta insuficiente, para los estándares del siglo XXI, una descentralización meramente estatal.

Para conseguir una efectiva descentralización del poder político debemos avanzar hacia una descentralización social, promoviendo el desprendimiento de recursos y atribuciones desde el Estado ya no sólo en favor de sí mismo, sino en favor de todo el espectro de organizaciones que conforman la Sociedad. El Estado, en cierto sentido, debe renunciar a su monopolio en la gestión de los servicios sociales, empoderando a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la solución de los problemas públicos.

Por esta razón, a nivel constitucional, no basta con un reconocimiento superficial a los “grupos intermedios” ni una mera declaración de respeto por parte del Estado a los “fines específicos” de cada uno de ellos. Resulta necesario avanzar hacia un reconocimiento constitucional expreso de las OSC como actores relevantes en asuntos de interés público. De la misma forma, se hace insuficiente una mera “protección de su autonomía” cuando la Constitución debe ir mucho más allá, consagrando un mandato explícito al Estado en el sentido de entregar a las organizaciones sociales cada vez más recursos, atribuciones y protagonismo social.

Lo que buscamos, a través del fortalecimiento constitucional de la sociedad civil, es dar los primeros pasos hacia la construcción de un nuevo modelo de Sociedad, derivado de una decidida redistribución de poder desde las élites políticas al ciudadano común.

DEFINICIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

El objetivo del presente documento es sintetizar las diversas problemáticas de las OSC en nuestro país, para concluir la necesidad de un nuevo trato por parte del Estado desde propuestas concretas de reforma constitucional. Sin embargo, antes de entrar en materia, resulta conveniente analizar los elementos conceptuales de las OSC, de manera de comprenderlas correctamente.

Las OSC son agrupaciones libres y permanentes de personas que tienen por objeto alcanzar una finalidad determinada establecida en sus estatutos. Funcionan con una lógica distinta a la del Estado, pero también distinta a la lógica de una empresa particular. Para entenderlas de mejor manera debemos tener presente sus particulares características:

1. Son organizaciones autónomas

Las OSC se caracterizan por una existencia previa a la del Estado. Quienes conforman una OSC, de manera libre, establecen sus propios órganos de gobierno, sus fines y sus objetivos, así como la administración de los recursos necesarios para alcanzarlos. Si bien el Estado las reconoce (otorgándoles personalidad jurídica) y las regula (estableciendo normas mínimas de funcionamiento), estas no son creadas por el Estado sino por los ciudadanos que las conforman.

2. Son organizaciones permanentes

Las OSC se caracterizan por una existencia que no es transitoria. Es decir, no son el resultado de la mera reunión de personas en un momento y lugar, aun cuando se reúnan de manera regular. Las OSC proyectan su existencia en el tiempo, con una orgánica permanente establecida en sus estatutos, independiente de los individuos que la conforman en un momento determinado.

3. Son organizaciones voluntarias

A diferencia de las organizaciones del Estado, las OSC son creadas de manera voluntaria. El principio de libertad de asociación es la piedra angular de su existencia, a través del cual nadie puede ser obligado a participar en una OSC ni tampoco obligado a permanecer en ella. Éste elemento las diferencia de las organizaciones estatales, en las que no existe tal libertad, toda vez que no es posible “desafiliarse” del Estado ni de sus organismos inferiores.

4. Son organizaciones que no distribuyen utilidades

A diferencia de las organizaciones empresariales, las OSC no reparten utilidades. Los ciudadanos que forman parte de una OSC no son sus “dueños” (son socios, miembros, administradores, etc., pero no dueños) ni tienen derecho a recibir dividendos por las utilidades que se generan cada año. Por el contrario, de generarse utilidades en el balance anual, estos recursos deben ser reinvertidos en la misma organización y nunca retirados.

PROBLEMÁTICAS DE LAS OSC EN CHILE¹

A pesar de que existe una gran insatisfacción de la ciudadanía respecto de la atención y el trato recibido por parte de los servicios públicos del Estado y, por el contrario, una gran confianza y satisfacción en la prestación de servicios sociales por parte de las OSC (Techo, Teletón, Hogar de Cristo, Bomberos de Chile, Cruz Roja, Juntas de Vecinos, Clubes Deportivos, entre otras), la relación entre el Estado y las OSC presenta graves problemas cuya urgente solución resulta relevante a la hora de avanzar hacia un modelo económico y social basado en el protagonismo de la Sociedad.

¹ Basado en el estudio “Un nuevo trato para las Organizaciones de la Sociedad Civil, desafíos y propuestas” de Sociedad en Acción, publicado en enero del año 2019. En este estudio participaron más de 200 Organizaciones de la Sociedad Civil de diversas regiones del país, así como también una gran diversidad de representantes y funcionarios de servicios públicos relacionados con las OSC.

1. Falta de reconocimiento y trato por parte del Estado

Nuestra actual Constitución reconoce los “grupos intermedios” y se limita a garantizarles “autonomía” en la consecución de sus “fines específicos”. La superficialidad de nuestro reconocimiento constitucional a la labor de las OSC permea luego en la falta de reconocimiento por parte de una gran diversidad de leyes inferiores, así como de diversos órganos y servicios públicos que se relacionan con ellas no en un plano de igualdad sino que observándolas como organizaciones con un rol absolutamente secundario en la Sociedad.

De allí que el día a día de las OSC en Chile sea una permanente lucha en contra de leyes desarticuladas, servicios públicos descoordinados, normativas contradictorias y regulaciones desactualizadas. Resulta erróneo considerar que la enorme cantidad de obstáculos al funcionamiento de las OSC y la lentitud de los servicios públicos que se relacionan con ellas derivan de meros problemas de descoordinación o de una falta de modernización del sistema.

Es una decisión política el no reconocer el verdadero protagonismo de las OSC como movilizadoras del interés público, articuladoras de una mejor democracia y ejecutoras de programas sociales que entregan bienes y servicios públicos de calidad. La falta de un adecuado reconocimiento en nuestra Constitución es consecuencia de una anticuada concepción de las OSC como grupos “intermedios”, “secundarios” y “caritativos”, pero nunca protagonistas del desarrollo social del país.

2. Inadecuados sistemas de registro, transparencia y fiscalización

Derivado de lo anterior, los sistemas de registro, transparencia y fiscalización que el Estado pone a disposición de las OSC resultan altamente complejos e ineficientes. Por ejemplo, una fundación debe recurrir a una municipalidad para solicitar la concesión de personalidad jurídica, pero no es el municipio sino el Registro Civil el que certifica su vigencia. En este proceso se le asigna un número correlativo, que no tiene más utilidad que su identificación en el Registro Civil, toda vez que el número de RUT debe ser solicitado en SII. Pero no es el SII el que recibe las memorias y balances de las OSC, sino el Ministerio de Justicia, el cual no cuenta con formatos ni estándares mínimos para solicitar tal información, ni tampoco con herramientas que permitan sistematizarla ni transparentarla de manera ordenada a la ciudadanía en general.

Las complejidades del sistema de registro en Chile no solo afectan y dificultan la gestión diaria de las OSC. La situación es mucho más grave ya que termina afectando además la confianza y la fe pública en ellas. Un adecuado sistema de registro es clave para que el mismo Estado, pero también actores particulares, pueda tener certeza respecto de la información real de cada organización social. Esto no sólo facilita el cumplimiento y fiscalización de las obligaciones legales de las OSC, sino que además fortalece la confianza necesaria para la captación de voluntarios y donantes particulares.

Por lo anterior, resulta imperativa la construcción de un sistema de registro único, universal, actualizado, electrónico e integrado, coordinado por un único servicio público que tenga por objetivo sostener las relaciones del Estado con las OSC. Este servicio podrá, para estos efectos, funcionar como ventanilla única para la constitución, modificación y disolución de organizaciones, así como para el registro, transparencia y fiscalización de la información relevante de cada una de ellas. Por esta razón proponemos la creación de un Servicio Nacional de la Sociedad Civil, autónomo y con rango constitucional.

3. Complejidad y falta de armonización en la postulación a fondos públicos

Actualmente en nuestro país el 41% de los recursos de las OSC provienen de fondos del Estado. Sin embargo, la obtención de este financiamiento se sujeta a concursos, contratos o convenios cuyas bases administrativas o condiciones particulares difieren en cada organismo público, sin sujeción a ley general alguna que regule especialmente la materia.

Esto genera una gran complejidad normativa, falta de armonización e ineficiencia en los procesos. La gran cantidad de documentos que se debe presentar, así como la diversidad de requisitos y formatos de postulación, resultan ser una problemática común para las OSC. Sin embargo, no solo se trata de un sistema ineficiente sino que además conlleva groseras diferencias en el trato que reciben las diversas OSC por parte del Estado, ya que todo depende de la arbitrariedad de cada servicio público.

Por esta razón, consideramos necesaria la existencia de una Ley General de Transferencias que establezca una normativa general aplicable a toda clase de transferencia de recursos desde el Estado y sus organismos a las OSC. Esta ley deberá establecer, además, una plataforma única para la recepción de documentos y entrega de información, la que deberá estar a cargo del Servicio Nacional de la Sociedad Civil, el cual tendrá la responsabilidad de centralizar los flujos de información.

4. Falta de financiamiento sostenible y estabilidad en los programas

En Chile se evidencia que la mayor parte de los proyectos de las OSC financiados por el Estado tienen una duración de un año. Esto puede resultar complejo para iniciativas que dependen de tales recursos para la atención permanente de personas, y mucho más cuando resulta habitual que las fechas de los concursos y licitaciones de cada año sufran retrasos o modificaciones. Lo anterior se convierte finalmente en un obstáculo para las OSC más pequeñas que no tienen la capacidad económica para mantener la ejecución de sus programas durante meses de incertidumbre y retraso.

Esto se explica, mayormente, debido a que el presupuesto disponible para transferencias a OSC de cada servicio público se fija en la Ley de Presupuestos año a año, dificultándose de este modo la creación de programas estables que puedan considerar cláusulas de prórroga automática en la medida que se cuente con recursos disponibles en materia presupuestaria. Modelos de este tipo son utilizados en otros países, permitiendo la prórroga de proyectos relacionados con programas permanentes que mantengan buena evaluación en consideración a sus resultados, sin necesidad de que cada OSC postule nuevamente año a año.

Por esta razón, consideramos relevante la incorporación de un sistema de renovación automática de convenios en la Ley General de Transferencias, diferenciando programas sociales que necesitan de una continuidad presupuestaria de otros que efectivamente tengan una lógica anual o de actividad puntual. Para el caso de los programas con continuidad presupuestaria la misma ley deberá sujetar el financiamiento a una evaluación anual de resultados, contemplando mecanismos para dar por terminado los convenios en caso de un cumplimiento insuficiente de sus objetivos.

5. Fiscalización basada en la desconfianza y no orientada a resultados

Al no existir un adecuado sistema de registro, transparencia y fiscalización de las OSC, la confianza y la fe pública se encuentran comprometidas. El Estado establece sus relaciones con ellas desde la desconfianza, priorizando el objetivo de fiscalizar la correcta rendición administrativa de los recursos y dejando en segundo plano el efectivo cumplimiento de los objetivos y resultados esperados.

Esto genera incentivos inadecuados en la dirección de priorizar la rendición formal de los recursos, por ejemplo para poder volver a postular a fondos públicos. Las OSC dedican grandes cantidades de tiempo y esfuerzos a ordenar boletas, facturas, cotizaciones y demás comprobantes, para cumplir frente a una fiscalización meramente administrativa y formal, antes que dar prioridad a la efectiva materialización y comprobación del cumplimiento de objetivos sociales y una adecuada consecución de resultados reales en la ejecución de los programas.

Resulta imprescindible modificar la lógica de los sistemas de fiscalización y acompañamiento, pasando de un foco puesto en aspectos administrativos a un foco puesto en la calidad de los procesos y resultados obtenidos. Por esta razón, consideramos de especial relevancia incorporar en la Ley General de Transferencias, como objetivo claro del proceso de fiscalización, un adecuado acompañamiento y retroalimentación técnica que apunten a mejorar la calidad de los servicios que las OSC prestan a la sociedad.

6. Falta de instancias de resolución de conflictos

Otra de las grandes debilidades en el trato por parte del Estado respecto de las OSC deriva de la falta de instancias de resolución de conflictos. Si bien los Tribunales Electorales Regionales (TER) tienen competencia para resolver asuntos relacionados con la calificación de elecciones internas, ni los TER ni los juzgados de policía local tienen competencia para resolver problemáticas suscitadas al interior de las OSC, por lo que existe un abandono por parte del Estado en su rol de facilitador en la resolución de conflictos.

Tampoco existen instancias formales e imparciales de monitoreo y de resolución de conflictos derivados de la ejecución y rendición de fondos públicos, materia en la que quedan sometidas a la arbitrariedad del servicio público que entrega el financiamiento. Esto a diferencia, por ejemplo, de las empresas particulares proveedoras de bienes y servicios para el Estado, quienes cuentan con la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) y un Tribunal de Contratación Pública.

Resulta urgente la creación de un Servicio Nacional de la Sociedad Civil que cuente con facultades de seguimiento y de mediación de conflictos que puedan suscitarse tanto a nivel interno de las OSC, como también entre éstas y los diversos servicios públicos en materia de subvenciones entregadas para la ejecución de programas sociales.

CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTA CONSTITUCIONAL

La posición secundaria a la que han sido relegadas las OSC en nuestro país no es una mera consecuencia de un sistema desarticulado que debe ser modernizado. Es consecuencia de una decisión política consciente, derivada del inadecuado e insuficiente reconocimiento que hace el Estado de Chile en su propia Constitución Política respecto de la relevancia de la Sociedad Civil para el desarrollo nacional.

Por esta razón, proponemos avanzar en el fortalecimiento de la Sociedad Civil a través de 3 relevantes reformas constitucionales:

- 1. Reconocimiento constitucional de las OSC**, consagrándolas y reconociéndolas de manera expresa como actores relevantes de interés público, estableciendo de esta forma las bases de un nuevo trato por parte de los organismos del Estado, esta vez desde una relación horizontal. Este reconocimiento debe contemplar el deber expreso del Estado ya no solo de respetar su autonomía y fines específicos, sino que además de entregarles cada vez más recursos, atribuciones y protagonismo social.
- 2. Creación de un Servicio Nacional de la Sociedad Civil**, autónomo y con rango constitucional, el cual tendrá por objeto sostener las relaciones entre el Estado y las OSC, actuando como ventanilla única para la constitución, modificación y disolución de organizaciones a través de un sistema de registro único, universal, actualizado, electrónico e integrado, que permita la sistematización y transparencia respecto de la información de las OSC que existen en el país. Además, este servicio cumplirá funciones de seguimiento y mediación de conflictos internos, al mismo tiempo que administrará una plataforma única de armonización, recepción de documentos, entrega de información y resolución de conflictos relacionadas con la asignación, ejecución y rendición de fondos públicos.
- 3. Creación de una Ley General de Transferencias**, consagrando en la Constitución un mandato de establecer, mediante una ley general, una normativa aplicable a toda clase de transferencia de recursos desde el Estado y sus organismos a las OSC. Esta ley establecerá condiciones generales, homogéneas y equitativas relacionadas con concursos, contratos o convenios que contemplen transferencias de fondos públicos a las OSC. Podrá establecer mecanismos de renovación automática y continuidad presupuestaria de programas sociales permanentes e incorporará, como objetivo de los procesos de fiscalización del uso de estos recursos, el acompañamiento y la retroalimentación técnica necesarias para el efectivo cumplimiento de resultados esperados y la mejora en la calidad de los servicios que las OSC prestan a la sociedad.