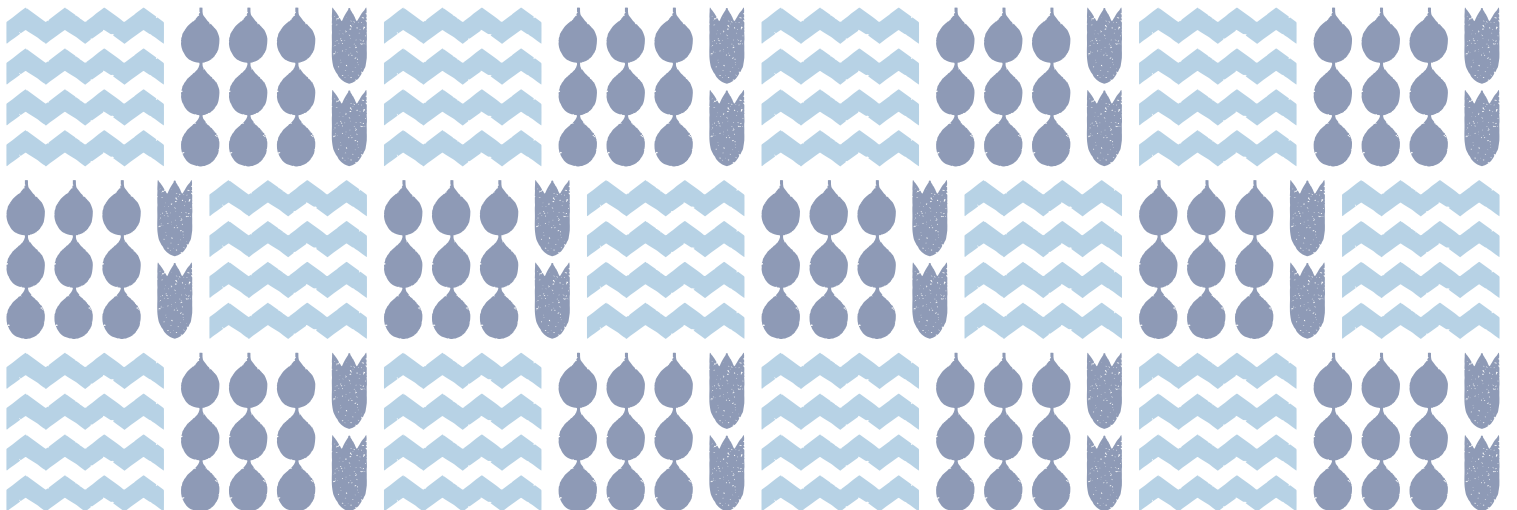




2023

# INFORME

## Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado





Comisión Asesora Ministerial para la regulación  
de la relación entre las instituciones privadas sin  
fines de lucro (IPSFL) y el Estado

Integrantes:

María Jaraquemada Hederra (presidenta)

Ramiro Mendoza Zúñiga

Jeannette von Wolfersdorff

Ignacio Irrarrázaval Llona

Francisco Agüero Vargas

Secretaría Ejecutiva: Valeria Lübbert Álvarez

Edición: Comisión Asesora Presidencial para la  
Integridad Pública y Transparencia

Diseño: Francisca Miranda Sadá

Santiago, Chile.

Agosto 2023





## Agradecimientos

Los comisionados agradecen especialmente a las siguientes personas: Michel Figueroa, Gustavo Bravo, Loreto Mansilla, de Chile Transparente; María Paz Sagredo, Investigadora asociada Centro de Políticas Públicas UC; Danae Fenner, y a Mariana Contreras y Matías González, ayudantes del Centro de Regulación y Competencia (RegCom) de la Universidad de Chile. Además, agradecen a quienes colaboraron como expositores en sesiones ordinarias: Heidi Berner, Subsecretaria de Hacienda; Javiera Martínez, Directora de Presupuesto, Min. Hacienda; Christian Farías, analista, Dirección de Presupuesto, Min. Hacienda; Sergio Granados, ex director de presupuesto; Carlos Aguilar, Jefe departamento de Persona Jurídica, Min. Justicia; María Loreto Velásquez, ex funcionaria Contraloría General de la República; Jorge Rodríguez, ex subdirector de Presupuesto; Julio Baccio y Frederic Boehm, División de Integridad de la OCDE; Deniz Devrim y Carlos Santiso, División de Gobernanza de la OCDE; William García, Director Casa de Moneda de Chile S.A. y académico; Hernán Frigolett, Director del Servicio de Impuestos Internos; Carlos Pavez, Director de la Unidad de Análisis Financiero; Daniella Caldana, Auditora Interna General de Gobierno, Min. SEGPRES; Raúl Letelier, presidente del Consejo de Defensa del Estado; Carolina Leitao, Presidenta de la Asociación Chilena de Municipalidades; Ricardo Díaz, Presidente de la Asociación de Gobernadores Regionales de Chile; Claudio Orrego, Gobernador de la Región Metropolitana; Jorge Bermúdez, Contralor General de la República; Verónica Valle, Directora de Chile Compra. Asimismo, agradecen a quienes expusieron en sesiones extraordinarias de la comisión: Hanz Rosenkrans, Comunidad de Organizaciones Solidarias; Loreto Bravo, Enrique Rivera, Claudio Villegas, Cristián Uribe Concha, Simón Pérez Wilson y Camila Ugalde, representantes de organizaciones culturales: Organizaciones culturales: Corporación Balmaceda 1215, Fundación Tiempos Nuevos, Fundación Artesanías de Chile, y Corporación Cultural GAM; Juan Cristóbal Romero Buccicardi, Director Ejecutivo Hogar de Cristo; Catalina Littin, y Jéssica Vera, Fundación Superación de la Pobreza; Paulina Corral, Alejandra Ferreiro, Francisca Ugalde, Matías Jara, representantes Fundación Pro-Bono; Gonzalo Vial y Boris Muñoz, Fundación Huella Local; Rafael Mella, Fundación Tierra de Esperanza; Manuel Henríquez, Fundación Observatorio Fiscal; Monserrat Moya, académica; Camila Maturana, Corporación Humanas; Emilio Moya, académico; Ignacio Achurra, Jefe División de Organizaciones Sociales, SEGEOB; Katty Aragón y Claudio Fernández, Unidad de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, Registro Civil e Identificación; Aarti Thakor, Director of Legal and Accountancy Services, Charity Commission; Roy Rogers, Ministerio de Hacienda; Luis Madariaga, Ministerio de Hacienda. De la misma forma, se valoran los aportes de Georgiana Braga-Orillard, Valentina Salas y Francisco Sánchez del PNUD. Por último, se agradece a Catalina Baeza, Gabriel Ortiz, Gabriela Reiner, Pedro Bravo y a todo el equipo de Valeria Lübbert, de la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, por su labor de apoyo desempeñada durante todo el trabajo de la comisión.

# INTEGRANTES

En este marco, la Comisión para la regulación de la relación entre instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado estuvo integrada por las y los siguientes expertos, quienes participaron de esta actividad bajo el formato ad honorem.

---

**María Jaraquemada**, preside esta Comisión. Es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile con Magíster en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid. Posee 17 años de experiencia profesional en el ámbito de las políticas públicas de anticorrupción, de transparencia, gobierno abierto y fortalecimiento democrático.

Actualmente, es la directora ejecutiva de Chile Transparente. Antes, se desempeñó en el Consejo para la Transparencia, en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia como asesora legislativa, en la Fundación Ciudadanía Inteligente como directora de investigación e incidencia, en Espacio Público como directora de incidencia y coordinadora del Observatorio Anticorrupción y en la Red Anticorrupción Latinoamericana, también cumplió labores como Oficial de Programa de Chile y el Cono Sur en IDEA Internacional.

---

**Ramiro Mendoza**. Es abogado de la Universidad de Chile. Fue Contralor General de la República de Chile desde abril de 2007 hasta abril de 2015. Fue decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez. Es Presidente del Colegio de Abogados de Chile A.G.

Ha sido profesor de la cátedra de derecho administrativo en la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Católica del Norte, Universidad Central, Universidad Gabriela Mistral, Universidad Finis Terrae y Universidad de Los Andes.

Además, ha sido profesor de postgrado en diversas Universidades de Chile y en el extranjero. Es miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

Fue Director del Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, de la Comunidad de Organizaciones Solidarias, del Círculo Legal ICARE, del Comité Académico del Magíster que imparte la Universidad del Desarrollo en Concepción, de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo (constituida bajo el patrocinio de la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid). Ejerce como árbitro del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago (CAM).

---

**Jeannette Von Wolfersdorff**. Es economista, especializada en transparencia y sostenibilidad. Además, es ingeniera comercial de RWTH Aachen University, especialista en "Gestión por Resultados y Presupuesto" de la CEPAL e integró el Consejo para la modernización del Estado (2018-2022). Fue presidenta de la Comisión Asesora Ministerial para el gasto público (2020-2021) y también titular del Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) de ChileCompra. Actualmente, es consejera del Consejo Fiscal Autónomo.

Asimismo, fue directora ejecutiva y fundadora del Observatorio de gasto fiscal, directora de la Fundación Contexto Ciudadano, directora de proyectos en Chile Transparente y directora de Fundación Chile. En el ámbito privado se ha desempeñado en diferentes empresas, destacando como la primera mujer en integrar el directorio de la Bolsa de Santiago.

---

**Ignacio Irrarrázaval**. Es director del Centro de Políticas Públicas y profesor de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Desde 2006,

ha estado involucrado en estudios sobre el aporte de la sociedad civil en Chile. Es miembro de la Sociedad Internacional de investigación en el Tercer Sector. Obtuvo su doctorado en Política Social en el London School of Economics.

---

**Francisco Agüero.** Es abogado y doctor en Derecho de la Universidad de Chile. Profesor asistente del Departamento de Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, donde se desempeñó como director de facultad entre 2018 y 2020. Es M.Sc. en Regulación Económica y Competencia, por la City University de Londres.

Fue asesor jurídico en la Comisión Nacional de Energía entre los años 2000 y 2006 y secretario abogado del Panel de Expertos para la Ley General de Servicios Eléctricos. Fue investigador y director del Centro de Regulación y Competencia (RegCom) de la Universidad de Chile (2011-2016) y volvió a asumir la dirección de dicho centro en 2020. Ha sido académico en la Universidad de Chile en cursos de pre y post grado en la Facultad de Derecho y de Economía y Negocios (FEN), asesor del Sernac, asesor del Ministerio de Educación en materia de regulación de la educación superior (2015-2016) y es autor de libros sobre control de la actividad económica de órganos estatales, litigación compleja y regulación de monopolios.

---

La secretaría ejecutiva del equipo quedó en manos de la abogada, Valeria Lübbert, quien actualmente cumple el mismo rol en la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres). Lübbert es abogada de la Universidad de Chile y Master in Law and Government de American University. Fue abogada asistente del Tribunal Constitucional entre los años 2010

y 2012 y durante 2014 y 2018 en fue coordinadora de la División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, donde desempeñó un importante rol en la elaboración y discusión legislativa de la Agenda de Probidad. Ha impartido clases en las Universidades de Chile, Adolfo Ibáñez y Diego Portales. En 2021 asumió como directora de Democracia y Anticorrupción de Espacio Público, hasta marzo de 2022.

En los 45 días corridos en los que sesionó la Comisión, se realizaron un total de 14 sesiones de trabajo de más de tres horas de duración. En estos encuentros, los comisionados recibieron y analizaron presentaciones de académicos y autoridades, que aportaron sus visiones y propuestas para fortalecer la relación entre las instituciones sin fines de lucro y el Estado.

Igualmente, se realizaron 12 sesiones extraordinarias, en las que se escuchó a directivos, expertos de organismos públicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil y académicos, quienes presentaron sus perspectivas. De esta forma, se escucharon las intervenciones de 16 representantes de instituciones públicas nacionales, junto a dos ponencias de las divisiones de Integridad y Gobernanza de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Por su parte y de cara a las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL), la Comisión recibió a un total de nueve exposiciones. Por último, la Comisión abrió una instancia participativa en la que se recibieron propuestas de la ciudadanía, contabilizando un total de 56 propuestas enviadas al correo de la Comisión y por medio del formulario habilitado para ello.

I.	I.INTRODUCCIÓN	11
II.	RELEVANCIA DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO	15
III.	TIPOLOGÍA Y DISTRIBUCIÓN DE LAS IPSFL EN CHILE	17
	1. Conceptualización	17
	2. Número y distribución de las IPSFL	18
	3. Actividades de las IPSFL	19
	4. Síntesis de brechas identificadas y propuestas	22
IV.	FORMAS DE RELACIONAMIENTO DE LAS IPSFL CON EL ESTADO	25
	1. Ley de Presupuestos y transferencias al sector privado	25
	a. Diferenciación entre transferencias corrientes y de capital, y compras públicas	25
	i. Transferencias	25
	ii. Compras públicas	26
	iii. Dificultades de interpretación relacionadas con el Clasificador Presupuestario	27
	b. Concepto de glosa presupuestaria	28
	c. Normas generales sobre transferencias al sector privado	30
	2. Otras formas de entrega de recursos a IPSFL por el Estado	32
	a. Financiamiento a través de fondos concursables	32
	b. Financiamiento en leyes permanentes, o nominativamente por la Ley de Presupuestos anual	33
	c. Transferencias desde Gobiernos Regionales y Municipalidades	33
	d. Subvenciones y subsidios	34
	e. Donaciones de inmuebles	35
	f. Beneficios tributarios	35
	3. Síntesis de brechas identificadas y propuestas	36
V.	TRANSPARENCIA EN ORGANISMOS DEL ESTADO Y REGISTROS RELEVANTES SOBRE INSTITUCIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO	43
	1. Transparencia en organismos del Estado	43
	2. Registros de IPSFL existentes	44
	a. Registro de personas jurídicas sin fines de lucro	45
	b. Catastro de instituciones con interés público	46
	c. Otros registros	47
	3. Registros de Transferencias de Recursos Públicos	47
	a. Registro Central de Colaboradores del Estado y Municipalidades	47
	b. Plataforma Presupuesto Abierto	49
	c. Registros de Donatarios	49
	4. Registro de beneficiarios finales	50
	5. Síntesis de brechas identificadas y propuestas	52
VI.	TRANSPARENCIA ACTIVA DE LAS IPSFL	57
	1. Reglas de transparencia vigentes	57
	a. Ley N°20.500, respecto de organizaciones sin fines de lucro	57
	b. Ley N°20.730, sobre lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios	57
	c. Transparencia en IPSFL ligadas a partidos políticos	58
	d. Transparencia respecto de colaboradores acreditados frente a Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Mejor Niñez)	58
	e. Dictamen N°E160316/2021 de Contraloría General de la República, respecto de corporaciones y fundaciones municipales	59
	2. Buenas prácticas en transparencia	59
	3. Síntesis de brechas identificadas y propuestas	60
VII.	GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS IPSFL	63
	1. El gobierno corporativo en las fundaciones y corporaciones	63
	a. La estructura orgánica y las labores de dirección, administración, control y rendición de cuentas	63
	b. De las formas de selección e inhabilidades	64
	c. Sobre la responsabilidad de los órganos directivos	64

2.	El gobierno corporativo en las organizaciones comunitarias	64
a.	La estructura orgánica y las labores de dirección, administración, control y rendición de cuentas	64
b.	De las formas de selección e inhabilidades del directorio	64
c.	Sobre la responsabilidad de los órganos directivos	65
3.	Gobierno corporativo en IPSFL en que participa el Estado	65
4.	El gobierno corporativo en las corporaciones y fundaciones municipales y regionales	66
a.	La estructura orgánica y las labores de dirección, administración, control y rendición de cuentas	67
b.	De las formas de selección e inhabilidades del directorio	67
c.	Sobre la responsabilidad de los órganos directivos	67
5.	El gobierno corporativo en las asociaciones municipales y regionales	67
a.	Las labores de administración, control y rendición de cuentas	67
b.	De las formas de selección e inhabilidades del directorio	68
c.	Sobre la responsabilidad de los órganos directivos	68
6.	Síntesis de brechas identificadas y propuestas	69
<b>VIII.</b>	<b>SISTEMAS DE CONTROL, INFRACCIONES Y SANCIONES</b>	<b>73</b>
1.	Sistemas de control	73
a.	Control por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG)	73
b.	Control Interno en las IPSFL	73
i.	Rendición de cuentas a los miembros de la institución	73
ii.	Modelos de prevención de ilícitos penales y administrativos	74
2.	Control externo	74
a.	Control del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	74
b.	Control por auditores externos	76
c.	Control vía la Contraloría General de la República	77
i.	Control de rendición de recursos asignados	77
ii.	Toma de razón	77
iii.	Auditorías	78
iv.	Potestad dictaminadora	78
v.	Control preventivo	79
d.	Control judicial	79
e.	Control por la Administración otorgante	80
f.	Rendición de cuentas	80
g.	Requerimientos de información por el concejo municipal	81
h.	Reclamos de ilegalidad	81
3.	Sanciones	81
a.	Infracciones	81
i.	Código Civil	81
ii.	DL 1183, de 1975, que determina ordenamiento de ingresos y recursos de instituciones que no persiguen fines de lucro	81
iii.	DL 2757, de 1979, que establece normas sobre asociaciones gremiales	82
iv.	DFL 3, de 2019, de Economía, que establece normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores	82
v.	Decreto 110, de 1979, del Ministerio de Justicia, que aprueba reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones que indica	82
vi.	Código Tributario	82
vii.	Infracción al deber de declarar patrimonio e intereses	82
viii.	Ley N°19.862 que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos	83
ix.	Resolución 30/2015 de la CGR	83
b.	Delitos	83
4.	Síntesis de brechas identificadas y propuestas	84
<b>IX.</b>	<b>Anexos</b>	<b>91</b>



# I. INTRODUCCIÓN

En el mes de junio, un medio de comunicación local<sup>1</sup>, dio a conocer un posible caso de irregularidades -administrativas o penales-, respecto de transferencias por más de 400 millones de pesos a una institución privada sin fines de lucro (en adelante “IPSFL”), liderada por una persona con vínculos personales y políticos con la autoridad que tomó tal decisión, la que, posteriormente, renunció por este motivo. Estos hechos se encuentran en investigación en sede administrativa y penal. Con posterioridad, se han sucedido una serie de denuncias -hechas por ciudadanos, congresistas, medios de comunicación, o por actuaciones de oficio por parte del Ministerio Público-, por lo que, a la fecha de este informe, existen 53 instituciones privadas sin fines de lucro investigadas en 11 regiones del país. Del total de casos, los montos alcanzan alrededor de 32 mil millones de pesos. De estos casos, el 83% de los recursos corresponden a transferencias realizadas desde los Gobiernos Regionales. Estas investigaciones se dirigen a determinar los posibles delitos (sea tráfico de influencias, fraude al fisco y/o malversación de caudales públicos<sup>2</sup>) que pudiesen haberse producido en el marco de estas transferencias, sea en el nivel central (Seremías y Servicios Públicos) o regional (Gobiernos Regionales y Municipalidades). Nos resulta evidente que estas irregularidades sólo contribuyen a promover una mayor desconfianza en instituciones<sup>3</sup>, afectando ahora no sólo al binomio Estado-Empresa, sino que ahora a entidades de la sociedad civil que han sido claves en el desarrollo del país<sup>4</sup> y en la prestación de bienes y servicios especializados.

Tal como se indicará en el diagnóstico posterior y en las propuestas y recomendaciones que haremos, parte de las causas que podrían haber permitido estos hechos dicen relación con la persistente falta de modernización del Estado de Chile, sus instituciones y las regulaciones que este debe formular. No pretendemos sugerir que ésta es la causa basal de estas irregularidades. Estamos conscientes que no debe eludirse la búsqueda y determinación de las responsabilidades individuales de los autores que han facilitado estos hechos, sean civiles, penales o administrativas, que deben determinar las instituciones competentes.

Creemos que muchos de los esfuerzos y debates desplegados en materia de modernización no cristalizan intentos de mejora continua, de tal modo que cada corrección que se identifica e implementa, no genera un valor permanente y actualizado de corrección. Nuestro país tiene debates regulares y propuestas de mejora de su Administración y del Estado, en general, siendo acogidas aquellas que se imponen reaccionariamente frente a un determinado escándalo, evitando hacernos cargo de aquellas que identifican problemas gruesos, pero que pueden suponer severos costos políticos. Lo vemos, por ejemplo, en tantas propuestas que no terminan de implementarse completamente, como el impulso del Consorcio para la Reforma del Estado (2009)<sup>6</sup>, las propuestas del Centro de Estudios Públicos (2016)<sup>5</sup> y aquella que formularon cuatro *think tanks*<sup>7</sup> de diversos orígenes políticos respecto al Empleo Público, entre otras. En ese sentido creemos que fue un

<sup>1</sup> Mondaca, J. (16 de junio de 2023). *En dos meses: Fundación de pareja de la diputada Pérez (RD) se adjudicó \$426 millones en convenios con Seremi de Vivienda de Antofagasta*. Timeline. Disponible en: <https://www.timeline.cl/en-2-meses-fundacion-de-pareja-de-la-diputada-perez-rd-se-adjudico-426-millones-en-convenios-con-seremi-de-vivienda-de-antofagasta/>

<sup>2</sup> Batarce, C. y Carvajal, J. (2023) *Lío de platas: el mapa de las 53 fundaciones indagadas por la Fiscalía en 11 regiones del país*. La Tercera. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/lío-de-platas-el-mapa-de-las-53-fundaciones-indagadas-por-la-fiscalia-en-11-regiones-del-pais/DJZGZBQ7LFF3NFWSDPTP5N6CAA/>

<sup>3</sup> “A raíz de lo anterior, más de la mitad de los chilenos (52%) evalúa a las fundaciones peor que antes, un 38% las ve igual que antes y sólo un 5% las percibe mejor que antes”. Ver encuesta Ipsos de Agosto de 2023, disponible en: <https://www.ipsos.com/es-cl/76-de-los-chilenos-cree-que-hay-un-alto-nivel-de-corrupcion-en-el-pais>

<sup>4</sup> 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 UC, Fundación Chile+Hoy, Fundación Colunga. Disponible en: [https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/11/LIBRO-MANIFIESTO\\_V3.pdf](https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/11/LIBRO-MANIFIESTO_V3.pdf)

<sup>5</sup> Consorcio para la Reforma del Estado. (2009). *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforme*. Disponible en: <https://politicas-publicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/presentacion-e-introduccion.pdf>

<sup>6</sup> Centro de Estudios Públicos. (2017). *Un Estado para la Ciudadanía: Informe de la Comisión de Modernización del Estado CEP*. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/un\\_estado\\_para\\_la\\_ciudadania\\_cep.pdf](https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/un_estado_para_la_ciudadania_cep.pdf)

<sup>7</sup> Grupo de trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado. (2019). *Informes grupo de trabajo para la modernización del Estado (I y II)*. Centro de Estudios Públicos, Chile 21, Espacio Público, Libertad y Desarrollo. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/informes-grupo-de-trabajo-para-la-modernizacion-del-estado/>

avance la creación del Consejo Asesor Permanente de Modernización del Estado por el Presidente Sebastián Piñera<sup>8</sup> y su continuidad, por el Presidente Gabriel Boric<sup>9</sup>.

En todas estas instancias se ha señalado de modo transversal la relevancia de contar con un sistema profesional y meritocrático de empleo público, que separe a la Administración Pública -que debe superar los ciclos políticos, que esté exenta de discrecionalidad en sus nombramientos y remoción y que cuente con las calificaciones y trayectoria adecuada- de los gobiernos de turno, en todos sus niveles (central, regional o municipal). Esto es, sin duda, clave para contar con instituciones modernas e íntegras.

Del mismo modo, en 2020, la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público realizó múltiples recomendaciones en relación con el gasto fiscal, que en parte importante siguen pendientes, al igual que otras propuestas del Consejo para la Modernización del Estado, o las sugerencias transversales de varias otras comisiones.

Por otra parte, con anterioridad al trabajo de esta Comisión, han existido cuatro Comisiones Asesoras Presidenciales en materia de transparencia e integridad que surgen a raíz de casos de corrupción que impactan de mayor modo a la opinión pública y han provocado la necesidad de avanzar en reformas políticas e institucionales para evitar su sucesión en el futuro: la Comisión de Ética Pública (1994), la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad (2003), la Comisión de Probidad y Transparencia (2006) y el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción (2015).

Todo lo anterior ha servido de base y antecedente para el trabajo de esta Comisión. Creemos que, en este sentido, es clave que estos esfuerzos previos no se pierdan y que rompamos la inercia de que sólo se les dé el impulso político cuando ocurren hechos como los expuestos más arriba, sino que debe ser un esfuerzo permanente y con una actitud proactiva más que reactiva.

El Estado de Chile ha carecido de la capacidad de una modernización mas bien continua, que ocurra sin necesidad de que existan casos importantes de corrupción que le obligan a reaccionar. Considerando esto, y -a la vez- la mayor complejidad en la gestión del Estado, teniendo en cuenta que nos encontramos con sociedades diversas, distintas, instantáneas, más transparentes, más participativas y mucho más horizontales, pensamos que en el futuro debiese haber una reflexión más sistémica y profunda sobre cómo evitar excesivas capturas del sistema público, y avanzar hacia un proceso continuo de mejoras y siempre con una mayor transparencia.

La presente Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado (en adelante "la Comisión") surgió tras un anuncio por parte del Presidente de la República, Gabriel Boric del 3 de julio de 2023. Su creación se materializó en el Decreto N°15 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial el 12 de julio de 2023. Se estableció que el trabajo de la Comisión sería *ad honorem* y se extendería por 45 días.

El objetivo de la Comisión, definido por su decreto de creación, es asesorar técnicamente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia respecto de la relación de instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado, teniendo como base los principios de integridad, transparencia, efectividad, eficiencia y rendición de cuentas.

---

<sup>8</sup> Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2019). *Agenda de Modernización del Estado 2018-2022*. Disponible en: <https://modernizacion.gob.cl/agenda/agenda-periodo-2018-2022>

<sup>9</sup> Ministerio de Hacienda. (2022). *Agenda de Modernización del Estado 2022-2026*. Disponible en: <https://modernizacion.gob.cl/agenda/agenda-periodo-2022-2026>

### **Las tareas encomendadas a la Comisión fueron las siguientes:**

- a. Identificar y efectuar un diagnóstico de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en la relación de colaboración existente entre las IPSFL y el Estado;
- b. Proponer al Ministerio mecanismos de fortalecimiento que aseguren una mayor eficacia y transparencia en la vinculación de las IPSFL con el Estado, que faciliten el conocimiento por parte de la ciudadanía del uso de los fondos que se les entregan;
- c. Proponer al Ministerio las modificaciones a los requisitos de gobernanza, transparencia financiera e integridad de IPSFL colaboradoras del Estado que resulten necesarias e idóneas para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos;
- d. Revisar y proponer al Ministerio modificaciones a los mecanismos de control y rendición de cuentas existentes respecto de los recursos públicos que se entreguen a las IPSFL, así como medidas para prevenir los conflictos de intereses, y
- e. Proponer al Ministerio modificaciones al régimen existente de sanciones por el mal uso de los recursos públicos que se entreguen a las IPSFL.

En los 45 días corridos en los que sesionó la Comisión, los comisionados recibieron y analizaron presentaciones de académicos y autoridades, que aportaron sus visiones y propuestas para fortalecer la relación entre las instituciones sin fines de lucro y el Estado. Asimismo,

se escuchó a directivos y miembros de organizaciones de la sociedad civil, expertos de organismos públicos y académicos, quienes presentaron sus perspectivas, así como también se recibieron propuestas de la ciudadanía<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En total, se escucharon las intervenciones de 17 representantes de instituciones públicas nacionales, junto a dos ponencias de las divisiones de Integridad y Gobernanza de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además, y de cara a las instituciones privadas sin fines de lucro, la Comisión recibió a un total de 12 exposiciones. Por último, se recibieron 58 propuestas de la ciudadanía.



## II. RELEVANCIA DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO

El éxito del desarrollo y la gobernabilidad participativa depende de un Estado robusto y una sociedad civil con altos niveles de participación. Los actores de la sociedad civil son una fuerza impulsora de políticas de desarrollo. Las IPSFL que conforman la sociedad civil constituyen un rico entramado que produce cohesión en la comunidad, agrupando voluntariamente a personas con intereses comunes y afinidad<sup>11</sup>.

En tal sentido, la tradición constitucional ha reconocido el derecho de asociación. En la Constitución vigente se da un rol central a los “grupos intermedios”, reconocidos y amparados por el Estado. Asimismo, reconoce también el derecho de asociarse sin permiso previo; disponiendo que, para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley. De igual modo, establece que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación, junto con prohibir las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la Declaración de Busan, las organizaciones de la sociedad civil posibilitan que la población reclame sus derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica, a la vez que proporcionan servicios en ámbitos complementarios a los estatales<sup>12</sup>. Asimismo, la OCDE insta a la promoción

del *Espacio Cívico*, definido como el conjunto de leyes, políticas públicas y condiciones fácticas que necesitan los actores no gubernamentales para acceder a la información pública, expresarse, asociarse, organizarse, y en general, participar en la vida pública<sup>13</sup>. Un espacio cívico dinámico puede ayudar a mejorar la eficacia y capacidad de respuesta del gobierno, contribuir a políticas públicas centradas en los ciudadanos e impulsar la cohesión social.

El compromiso ciudadano voluntario -a través de la sociedad civil- se relaciona directamente con la cultura democrática en los países. Es más que la actividad de las IPSFL, pues es el reflejo de ciudadanos asumiendo responsabilidades y participando de forma dinámica en la sociedad. En este sentido, es importante que estas entidades conserven siempre su autonomía; ésta se puede poner en riesgo si es que hay una excesiva dependencia de recursos externos, públicos o privados cuando provienen de pocas fuentes.

Desde luego el compromiso ciudadano no sustituye la acción estatal, como tampoco el Estado puede sustituir la acción activa de la ciudadanía. En su rol de “activador”, el Estado debería facilitar el compromiso ciudadano, detentando la responsabilidad última de garante de las políticas<sup>14</sup>. El rol del Estado, en términos prácticos, se manifiesta en la constitución, el funcionamiento y la disolución de una organización de la sociedad civil<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.) El PNUD y la sociedad civil. Recuperado el 16 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.undp.org/es/socios/sociedad-civil>

<sup>12</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2011). Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, p. 6. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

<sup>13</sup> OCDE. (2023) La Protección y la Promoción del Espacio Cívico: Fortalecer la alineación de estándares y lineamientos internacionales, p.1 y 2.

<sup>14</sup> Bürsch, M. (2006). La visión estratégica de la sociedad de ciudadanos. Nueva Sociedad, Friedrich-Ebert-Stiftung.

<sup>15</sup> Irrázaval, I. y Streeter, P. (2020). Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy. Disponible en: [https://politicaspubblicas.uc.cl/content/uploads/2020/07/MAPA-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-2020\\_-JU-LIO-1.pdf](https://politicaspubblicas.uc.cl/content/uploads/2020/07/MAPA-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-2020_-JU-LIO-1.pdf)



# III. TIPOLOGÍA Y DISTRIBUCIÓN DE LAS IPSFL EN CHILE

## 1. Conceptualización

Las IPSFL son personas jurídicas a través de las que se materializa el derecho de asociación<sup>16</sup>, y en las que sus recursos deben destinarse, en forma definitiva y perpetua, a la consecución de su objetivo estatutario<sup>17</sup>. Con todo, no hay consenso sobre la denominación por antonomasia para las IPSFL, pues abarcan múltiples tipos legales.

De acuerdo a Sociedad en Acción<sup>18</sup>, las organizaciones de la sociedad civil en Chile han contribuido por décadas al país en ámbitos constitutivos del desarrollo, como son educación, vivienda, cultura, manejo de emergencias, rehabilitación de personas y organización barrial, entre otros. Se dedican a causas que apuntan al interés público, adelantándose en muchos casos a iniciativas oficiales de los gobiernos.

Para este informe, se considerarán IPSFL las fundaciones, corporaciones, asociaciones y organizaciones sin fines de lucro (ONG), reguladas por el Título XXXIII del Código Civil y por la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y por el otro lado, las Organizaciones Comunitarias, territoriales y funcionales, reguladas en la Ley N°19.418, que establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

A su vez, están las corporaciones y asociaciones municipales y regionales, las que son corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, pero que han sido creadas por organismos públicos, como lo son las

municipalidades y los gobiernos regionales. Asimismo existen otras fundaciones y corporaciones creadas y regidas por normas de derecho privado, pero en las cuales el Estado tiene una participación y/o control relevante (como el GAM, MIM, Integra, etc)<sup>19</sup>.

También existen otras organizaciones que tienen regulación legal especial propia, como los Cuerpos de Bomberos, las Organizaciones Deportivas, las Cooperativas, las Comunidades Agrícolas y Regantes, las Comunidades y Asociaciones Indígenas, las Asociaciones Gremiales, las Asociaciones de Consumidores, los Sindicatos, entre muchas otras.

Además, existen las entidades religiosas, que si bien son formalmente consideradas como corporaciones de derecho público, no poseen estándares de transparencia y rendición de cuenta como tales, y en los hechos funcionan como entidades privadas sin fines de lucro. Con todo, este segmento de organizaciones no forma parte del análisis desarrollado en este informe.

Como se ve, existe gran dispersión normativa para el sector sin fines de lucro en Chile, lo que genera inconsistencias y a su vez impacta en el carácter y funcionamiento de las respectivas instituciones. Esta situación se ha alertado desde hace años<sup>20</sup>. La tipología jurídica de las IPSFL es relevante, ya que ésta define la normativa que regula su constitución, la cantidad de miembros requeridos, las obligaciones estatutarias y de rendición de cuentas, entre otros.

<sup>16</sup> Hübner L. (2021). *Instituciones Sin Fines de Lucro, Corporaciones, Fundaciones y Asociaciones Gremiales*. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile, p. 5.

<sup>17</sup> Ibid, p.6.

<sup>18</sup> Sociedad en Acción (2017). Op. cit.

<sup>19</sup> Por ejemplo, actualmente existen 6 fundaciones ancladas a Presidencia y que hasta recientemente eran dirigidas desde la Coordinación Sociocultural: Integra, PRODEMU, MIM, Artesanías, FOJI, Chilenter y que están siendo asociadas a Ministerios sectoriales. Ver <https://www.gob.cl/noticias/gobierno-anuncia-cambio-institucional-del-cargo-de-primer-dama/>

<sup>20</sup> Ya el mensaje del proyecto de la ley N°19.885 de Bomberos (2003) alertaba de "la gran diversidad de normativas existentes y el aislamiento en el que cada una de ellas fue concebida", lo que habría derivado en "una legislación fragmentaria, dispersa, heterogénea y poco coordinada", que "presenta dificultades a potenciales donantes y donatarios para operar con estos mecanismos, atenta contra la transparencia de los mismos, y deja espacios abiertos para irregularidades en su utilización." Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. (s.f). Historia de la Ley N°19.885. Recuperado el 16 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5862/>

Por último, existe baja regulación y baja diferenciación entre tipos de organizaciones -por ejemplo, respecto al *reporting*, transparencia, o actividades de *lobby*- para (i) instituciones privadas sin fines de lucro que operan activamente versus (ii) instituciones privadas sin fines de lucro que se constituyen como fondo para financiar a otros. Del mismo modo, el sistema chileno no diferencia entre fundaciones privadas y públicas, como lo hace por ejemplo Estados Unidos<sup>21</sup>.

En cuanto a la provisión de servicios, es importante diferenciar el rol complementario al Estado que cumplen del rol clave que han ido asumiendo en Chile como ejecutoras externas de programas y proyectos sociales promovidos desde diversos organismos públicos. Es especialmente en este último rol que las IPSFL, al asumir una función mucho más colaboradora y relacionada con el Estado para i) la provisión de conocimiento específico y ii) la provisión de productos y servicios que importan la ejecución de programas estatales, pueden tener riesgo de deterioro de su autonomía.

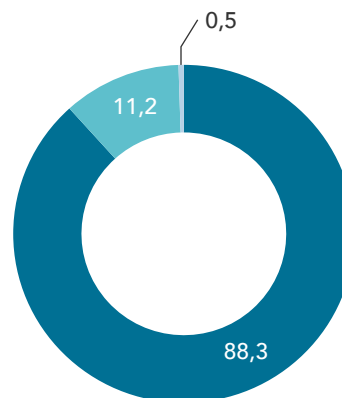
Se podrían caracterizar las IPSFL según su mayor o menor nivel de acercamiento e independencia del Estado. Esa diferenciación es importante, porque una política de promoción de la sociedad civil y del compromiso ciudadano implica abandonar la idea de una responsabilidad universal del Estado por una mayor autonomía, competencia y autorresponsabilidad de la ciudadanía, como indica Bürsch<sup>22</sup>. Fomentar la sociedad civil, en este sentido, implica facilitar que puedan operar y cooperar en el país, mientras principalmente se financien con fondos privados.

Por último, cabe señalar que aun cuando han habido distintas normativas con el objetivo de unificar criterios, la dispersión normativa sigue existiendo, dejando

normas incoherentes entre sí, que dificultan la gestión de las IPSFL, llevan a discrecionalidades, discriminaciones entre áreas de interés social. Esto además impacta en la constitución de una IPSFL, en cuanto se las puede dotar de un objeto social excesivamente amplio, con tal de cumplir con algunas de las disposiciones que circunstancialmente mejor pudieran calzar con las expectativas de los intereses de sus constituyentes o fundadores.

## 2. Número y distribución de las IPSFL

En Chile existen más de 339 mil<sup>23</sup> organizaciones sin fines de lucro inscritas en el Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro<sup>24</sup>. Según las categorías de organizaciones definidas en este Registro, un 88% de ellas corresponden a organizaciones comunitarias, territoriales o funcionales; un 11% corresponde a fundaciones o corporaciones; y un 0,5% corresponde a otro tipo de organizaciones<sup>25</sup>.



- Organizaciones comunitarias, territoriales o funcionales
- Fundaciones o corporaciones
- Otro tipo de organizaciones

<sup>21</sup> Ver documentación del Internal Revenue Service (s.f.) sobre Propósitos Exentos, Sección 501(c)(3), disponible en: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/exempt-purposes-internal-revenue-code-section-501c3> y Formulario 990 sobre Declaración de Impuestos de Organizaciones Exentas del Impuesto a la Renta, disponible en: <https://www.irs.gov/forms-pubs/about-form-990>.

<sup>22</sup> Bürsch, M. (2006). Op. cit.

<sup>23</sup> Presentación del Jefe del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Carlos Aguilar Muñoz, en sesión de fecha 17 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/17.07-Carlos-Aguilar-Personas-Juridicas-Ministerio-de-Justicia.pdf>

<sup>24</sup> Como señalan Irrázaval y Streeter (2020), el registro sólo considera a aquellas OSC que establece la Ley 20.500, por lo que muchas organizaciones que son regidas por otra ley no se consideran en el catastro.

<sup>25</sup> La fuente de los datos corresponde al Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, del Registro Civil, actualizado al 15 de julio de 2023.

El 25% de estas entidades se encuentran inscritas en la Región Metropolitana, seguido de las regiones de Valparaíso (11%), la Araucanía (11%) y Bío-Bío (9%)<sup>26</sup>.

En los últimos años se ha expandido la creación de organizaciones. Entre 2015 y 2020 el número de organizaciones<sup>27</sup> pasó de 234 mil a 319 mil, lo que corresponde a un aumento de 85 mil organizaciones durante dicho periodo. Entre 2005 y 2018, en promedio, las organizaciones sociales crecieron a una tasa mayor que las empresas y que la población nacional<sup>28</sup>:

#### Tasa de creación de organizaciones 2005-2018

(Tasa promedio compuesta anual)

Medición	Tasa de crecimiento 2005-2018 <sup>29</sup>
IPSFL	8,9%
Empresas	3,0%
Población	1,1%

Fuente: Irrázaval y Streeter. (2020).

El aumento de IPSFL se puede deber en parte a la laxitud de las reglas de conformación, que a partir de 2011 permiten que se constituyan en las municipalidades, a una escasa fiscalización del cumplimiento de sus obligaciones una vez creadas, y aquellas organizaciones territoriales y funcionales que no pueden cerrar sus rendiciones de las transferencias del Estado conforman otra organización para seguir operando.

El régimen anterior a 2011 databa del año 1979 y fue establecido por el Decreto Supremo N°110 de Justicia, correspondiente al Reglamento sobre concesión de Personalidad Jurídica a Corporaciones

y Fundaciones que indica. Bajo esta regulación, las Corporaciones se constituían por instrumento privado reducido a escritura pública. La solicitud de concesión de personalidad jurídica, a la que debía acompañarse una copia autorizada de la correspondiente escritura pública, debía dirigirse al Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Justicia o del Secretario Regional Ministerial de Justicia respectivo, salvo en el caso que tuviese asiento en la Región Metropolitana. La aludida solicitud, además, debía ser patrocinada por un abogado habilitado.

A partir de 2011, en cambio, las asociaciones o fundaciones se constituyen por acto que debe constar escritura pública o privada suscrita ante notario, oficial del Registro Civil o funcionario municipal autorizado por el alcalde, lo que descentraliza el proceso de constitución de las IPSFL desde el Ministerio de Justicia a los municipios. Facilitando el ejercicio del derecho de asociación, al no requerir de abogado o aprobación del Ministerio de Justicia, los municipios sólo actúan como ministros de fe y receptores de la inscripción.

**A julio de 2023 existen más de 339 mil IPSFL**

### 3. Actividades de las IPSFL

Desde el retorno de la democracia, son diversas las actividades que el legislador encomienda a estas instituciones, colaborando con la satisfacción de necesidades públicas del Estado y sus órganos. Estas organizaciones logran identificar problemáticas que no han sido abordadas por las políticas públicas, se enfocan en grupos de alta vulnerabilidad, complementan la acción del Estado y son innovadoras.

<sup>26</sup> Irrázaval, I. y Streeter, P. (2020). Op. cit.

<sup>27</sup> El universo de estos datos corresponde al denominado "sociedad civil" por parte de Irrázaval y Streeter (2020). Esta definición considera a las organizaciones privadas, autónomas, voluntarias y que no reparten utilidades entre sus miembros. Se excluyen a corporaciones municipales, mutuales de trabajadores, cooperativas, asociaciones de propietarios, universidades estatales, asociaciones indígenas, clubes deportivos profesionales y asociaciones de culto religioso.

<sup>28</sup> Irrázaval, I. y Streeter, P. (2020). Op. cit.

<sup>29</sup> Según explican Irrázaval y Streeter (2020), la tasa promedio se calculó utilizando la fórmula de tasa promedio anual compuesta. Los datos de la creación de empresas provienen de la página del Ministerio de Economía de Chile. Los datos de población fueron recogidos de los registros del Banco Mundial

<sup>30</sup> Art. 1, Ley N° 20.330, Fomenta que profesionales y técnicos jóvenes presten servicios en las comunas con menores niveles de desarrollo del país.

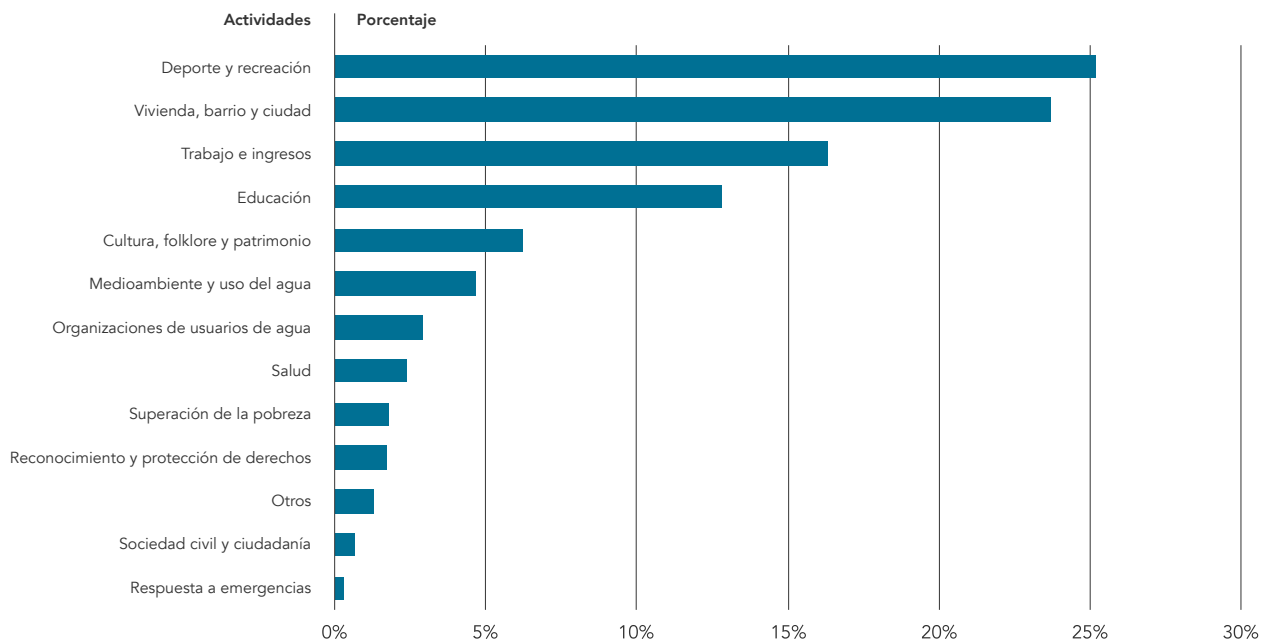
Algunas de estas organizaciones pueden prestar funciones de apoyo a municipios en ámbitos tales como el social, productivo, urbano o ambiental<sup>30</sup>. En otros casos, la legislación ha optado porque ciertas actividades en las que se colabora con el Estado sean realizadas sólo por IPSFL, “sacándolas del mercado”, como ocurre respecto de aquellas cuestiones vinculadas a niños, niñas y adolescentes<sup>31</sup>; protección social<sup>32</sup>; o educación universitaria no pública<sup>33</sup>. Así, algunas actividades de fomento o de servicio público, que reciben fondos públicos, quedan fuera del alcance de empresas, aunque en otros casos, la actividad pueda ser prestada por empresas privadas o entidades sin fines de lucro, como es la provisión de agua potable y alcantarillado.

Luego, al menos desde 1993, existe financiamiento a organizaciones no gubernamentales, por medio de la Ley de Presupuestos<sup>34</sup>.

Ahora bien, la Constitución o las leyes han autorizado a órganos estatales, como ministerios<sup>35</sup>, gobiernos regionales<sup>36</sup> o municipalidades<sup>37</sup> a integrar y participar en la formación y constitución de corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, para cumplir misiones de interés público.

Según Irarrázaval y Streeter, las IPSFL desempeñan diversas actividades, como se aprecia en el siguiente cuadro:

### Actividades de las IPSFL



Fuente: Irarrázaval y Streeter. (2020).

<sup>31</sup> Art. 4, c), Ley N° 20.032, Regula el régimen de aportes financieros del estado a los colaboradores acreditados.

<sup>32</sup> Art. 8, Ley N° 20.379, crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia "Chile Crece Contigo".

<sup>33</sup> Art. 63, Ley N° 21.091, sobre Educación Superior.

<sup>34</sup> Aunque, antes del retorno de la democracia, la Ley de Presupuestos en ciertos casos prohibía expresamente que fondos regionales otorgaran subsidios o subvenciones a instituciones públicas o privadas con o sin fines de lucro, vid. Art. 7, e), Ley N°18.188, Ley de presupuestos del Sector Público año 1983.

<sup>35</sup> Por ejemplo, Art. Único, Ley N°19.367, Faculta a Ministerios de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo para integrar y participar en formación y constitución de corporaciones de derecho privado que señala.

<sup>36</sup> Ley N°20.035, Introduce modificaciones en la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales.

<sup>37</sup> Ley N° 20.346, Reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal.

Por otra parte, también las IPSFL constituyen una importante fuente de empleo. De acuerdo con datos del año 2015, del universo de IPSFL estudiadas por Sociedad en Acción, éstas empleaban a más de 160 mil personas, lo que equivale a un 2% de la fuerza laboral del país, y movilizaban a 1,9 millones de voluntarios<sup>38</sup>.

En cuanto al involucramiento de la población, 40% de la población chilena ha participado en alguna organización de la sociedad civil alguna vez en su vida, sea como voluntarios o trabajadores, o mediante donaciones de dinero, apoyo en redes sociales, o asistencia a actividades organizadas por aquellas<sup>39</sup>. El mismo estudio da cuenta de que los recursos del sector sin fines de lucro equivalen al 2,2% del PIB de Chile, del cual un 41% proviene de financiamiento estatal<sup>40</sup>.

En general, las IPSFL no tienen limitaciones respecto de las formas de financiamiento que puedan adoptar, siempre y cuando mantengan el carácter de no perseguir lucro o utilidades, y sus fuentes de financiamiento sean lícitas.

En este sentido, las IPSFL podrán obtener financiamiento propio, por ejemplo, mediante el cobro de membresías o la venta de bienes y servicios, así como financiamiento privado, a través de donaciones de personas naturales o jurídicas<sup>41</sup> o financiamiento internacional -de cooperación o entidades extranjeras<sup>42</sup>. Sin embargo, parte considerable del patrimonio de la IPSFL tiene origen en iniciativas públicas. En efecto, en el año 2019 se estimó que un 41% de su financiamiento provenía de fondos públicos<sup>43</sup>.

Por último, en términos generales, las IPSFL poseen una evaluación ciudadana favorable. Según un estudio del Centro UC de Políticas Públicas, del año 2016, en promedio un 70% de los chilenos tiene una alta valoración de ellas<sup>44</sup>. Sin embargo, las posibles irregularidades en transferencias y convenios con fundaciones y corporaciones impactan en sus niveles de confianza. De acuerdo con la última encuesta de IPSOS (2023) más de la mitad de los chilenos (52%) evalúa a las fundaciones peor que antes<sup>45</sup>.

---

<sup>38</sup> Sociedad en Acción (2017). Op. cit.

<sup>39</sup> Irrarrázaval, I., Arellano, T., Correa, V., Macchi, F. y Streeter, P. (2016). *Las organizaciones de la sociedad civil desde la percepción de los chilenos: primer índice de valoración social en Chile 2016*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy, página 12. Disponible en: <https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2016/12/Indice-Valoracion-Social-Civil-en-Chile.pdf>

<sup>40</sup> Sociedad en Acción (2017). Op. cit.

<sup>41</sup> Por regla general, se establecen beneficios o franquicias tributarios para las donaciones que se hagan a IPSFL. Por ejemplo, a aquellas cuyo objeto exclusivo sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte (Ley N° 18.985, de Donaciones con Fines Culturales); a aquellas que tengan por finalidad proveer directamente servicios a personas de escasos recursos o discapacitadas (Ley N°19.885 que incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos); a los Cuerpos de Bomberos (artículo 31 N°7 de la Ley de Impuesto a la Renta), entre otras. Para mayor detalle sobre las donaciones que dan lugar a franquicias tributarias, véase la publicación del Servicio de Impuestos Internos, disponible en: [https://www.sii.cl/contribuyentes/actividades\\_especiales/donaciones.htm](https://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/donaciones.htm)

<sup>42</sup> El cual ha disminuido notablemente desde el ingreso de Chile a la OCDE. Ver Moya et al. (2012). Op. cit, p.40.

<sup>43</sup> Sociedad en Acción. (2019). *Un nuevo trato para las organizaciones de la sociedad civil: desafíos y propuestas*. Editado por Ignacio Irrarrázaval, María Paz Sagredo y Paula Streeter. Centro de Políticas Públicas UC (2019), p. 18. Los autores señalan que "(...) en cuanto a las fuentes de financiamiento, cabe destacar que, para Chile, si bien la mayoría de los ingresos corresponde a ingresos propios (44%), (...) y existe una alta proporción que proviene de fondos públicos (41%). El 15% restante corresponde a filantropía".

<sup>44</sup> Irrarrázaval et al. (2016). Op. cit.

<sup>45</sup> IPSOS. (2023). Claves IPSOS Julio 2023. Disponible en: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-08/N20%20-%20Claves%20Ipsos%20Julio%202023.pdf>

## 4. Síntesis de brechas identificadas y propuestas en Tipología y Distribución de las IPSFL en Chile

- Existe facilidad para crear IPSFL a través de las secretarías municipales, y esto no está aparejado con una adecuada regulación de su funcionamiento.
- El marco normativo que regula la diversidad de IPSFL está disperso y tampoco existe una regulación uniforme.
- Existe poca claridad sobre el total de IPSFL que se encuentran vigentes, sin que exista claridad sobre cuáles de ellas se encuentran activas.
- El ordenamiento jurídico no contempla una tipología de IPSFL para efectos de distinguir distintos niveles de exigencias o regímenes regulatorios.
- Las entidades religiosas, que gozan de personalidad jurídica de derecho público, carecen de una regulación adecuada de gobierno corporativo, transparencia y controles, pese a que, en los hechos, son parte de la sociedad civil al igual que las demás IPSFL.

N°	Medida
1.	<p><b>Unificación y armonización del marco regulatorio aplicable a las IPSFL</b></p> <p>Legislativa. Unificar los diversos cuerpos normativos sobre IPSFL y armonizar sus estándares regulatorios. Esto puede consistir en dos etapas sucesivas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Unificación de todos los cuerpos normativos de las IPSFL en una sola regulación; y,</li> <li>2) Nueva legislación para la armonización de los estándares comunes.</li> </ol>
2.	<p><b>Analizar estándares aplicables a entidades religiosas</b></p> <p>Gestión. Se propone a realizar un estudio de estándares aplicables a las entidades religiosas dentro de la regulación de las IPSFL o bien, a fin de ajustar su regulación si ello fuere pertinente.</p>
3.	<p><b>Clasificación de las IPSFL</b></p> <p>Legislativa. Establecer una clasificación de las IPSFL que considere criterios como su tamaño, que se recoja en un cuerpo normativo que permita su actualización con cierta flexibilidad, para efectos de determinar distintas cargas regulatorias.</p> <p>Como referencia, se sugiere (y para efectos de este informe) se pueden clasificar según los siguientes montos (tomados de tramos del Servicio de Impuestos Internos (SII) para clasificación de empresas):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IPSFL pequeñas: ingresos anuales por debajo de 2.400 UF</li> <li>• IPSFL mediana: ingresos anuales entre 2.400 a 10.000 UF</li> <li>• IPSFL grande: ingresos anuales sobre 10.000 UF</li> </ul> <p>Dicha clasificación puede responder a la que se realiza para las empresas en el SII, pero adaptado a IPSFL.</p>





# IV. FORMAS DE RELACIONAMIENTO DE LAS IPSFL CON EL ESTADO

En Chile intervienen distintos organismos del Estado en el relacionamiento con las IPSFL. A nivel del gobierno central, destacan la División de Organizaciones Sociales, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Departamento de Sociedad Civil de la División de Cooperación Público-Privada del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, entre otros.

Irrázaval et al (2020)<sup>46</sup> identifican cuatro ámbitos de relación entre el Estado y las IPSFL: i) Registro y Fiscalización, ii) Promoción y Fortalecimiento, iii) Participación Ciudadana y iv) Provisión de Servicios.

Un importante canal de traspaso de recursos a las IPSFL dice relación con la provisión de servicios por éstas. Según datos del Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales (BIPS), en alrededor de un 20% de los programas analizados en la evaluación anual del BIPS, al menos uno de los ejecutores corresponde a un organismo privado sin fines de lucro<sup>47</sup>.

## 1. Ley de Presupuestos y transferencias al sector privado

El traspaso de fondos públicos a las IPSFL encuentra su marco general en la Ley de Presupuestos del año respectivo, y ocurre generalmente a través de diversos canales, como: las compras de bienes y servicios de consumo, bajo el subtítulo 22; las transferencias al sector privado bajo el subtítulo 24 (transferencias corrientes), ítem 01 y subtítulo 33 (transferencias de capital), ítem 01<sup>48</sup> de las respectivas partidas presupuestarias, así como en las correspondientes glosas, en caso de existir.

Lo anterior, pues de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 4° del Decreto Ley N°1.263 de 1975, Orgánica de la Administración Financiera del Estado, "(...) todos los gastos del Estado deberán estar contemplados en el presupuesto del Sector Público".

### a. Diferenciación entre transferencias corrientes y de capital, y compras públicas

La Ley de Presupuestos, año a año, permite adjudicar fondos públicos al sector privado a través de diferentes mecanismos, entre ellos, principalmente, las compras o transferencias corrientes y de capital.

#### i. Transferencias

Como ha destacado el Contralor General de la República<sup>49</sup>, el concepto de "transferencias" no se define legalmente. En principio, tal como indica el Decreto N°854 de 2004, del Ministerio de Hacienda, que determina clasificaciones presupuestarias, se trata de traspasos de recursos que se efectúan por un organismo público a otro organismo público, o a una persona natural o jurídica de derecho privado, para que éstos lleven a cabo una actividad de utilidad pública o interés social, que no supone una contraprestación de bienes o servicios en beneficio directo de la institución que encarga el servicio. Así, transferencias corrientes o de capital no suponen la contraprestación de bienes o servicios en beneficio directo para la institución pública que transfiere.

Las *transferencias corrientes* comprenden gastos corrientes del gobierno central que se ejecutan a través de terceros. Comprenden gastos por concepto

<sup>46</sup> Irrázaval, I., Sagredo, M. y Streeter, P. (2020). Relación Estado-organizaciones de la sociedad civil. Experiencia internacional y orientaciones para Chile. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy. Disponible en: <https://politicaspubblicas.uc.cl/content/uploads/2021/10/relacion-estado-organizaciones-sociedad-civil-uc-cpp.pdf>.

<sup>47</sup> Los datos fueron obtenidos mediante consulta a la Subsecretaría de Evaluación Social, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que maneja el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales (BIPS). En el último ejercicio de 2022, el BIPS analizó 700 programas.

<sup>48</sup> Decreto N° 834 de 2004, del Ministerio de Hacienda, que determina clasificaciones presupuestarias.

<sup>49</sup> Presentación del Contralor General de la República, Jorge Bermúdez, en sesión de fecha 4 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/08/04.08-Jorge-Bermudez-Contraloria-General-de-la-Republica.pdf>

de transferencias directas a personas (por ejemplo, becas de estudio, ayudas, subsidios, donaciones, etc.) y a instituciones del sector privado, para financiar programas de funcionamiento de dichas instituciones (por ejemplo, instituciones de enseñanza, instituciones de salud, de asistencia social, de vivienda, clubes sociales y deportivos, mutualidades y cooperativas), así como para financiar gastos corrientes de instituciones privadas que cooperan como proveedor de servicios con el Estado.

Las *transferencias de capital* para el sector privado, en cambio, comprenden todo desembolso financiero hacia el sector privado, destinados a gastos de inversión o a la formación de capital. Ellas incluyen las transferencias a personas y entidades privadas para financiar su gasto de capital (por ejemplo, en colegios, institutos de investigación privados, instituciones de asistencia judicial, etc.), así como para financiar en estas personas y entidades privadas el gasto capital que es necesario para la ejecución de servicios encargados por el Estado.

En este marco, el proceso de transferencia de recursos posee primeramente una etapa de adjudicación, la cual puede responder a un proceso concursal o a una asignación directa. En el caso de los procesos concursales, que es la regla general en el caso de las transferencias corrientes, éstos conllevan el diseño de bases, la postulación, evaluación y adjudicación. Determinado el receptor de los fondos, todo proceso tiene las siguientes etapas comunes: ejecución, seguimiento y cierre. Estos procesos están a cargo del ministerio o servicio otorgante de los recursos en cuanto a su adjudicación, evaluación, supervisión y rendición financiera.

## **ii. Compras públicas**

Según el Decreto N° 854 de 2004, del Ministerio de Hacienda, que determina clasificaciones presupuestarias, las compras públicas se imputan en el Subtítulo 22 que *“comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales, necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades de los organismos del sector público”*. Pueden ser proveedores personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, con o sin lucro. Para llevar a cabo este proceso de forma transparente y competitivo, existe la plataforma transaccional [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), y la Dirección de Compras Públicas (ChileCompras), como institución encargada de administrar esta plataforma que reúne demanda y oferta.

La Ley de Compras Públicas se aplica a todos los órganos de la Administración del Estado, esto es, ministerios y servicios públicos, centralizados y descentralizados, como también a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los gobiernos regionales y las municipalidades. En efecto, hasta ahora no se aplica a las empresas públicas creadas por ley, ni a las instituciones privadas sin fines de lucro en las que participe el Estado, cuestión que está siendo modificada en el proyecto de ley<sup>50</sup> que, a la fecha de este informe, se encuentra en trámite de comisión mixta y pronto despacho.

En esta modalidad, los tratos directos tienen causales específicas reguladas en la Ley N°19.886, Ley de Bases de Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y en su reglamento, los que serán modificados por la reforma que se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional<sup>51</sup>. Aun así, no existe un estándar sobre los medios de verificación necesarios según la causal invocada, lo que conlleva un espacio de discrecionalidad en el uso de la modalidad de compra.

---

<sup>50</sup> Boletín N°14.137-05. Congreso Nacional. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=14713&prm-BOLETIN=14137-05>. En este ámbito, el proyecto de ley propone que *“...se aplicará la presente ley a las fundaciones en las que participe la Presidencia de la República y a las corporaciones, fundaciones y asociaciones no señaladas anteriormente en las que participe de su administración o dirección un organismo de la Administración del Estado, y que reciban transferencias de fondos públicos que, en su conjunto, asciendan a una cantidad igual o superior a 1.500 unidades tributarias mensuales en un año calendario. En enero de cada año, mediante un decreto exento, el Ministerio de Hacienda identificará estas entidades. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones en las que participe de su administración o dirección un organismo de la Administración del Estado, y que reciban transferencias de fondos públicos que, en su conjunto, sean inferiores a 1.500 unidades tributarias mensuales, podrán suscribir convenios con la Dirección de Compras y Contratación pública para adherir voluntariamente a las disposiciones de la presente ley, sin perjuicio de que se les aplicará siempre el Capítulo VII sobre probidad administrativa y transparencia en la contratación pública”*.

<sup>51</sup> S.E. Presidente de la República. (2021). Op. cit.

### iii. Dificultades de interpretación relacionadas con el Clasificador Presupuestario

En la práctica, no siempre resulta posible diferenciar de forma adecuada entre gastos desembolsados al sector privado vía el subtítulo 22 (Bienes y Servicios de Consumo), o vía el subtítulo 24 (Transferencias Corrientes) y/o el subtítulo 33 (Transferencias de Capital). Así, por ejemplo, se imputa como transferencia -en el subtítulo 24- la subvención de escolaridad de la Subsecretaría de Educación que se desembolsa a raíz de convenios con establecimientos sin fines de lucro, acorde a la Ley de Inclusión (Ley N°20.845). Por su parte, el Ministerio de Salud imputa al subtítulo 22 (es decir, como compra) el gasto que desembolsa para las personas privadas -naturales y jurídicas, con y sin lucro-, celebrados a raíz de convenios vía el DFL N°36, a fin de que éstas tomen a su cargo trabajos por cuenta de aquellos servicios de salud.

De igual modo, en el subtítulo 33 pueden también estar imputados gastos corrientes<sup>52</sup>. De hecho, como mostró la ejecución de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Antofagasta, el “Programa de Asentamientos Precarios” quedó imputado principalmente en el subtítulo 33 (transferencia de capital), aún cuando contenía también servicios como la realización de diagnósticos, reuniones, entrevistas y asambleas con los habitantes de los campamentos, que

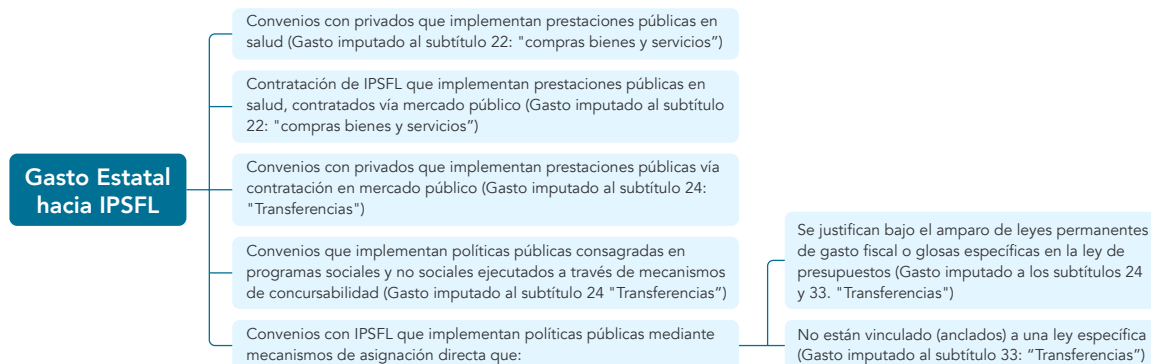
podrían haber sido asignados como gasto corriente. A su vez, al menos una parte de este gasto corriente podría haberse ejecutado también tanto vía transferencias (subtítulo 24), como vía compra pública (subtítulo 22).

Según datos del Observatorio del Gasto Fiscal<sup>53</sup>, hay efectivamente múltiples mecanismos de contratación de IPSFL que se asignan en los diferentes subtítulos del clasificador presupuestario, sin que los criterios de asignación sean definidos con la precisión necesaria para evitar discrecionalidad. En consecuencia, el uso actual del clasificador presupuestario reduce la efectividad de los controles internos y externos. Además, deja difusa la rendición de cuentas de la Ley de Presupuestos frente a la ciudadanía como contribuyentes. Frente a esta situación, vale recordar lo indicado por el DL N°1.263, Ley de Administración Financiera del Estado, que determina que las clasificaciones presupuestarias que se establezcan deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del Sector Público, además de posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local.

Como precisa el citado Observatorio, el gasto hacia IPSFL puede realizarse por ejemplo por las siguientes vías:

Esquema.

#### Ejemplos de formas de financiamiento (gasto) estatal hacia IPSFL



Fuente: Fundación Observatorio Gasto Fiscal

<sup>52</sup> Barros, A., Benavides, P., Engel, E., y García, B. (2023). Transferencias del Estado a Instituciones Privadas: Diagnóstico y propuestas para un mejor gasto fiscal. Espacio Público. Disponible en: <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2023/07/INFORME-PP-PROBIDAD.pdf>.

<sup>53</sup> Presentación de Fundación Observatorio Fiscal, en sesión de fecha 2 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/08/02.08-Observatorio-Fiscal-Presentacion.pdf>.

Aparte de lo ya mencionado, el clasificador presupuestario también identifica transferencias hacia el sector público -por ejemplo de gasto corriente- a “Otras Entidades Públicas” (subtítulo 24.03) que luego se ejecutan no por el propio sector público, sino por IPSFL u otras entidades del sector privado. Se trata de figuras convencionales (v.gr. subcontratos) que son difíciles de monitorear, sea porque se ha transgredido el clasificador presupuestario, o porque nunca se representarán adecuadamente en los Estados Financieros del sector público.

También debemos destacar que las transferencias para el sector privado (subtítulo 24.01) no tienen mayor apertura, para poder diferenciar entre transferencias que se realizan a personas jurídicas con lucro versus aquellas que se hacen a las que se configuran sin lucro.

Tampoco se pueden diferenciar las transferencias según los objetivos principales que las motivaron, para clasificar de forma separada: i) transferencias que se realizan para apoyar el funcionamiento (gasto corriente) o los activos (inversión) de ciertas instituciones o personas privadas, y ii) transferencias que se realizan para que instituciones privadas apoyen la gestión de programas públicos. Naturalmente, se trata de dos conceptos muy diferentes: en el primer caso, la respectiva institución privada es la receptora final del gasto, es decir, es el objetivo mismo de los recursos; en el segundo caso, la institución privada es proveedora de un servicio requerido para la gestión de programas públicos del Estado. Aun así, el clasificador actual no permite diferenciación y una adecuada captura de información, lo que también perjudica la utilidad de la información contable, presentada en los estados financieros del sector público.

## **b. Concepto de glosa presupuestaria**

Los desembolsos hacia el sector sin fines de lucro se pueden precisar y facilitar a través de “glosas presupuestarias”. Como indicó la Comisión del Gasto

Público, “las glosas no se encuentran definidas en el clasificador presupuestario. No obstante, pueden definirse como aquellas cláusulas (notas) que regulan o establecen precisiones o limitaciones al alcance de los gastos contemplados en cada partida presupuestaria”<sup>54</sup>. Ellas pueden crearse tanto vía iniciativa del Ejecutivo, como a propuesta desde Congreso, y comprenden, en general, descripciones más detalladas de los gastos, regulaciones especiales de ejecución o exigencias de información.

Como indicó la Comisión citada, en un régimen donde el Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva en materia de administración financiera y presupuestaria, el Congreso posee escasas facultades para incidir en la discusión presupuestaria y en su ejecución. Una parte de su limitado campo de influencia se ejerce a través de las glosas de información. Del mismo modo, surgen glosas que precisan, ordenan e incluso cambian el carácter de la ejecución presupuestaria definida -ex ante- vía otros cuerpos normativos.

Lo sensible en materia de buen uso de recursos públicos es que de esta manera existan: i) glosas que establecen excepciones a definiciones realizadas por leyes u otros cuerpos normativos más permanentes, de forma *ad hoc*, según año de cada ley de presupuestos; ii) glosas que precisan asuntos no regulados previamente, u iii) glosas acerca de las transferencias que restringen la competencia<sup>55</sup>, sea porque definen vía una glosa una asignación directa a ciertas IPSFL, o sea porque definen que ciertas transferencias deben ejecutarse solo vía un cierto tipo de persona jurídica (v.gr. sin fines de lucro, excluyendo a personas jurídicas con lucro). Esta restricción a la competencia es sensible, y no siempre encuentra justificación explícita.

De hecho, podría haber tantos argumentos en favor de la ejecución presupuestaria vía IPSFL (por ejemplo, por su especialización en objetos sociales, y la ausencia de dividendos) como los podría haber en contra.

<sup>54</sup> Comisión Asesora Ministerial para mejorar la transparencia, calidad e impacto del Gasto Público. (2021). *Informe Final*, p. 47. Disponible en: <https://comisiongastopublico.cl/>.

<sup>55</sup> Lo mismo ocurre en el caso de los fondos públicos que se asignan, por ejemplo, para la Subvención Escolar a establecimientos de educación particular subvencionados.

No existen criterios claros para definir las situaciones en que el Estado asigne labores de implementación de programas o políticas públicas a IPSFL por sobre la contratación de empresas privadas o la ejecución por parte del mismo Estado<sup>56</sup>. Cuando se trata de elegir proveedores de servicios que son necesarios para la ejecución de programas sociales del Estado, difícilmente se puede justificar reducir la competencia *ex ante*, y preferir IPSFL per se, antes de personas jurídicas con lucro. En caso de que se considere que una mayor sensibilidad social sería condición *sine que non*, existen también empresas cuya sostenibilidad y propósitos se asemejan a propósitos de una IPSFL, como por ejemplo las empresas B<sup>57</sup>.

Por último, cabe llamar la atención sobre el número de glosas en la Ley de Presupuestos. A lo largo de los años, el uso de las glosas se ha extendido. Existe una lógica de “inercia” en la generación de glosas: más del 75% de gasto contenido en el presupuesto es considerado como rígido, permanente o inercial<sup>58</sup>. Como muestra, la Ley de Presupuestos 2023 supera las 2.600 glosas, con aproximadamente 800 páginas. Esto, además, genera problemas de procesamiento de información en la Oficina de Presupuestos del Congreso (actualmente, Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado), que no cuenta con la capacidad adecuada para tales efectos.

En efecto, a la hora de debatir la Ley de Presupuestos, el Congreso no dispone de un equipo especializado para revisar los cálculos presupuestarios del Ejecutivo, y para controvertir con sus pares de la Dirección de Presupuestos la propuesta de dicha ley. Tampoco tiene capacidad institucional para revisar los informes financieros que acompañan los proyectos de Ley propuestos por el Ejecutivo durante el año presupuestario. El Congreso tiene acceso insuficiente a datos financieros o no-financieros del Ejecutivo, y aunque lo tenga, tiene capacidad insuficiente para procesarlos y transformarlos en información para la toma de decisiones<sup>59</sup>.

Partidas	Glosas y Deberes de información eliminados	Glosas de información contenida en el articulado	Glosas Proyecto de Ley de Presupuesto 2023 (Incluye nuevas glosas)
Tesoro Público	61	3	3
Presidencia de la República	11	7	5
Congreso Nacional	26	7	21
Poder Judicial	12	10	1
Contraloría General de la República	6	3	2
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	172	63	126
Ministerio de Relaciones Exteriores	58	12	37
Ministerio Economía, Fomento y Turismo	154	48	126
Ministerio de Hacienda	88	21	62
Ministerio de Educación	334	68	298
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	91	41	54
Ministerio de Defensa Nacional	96	27	75
Ministerio de Obras Públicas	130	57	68
Ministerio de Agricultura	127	33	74
Ministerio de Bienes Nacionales	32	7	13
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	110	30	71
Ministerio de Salud	306	70	160
Ministerio de Minería	43	17	22
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	144	33	72
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	67	24	77
Ministerio Secretaría General de Gobierno	24	12	91
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	186	56	134
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	21	5	7
Ministerio Público	14	12	2
Ministerio de Energía	41	8	25
Ministerio de Medio Ambiente	49	31	22
Ministerio del Deporte	42	18	26
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	37	15	24
Servicio Electoral	10	1	8
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	62	9	61
Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innov.	48	7	37
Gobiernos Regionales	0	0	20
TOTAL	2602	755	1824

Fuente: Dirección de Presupuestos.

<sup>56</sup> Presentación de Jorge Rodríguez Cabello, en fecha de 14 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/21.07-Jorge-Rodriguez.-Transferencias-fundaciones.pdf>.

<sup>57</sup> Ver <https://www.sistemab.org/>

<sup>58</sup> Crispi (2004), citado en Comisión Asesora Ministerial para mejorar la transparencia, calidad e impacto del Gasto Público (2021). Op. cit., p.124.

<sup>59</sup> Von Wolfersdorff, J. (2018). *Unidad de Análisis Presupuestario para el Congreso: antecedentes y lineamientos para su diseño e implementación*. Informe de propuestas públicas, Observatorio del Gasto Fiscal, p. 3; Comisión Gasto Público. (2021). *Informe final*, p. 104; Agostini, C., Engel, E., Repetto, A., Sara, F. y Wagner, R. (2016). *Emparejando la cancha: Nueva Institucionalidad para la acción legislativa*. Espacio Público, p. 24.

### c. Concepto de glosa presupuestaria

A partir del año 2021, el articulado de la Ley de Presupuestos -de naturaleza anual- establece normas generales para las transferencias corrientes a instituciones privadas<sup>60</sup>. Entre ellos define<sup>61</sup>:

- La concursabilidad debe ser la regla general, salvo que la ley expresamente señale lo contrario.
- Las transferencias corrientes al sector privado deben cumplir con requisitos tales como (i) la obligatoriedad de suscribir un convenio que fije las acciones a desarrollar, sus metas, plazos y forma de rendir cuenta; (ii) los convenios no podrán considerar transferencias de lo convenido en un plazo distinto del que resulte de relacionar dichas transferencias con el avance efectivo de la ejecución de las iniciativas durante el año presupuestario, salvo autorización de la Dirección de Presupuestos (DIPRES); (iii) no establecer compromisos que excedan el ejercicio presupuestario, salvo autorización de la DIPRES, y; (iv) si los fondos transferidos superan las 2.000 UTM, las entidades quedarán sujetas a ciertas obligaciones de transparencia (publicación de convenios, estados financieros, balance y memoria anual de actividades).
- Las instituciones deberán cumplir los requisitos de la Ley N°19.862, que establece el registro de personas jurídicas receptoras de fondos públicos.
- El incumplimiento de las disposiciones de la ley, de las instrucciones de DIPRES, o de los términos de los respectivos convenios, tendrá aparejada la imposibilidad de efectuar cualquier nueva transferencia a la respectiva institución hasta que la situación sea subsanada, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan derivarse.
- Los organismos públicos que realicen transferencias deberán publicar la información relativa a ellas, según lo dispuesto en la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública (transparencia activa).

#### Reglas aplicables a las transferencias corrientes

La concursabilidad es la regla general.

- i. Obligatoriedad de suscribir un convenio que detalle acciones a desarrollar.
- ii. Convenios no podrán considerar transferencias en un plazo distinto.
- iii. No pueden exceder el ejercicio presupuestario, si superan 2.000 UTM las IPSFL deben cumplir obligaciones de transparencia.

Las instituciones deben registrarse de acuerdo a la Ley N°19.862.

Incumplimiento de instrucciones de DIPRES genera responsabilidades.

Organismos públicos que transfieren, deben publicar la información sobre transparencias.

***\*Esta norma no se aplica a las transferencias de capital.***

Sin embargo, la normativa anterior no aplica por regla general a las transferencias de capital.

Un trato diferenciado para las transferencias de capital, comparado con las transferencias corrientes, existe también en materia de evaluación y monitoreo. En general, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) tiene a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema Intersectorial de Protección Social. Según la Ley N°20.530, el MDSF tiene como función -entre otros- proponer, coordinar, evaluar y ajustar programas sociales (que podrían incluir gasto vía transferencias de capital), y evaluar iniciativas de inversión, que podrían entenderse no sólo según el clasificador presupuestario (subtítulo específico 31), sino en un sentido más amplio también, incluyendo proyectos de inversión que podrían ejecutarse también vía otros subtítulos, como el subtítulo 33 (transferencias de capital). Aun así, las iniciativas de inversión que se financien con recursos públicos no requieren contar en todos los casos con una evaluación

<sup>60</sup> Normas similares se encuentran en leyes de presupuesto anteriores (2021-2022).

<sup>61</sup> Art. 23, Ley N° 21.516, de Presupuestos para el sector público año 2023.

técnico-económica acerca de su rentabilidad desde el MDSF. Las Normas, Instrucciones y Procedimientos de la Inversión Pública (NIP) se aplican solo para el subtítulo 31, e incluyen sólo en ciertos casos, las transferencias de capital<sup>62</sup>.

En este contexto, vale recordar que en 2021 la Comisión de Gasto Público ya había recomendado homologar los estándares de evaluación y monitoreo del gasto corriente, al gasto de capital en su totalidad. Asimismo, en 2022, la Comisión Asesora de Evaluación Social de iniciativas de Inversión Pública destacó que el artículo 19° bis inc. 4° del DL N° 1263, del Ministerio de Hacienda, exige que toda iniciativa de inversión pública cuente con un informe fundamentado en una evaluación técnica que analice su rentabilidad, y una respectiva evaluación técnica económica<sup>63</sup>. No obstante, como destacó la Comisión citada, existen inversiones públicas exentas del informe de evaluación social del MDSF, y que no pasan por el Sistema Nacional de Inversiones (SNI), específicamente gastos asignados a través de los subtítulos 29 (Adquisición de Activos No Financieros) y 33 (Transferencias de Capital).

La normativa insuficiente del MDSF lleva a un foco principal en las iniciativas de inversión vía el subtítulo 31, mientras provoca no considerar de forma adecuada otra parte de las inversiones, como las transferencias de capital. Esta limitación constituye una brecha de la ley vigente para contar una adecuada evaluación de todo tipo de inversiones<sup>64</sup>.

El trato diferenciado que las transferencias de capital reciben en relación con la evaluación *ex ante* y el monitoreo del respectivo gasto, es especialmente sensible al recordar la excesiva discrecionalidad que tiene el sector público a la hora de asignar gasto según clasificador presupuestario. De hecho, si la evaluación

y el monitoreo del gasto es muy diferente según subtítulo o cuenta contable del respectivo gasto, y, si a la vez, la elección de los subtítulos del clasificador es excesivamente discrecional, existe un riesgo de que se pueden elegir estas cuentas contables del clasificador que cuenten con menos evaluación y seguimiento posterior.

Cabe destacar que la poca claridad, consistencia y apertura del clasificador presupuestario, afecta de forma relevante la transparencia fiscal vía la Ley de Presupuestos. Tal como se mencionó, esto no permite establecer transparencia adecuada en las transferencias del Estado a IPSFL, según los diferentes conceptos implicados.

De acuerdo con lo anterior, hubiese sido interesante tener una aproximación global a la cantidad de recursos totales que el Estado de Chile transfiere a las IPSFL. Sin perjuicio de la colaboración brindada por la Dirección de Presupuestos para estos efectos, la estimación de estas cifras requiere de un plazo mayor a los tiempos definidos para este reporte. Esto debido a que no es suficiente obtener los montos totales de transferencias corrientes y capital al sector privado desde la contabilidad gubernamental. Al respecto se deberían descontar transferencias a empresas y otras instituciones del sector privado versus transferencias a IPSFL, también descontar transferencias nominativas a IPSFL estatales, y otras correcciones adicionales que no son posibles de automatizar.

Considerando la importancia del monitoreo ciudadano sobre el gasto público y la importancia de una adecuada transparencia fiscal frente a la ciudadanía, vale destacar también las brechas que existen a nivel de satisfacción de usuarios, que fueron levantados tanto por la Comisión de Gasto Público en su informe final, como

---

<sup>62</sup> Los NIP 2023 indican que se debe contar con un informe del MDSF en caso de tratarse de proyectos de municipalidades que se financien con aportes específicos del Gobierno Central, a través de Transferencias de Capital (Subtítulo 33), cuando éstos correspondan a más del 50% del costo de dichas iniciativas de inversión.

<sup>63</sup> Ver [https://sni.gob.cl/storage/docs/Infome\\_Comision\\_Asesora\\_Ev\\_Social\\_Inversiones\\_2022.pdf](https://sni.gob.cl/storage/docs/Infome_Comision_Asesora_Ev_Social_Inversiones_2022.pdf).

<sup>64</sup> El proyecto de ley que se presentó para crear el MDSF en 2010 (Boletín N°7196), incluía que el Sistema Nacional de Inversiones debiera establecer criterios de evaluación también para las transferencias de capital. Del mismo modo, proponía que las Secretarías Regionales Ministeriales tendrían que evaluar según estándares de la Subsecretaría de Evaluación Social también el gasto vía transferencias de capital. Por último, establecía que el Banco Integrado de Proyecto debería incluir todos los que obtienen recursos vía transferencias de capital - y daba como función explícita al propio MDSF "establecer criterios y actualizar las metodologías para evaluar los estudios de preinversión de los proyectos de inversión que soliciten financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social, incluyendo aquellos financiados mediante transferencias de capital". Todas las indicaciones acerca de las transferencias de capital, lamentablemente, fueron eliminadas en el mismo primer año de tramitación del proyecto de ley.

por el Observatorio Fiscal. Como señalan Rodríguez y Carrasco, los datos financieros del Estado por sí solos no son útiles: la información sobre el gasto público, para que sea útil, debe poder vincularse con información de desempeño (productos, objetivos y resultados), u otra información no financiera (beneficiarios, territorios)<sup>65-66</sup>.

## 2. Otras formas de entrega de recursos a IPSFL por el Estado

### a. Financiamiento a través de fondos concursables

Los fondos concursables son parte de la oferta programática de una institución pública y se conciben como un mecanismo de asignación de recursos, con los cuales se financian proyectos e iniciativas presentadas por personas y organizaciones, que cumplen con un conjunto de condiciones de elegibilidad que se establecen en las bases técnicas y administrativas de los respectivos concursos, y cuyo alcance se circunscribe al marco de la misión y mandato legal de la institución que los promueve<sup>67</sup>.

Los concursos están dirigidos a beneficiarios establecidos, según lo dispongan las bases aprobadas y publicadas por el servicio público que lo establece. En dichas bases se indicarán también requisitos y restricciones o inhabilidades.

El inicio formal de la ejecución de los proyectos comenzará con la entrega efectiva de los recursos. Todos los gastos y actividades del proyecto deberán ejecutarse durante el periodo estipulado<sup>68-69</sup>. Ejecutado el proyecto, la organización dispone algunos días para presentar un informe de rendición<sup>70</sup>, el cual deberá dar cuenta de la gestión del proyecto y de los gastos realizados. Además, deberá aceptar recibir supervisiones que verifiquen haber llevado a cabo las actividades comprometidas.

En el Registro de Trámites Públicos elaborado por la División de Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se informaba en diciembre de 2021 un total de 245 fondos concursables existentes. A la fecha de elaboración de este documento, se identifican 226 fondos publicados en el Portal de Fondos Concursables del Ministerio Secretaría General de Gobierno<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> Ver [https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/informenesecesidadesdeinformaciondelgasto\(final15-11-2018\)\(1\).pdf](https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/informenesecesidadesdeinformaciondelgasto(final15-11-2018)(1).pdf).

<sup>66</sup> La comisionada J. v. Wolfersdorff quiere precisar que Chile ha mostrado avances en la medición de transparencia fiscal a través del Open Budget Survey, aun cuando quedan pendientes por resolver. En línea con lo que ha señalado la Comisión del Gasto Público (2021), J.v. Wolfersdorff destaca la necesidad de no solo avanzar en transparencia fiscal en el sentido de aumentar la disposición de datos y documentos presupuestarios – sino de buscar más bien mecanismos para que la transparencia fiscal tenga una mayor utilidad para los usuarios. En línea con lo anterior, J.v. Wolfersdorff recomienda –según lo indicado por la Comisión del Gasto Público– evitar que el Ejecutivo autodefina su propio estándar de transparencia fiscal. En este sentido, sugiere asignarle a alguna de las entidades autónomas existentes la función de realizar recomendaciones en materia de transparencia fiscal, con el objeto de lograr mejoras continuas, acorde a las necesidades de los principales usuarios de la información.

<sup>67</sup> No existe un manual o reglamento de fondos concursables común a todos los servicios. Cada organismo lleva a cabo sus propios procesos siguiendo ciertos lineamientos que en general se sustentan en la práctica de hecho. Por lo mismo, también puede haber discrecionalidades en la entrega de estos fondos. Por ejemplo, respecto de qué tipo de organizaciones pueden postular.

<sup>68</sup> Excepcionalmente, las organizaciones pueden realizar gastos asociados al proyecto a contar de la fecha de aprobación del convenio de ejecución, previa autorización del Servicio que financia el proyecto.

<sup>69</sup> Los periodos de ejecución habituales son de 4 meses, aunque existen proyectos de 15-45 días e incluso de 2 años de duración o más. Estos plazos podrán ser cambiados o prorrogados por la organización, siempre y cuando cuenten con la debida autorización, según los criterios establecidos en las bases.

<sup>70</sup> El informe es el reporte de actividades del proyecto, e incluye habitualmente "medios de verificación" generados durante la ejecución. Por lo general, ellos corresponden a boletas, facturas, listados de asistencia, fotografías, informes, publicidad e impresiones, entre otros.

<sup>71</sup> Los organismos que promueven fondos concursables, según los datos disponibles, son los siguientes: Ministerio del Interior y Seguridad Pública (incluye el Fondo Social Presidente de la República); Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio Secretaría General de Gobierno; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio de Desarrollo Social y Familia; Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Minería; Ministerio de Energía; Ministerio del Medio Ambiente; Ministerio del Deporte; Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio; Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

## **b. Financiamiento en leyes permanentes, o nominativamente por la Ley de Presupuestos anual**

Existen IPSFL que reciben aportes permanentes definidos por ley. Entre estos se encuentran, por ejemplo, los casos de la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables (CONAF)<sup>72</sup>; Cuerpos de Bomberos y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos<sup>73</sup>.

Asimismo, existen diversas IPSFL que reciben financiamiento directo a través de la Ley de Presupuestos del año respectivo. A modo de ejemplo, en la ley correspondiente al año 2023 se encuentran, entre otras, las siguientes: Instituto Chileno de Campos de Hielo Sur; Fundación Imagen de Chile; Instituto de Fomento Pesquero; Fundación Chile, entre muchas otras. En estos casos, se trata más bien de IPSFL en que participa el Estado, que ejecutan contra recursos públicos acciones y proyectos específicos.

El financiamiento público para estas instituciones privadas podría crear ciertas posiciones monopólicas de estas instituciones, aunque ellas muchas veces realicen funciones públicas, o, en otros casos, tareas complementarias a las de los particulares, como ocurre en materia de innovación y desarrollo. Al mismo tiempo podrá implicar otros riesgos específicos a raíz de los -en general- débiles estándares de gobierno corporativo de las instituciones privadas sin fines de lucro. En caso de que las respectivas IPSFL cercanas al Estado reciban

además otros aportes desde el sector privado genera otros riesgos de corrupción, como se verá más adelante. Los beneficios de usar personas jurídicas de derecho privado desde el propio Estado son principalmente mayor flexibilidad y agilidad, lo que puede verse como un mecanismo que le quita presión a las necesarias reformas de modernización al Estado, para que este mismo tenga mayor flexibilidad y agilidad a la vez que resguarda la probidad en el uso de los recursos públicos.

## **c. Transferencias desde Gobiernos Regionales y Municipalidades**

También gobiernos regionales y municipios transfieren fondos a IPSFL y pueden crear IPSFL, por lo que es importante analizar esta relación<sup>74</sup>.

La Ley de Presupuestos de 2023 establece que los gobiernos regionales podrán destinar hasta un 8% de sus recursos a subvencionar las actividades culturales; actividades deportivas; del Programa Elige Vivir Sano; actividades de seguridad ciudadana; de participación niños, niñas y adolescentes; actividades de carácter social; de rehabilitación de drogas; de atención de adultos mayores, y de protección del medioambiente, que efectúen las municipalidades, otras entidades públicas y/o IPSFL.

También desde gobiernos regionales se consideran subsidios para el funcionamiento de establecimientos de estadía de adultos mayores; residencias para niños, niñas y adolescentes; teatros municipales y regionales;

---

<sup>72</sup> Cabe considerar que la naturaleza jurídica de la CONAF, según se define en la Ley N° 18.348, corresponde a una "institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida y que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura".

<sup>73</sup> En el caso de los Cuerpos de Bomberos y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, la Ley N° 20.564 señala que estas instituciones constituyen el Sistema Nacional de Bomberos y que son servicios de utilidad pública, que se rigen por las disposiciones de dicha ley, de su reglamento, la de sus estatutos y de leyes especiales, y, en lo no previsto en ellas, por las normas sobre personas jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil.

<sup>74</sup> Las corporaciones municipales son personas jurídicas de derecho privado que han sido creadas en virtud del artículo 12 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, que autorizaba a las municipalidades a constituir este tipo de instituciones conforme a las normas del Título XXXIII, del Libro I del Código Civil para los efectos de la administración y operación de los servicios de salud, educación y atención de menores, traspasados desde el Gobierno Central a las municipalidades en la década de los 80's. A partir de 1988, con la entrada en vigencia de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y un fallo del Tribunal Constitucional, dicha disposición se modifica y solo se permitió a las municipalidades la constitución o participación en corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte, cultura y deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo, dejándose establecido que entre los fines artísticos y culturales que se proponga dicha entidad en ningún caso se comprenderá la administración y la operación de establecimientos educacionales o de atención a menores. [https://observatoriodisfiscal.cl/archivos/documento/Marco\\_Juridico\\_Corp\\_Municipal\\_\(VFF.05.06.2017\).pdf](https://observatoriodisfiscal.cl/archivos/documento/Marco_Juridico_Corp_Municipal_(VFF.05.06.2017).pdf).

y monumentos que sean operados por IPSFL. La asignación de los recursos para los fines señalados desde los gobiernos regionales se debería efectuar en forma transparente y competitiva, mediante acto administrativo afecto a toma de razón<sup>75</sup>.

Con todo, de acuerdo con la ley vigente, las transferencias menores a 7.000 UTM -más de 440 millones aproximadamente-, no requieren aprobación del Consejo Regional<sup>76</sup> y, sólo irán a toma de razón aquellas que superen los montos definidos por la Contraloría mediante resolución, de conformidad a la Resolución N° 7 de 2019 del ente de control<sup>77</sup>, por lo tanto, hay una serie de transferencias que pueden ser determinadas por quien lidere el Gobierno Regional, sin otra aprobación. En este contexto, preocupa que en la discusión del proyecto de ley de rentas regionales (conocido como "Regiones más fuertes") puedan generarse nuevos recursos regionales sin los suficientes resguardos para evitar una excesiva discrecionalidad en la toma de decisiones sobre su uso o inversión, transparencia y rendición de cuentas.

También gobiernos regionales entregan subsidios a los municipios, asociaciones de municipalidades u otras entidades públicas o IPSFL con personalidad jurídica vigente no inferior a dos años para actividades de servicios sociales y protección del medioambiente<sup>78</sup>. Asimismo, se pueden transferir fondos a corporaciones o fundaciones constituidas con la participación del Gobierno Regional

respectivo<sup>79</sup>. Finalmente, es importante mencionar que una vez que los recursos se traspasan al GORE, estos quedan como gasto devengado y DIPRES ya no puede hacerles seguimiento.

Por otro lado, en la mayoría de las comunas existe un Fondo de Desarrollo Vecinal, que tiene por objeto apoyar proyectos específicos de desarrollo comunitario de las juntas de vecinos<sup>80</sup>.

#### **d. Subvenciones y subsidios**

En la asignación reglada de subvenciones se exige que los beneficiarios cuenten con una condición jurídica cualificada (ej. "sostenedor"), sin que la Administración enjuicie el merecimiento de los fondos<sup>81</sup>. La norma habilitante regula un procedimiento previo para alcanzar la calidad especial que da derecho a obtener la subvención<sup>82</sup>. Este tipo de procedimiento se ha empleado, por ejemplo, en la subvención a la educación escolar y el financiamiento público de las Universidades, destinado a las instituciones de educación superior<sup>83</sup>.

Los subsidios o subvenciones pueden llegar al sector privado sin fines de lucro desde el Gobierno Central o desde los municipios, vía transferencias al sector privado. Ocurren sin la adecuada transparencia sobre el total de gasto fiscal anual total que se otorga en beneficio del sector sin fines de lucro, y los resultados obtenidos.

---

<sup>75</sup> Partida 31, Capítulo 1, Programa 2, Glosa 3.1 de la Ley de Presupuestos 2023.

<sup>76</sup> Artículo 78 de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno Regional y Administración Regional.

<sup>77</sup> El artículo 4° de la Resolución N° 7 de 2019 establece que el Contralor General dictará una resolución para determinar los montos en unidades tributarias mensuales a partir de los cuales los actos que se indican quedarán sujetos a toma de razón. Para el periodo 2023-2024, se dictó la Resolución N° 14 de 2022, que determina estos montos. En ella se establece un régimen diferenciado por Región del país para el trámite de toma de razón de convenios: (i) para el Nivel Central y las Contralorías I y II Metropolitanas, se fija un monto superior a 20.000 UTM, y cuando el monto esté entre 5.000 y 20.000 UTM, quedarán sujetas a control de reemplazo; (ii) para las regiones de Valparaíso, Biobío y la Araucanía, se fija un monto superior a 15.000 UTM, y cuando el monto esté entre 5.000 y 15.000 UTM, quedarán sujetas a control de reemplazo; y; (iii) para las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, O'Higgins, Maule, Ñuble, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes, se fija un monto superior a 5.000 UTM.

<sup>78</sup> Partida 31, Capítulo 1, Programa 2, Glosa 3.3 de la Ley de Presupuestos 2023.

<sup>79</sup> Partida 31, Capítulo 1, Programa 2, Glosa 3.4 de la Ley de Presupuestos 2023.

<sup>80</sup> Art. 45, Ley N° 19.418 Establece Normas sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.

<sup>81</sup> García, W. (2012). *La subvención administrativa: concepto y régimen jurídico*. Revista de Derecho. Escuela de Postgrado, p. 137.

<sup>82</sup> *Ibid*, p. 138.

<sup>83</sup> *Ibid*, p. 138-139.

<sup>84</sup> Art. 87, Decreto Ley N° 1939/1977 Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

#### **e. Donaciones de inmuebles**

El Estado puede donar bienes inmuebles a IPSFL bajo ciertas condiciones (DL N° 1939/1977). Se exigen motivos fundados, y el inmueble no podrá enajenarse antes de cinco años contados desde la respectiva inscripción de dominio en favor de la beneficiaria, salvo autorización del ministerio<sup>84</sup>.

#### **f. Beneficios tributarios**

El Estado entrega también beneficios tributarios por donaciones que se hacen a IPSFL y confiere exenciones a estas. Ello ocurre sin la adecuada transparencia sobre el total de gasto tributario anual total que se otorga o realiza en beneficio del sector sin fines de lucro; falta mayor desagregación de la información. Vale agregar que lo mismo ocurre con relación a las entidades religiosas-, así como el sector privado con lucro.

### 3. Síntesis de brechas identificadas y propuestas en Formas de Relacionamiento de las IPSFL con el Estado

- Frente a una complejización de la gestión pública y la necesidad de abordar nuevos requerimientos institucionales y presupuestarios, existe un rezago institucional. Además, el clasificador presupuestario no es preciso y, en el caso particular de asignación de gasto para IPSFL, dificulta determinar dicha asignación según distintos conceptos para efectos de registros, control y transparencia. Las imprecisiones y la falta de apertura del clasificador dificultan, asimismo, la adecuada transparencia del gasto público. Como consecuencia de ello, no disponemos con certeza de los montos transferidos a las IPSFL por cada subtítulo, pues estas transferencias se funden con el sector privado en general. Tampoco se diferencian transferencias para apoyar IPSFL versus aquellas en las que actúan como proveedores de servicios.
- No hay regulación sistémica de glosas que precisen, definan o cambien el contenido normativo de las disposiciones ordinarias de la Ley de Presupuestos. Ello lleva a una excesiva y distorsionada utilización de este instrumento. Además, se constata falta de eficacia de las glosas de información. Existe un uso excesivo de estas glosas en la Ley de Presupuestos de cada año. Generalmente se aprueban por unanimidad, existiendo duplicidades e imprecisiones, resultando en normas de poca utilidad.
- Existe una falta de un mínimo de principios y estándares comunes -u homologables- sobre evaluación y ejecución de las transferencias corrientes y de capital. Las normas generales para las transferencias corrientes al sector privado (artículo 23 de la Ley de Presupuestos), no son aplicables a las transferencias de capital. Asimismo, las Normas, Instrucciones y Procedimientos de la Inversión Pública (NIP) se aplican principalmente para inversiones (subtítulo 31), sin incluir en todos los casos, las transferencias de capital. El MDSF no cuenta con criterios y metodologías explícitas para la evaluación ex ante, monitoreo y evaluaciones ex post para las transferencias de capital, diferenciando de forma precisa entre transferencias que se destinan a mejorar inversiones y transferencias programáticas; tampoco el Banco Integrado de Proyectos incluye todas las transferencias de capital. Los estándares tan diferentes que existen para evaluación y monitoreo del gasto de los distintos subtítulos del clasificador presupuestario son sensibles, porque coexisten junto con una alta discrecionalidad para la asignación del gasto público a estas cuentas; esa última se materializa a través de un clasificador desactualizado que tiene una utilización sin un marco metodológico claro, conocido y compartido. Lo anterior da pie a una utilización antojadiza y un "oportunismo interpretativo" en la asignación de recursos dentro del clasificador.
- A modo de ejemplo, bajo subtítulo 33, podría incluirse un "Programa de arbolado urbano", que al ser un "programa" cobra sentido ser considerado para una evaluación ex ante y monitoreo como un programa no social. Pero la plantación de un "Bosque urbano" en un determinado parque o plaza de una ciudad, podría considerarse una inversión, y por lo tanto ser evaluado bajo criterios de NIP. De ahí la necesidad de precisar el criterio de gasto que se puede considerar o no en los subtítulo 24 o 33. En este sentido, una revisión del clasificador presupuestario podría contribuir a disminuir esta brecha.
- No existe una normativa legal permanente y general para transferencias al sector privado. Las condiciones y exigencias de las transferencias de recursos son muy diferentes entre servicios y según si se aplica o no la Ley de Compras. En la práctica, esto genera un trato diferenciado desde el Estado, el que no tiene un fundamento claro ni transparente, y que puede resultar excesivamente laxo o abusivo en cuanto a las exigencias de garantías, requisitos de postulación y rendición de cuentas, etc., según los lineamientos establecidos por cada servicio para transferencias (sean corrientes o de capital). Resulta indispensable que se formulen reglas mínimas por parte del legislador.
- No existe una oficina de presupuestos robusta para el Congreso Nacional. A su vez, se constata la falta de capacidad de la actual Oficina de Presupuestos del Senado.

- Existe poco conocimiento y uso de la información sobre ejecución presupuestaria, a lo que se suma que la complejidad de la Ley de Presupuestos dificulta el debido control ciudadano.
- Existe un riesgo del uso de las IPSFL como vehículo jurídico para eludir obligaciones tributarias y déficit de información para determinar sus deberes impositivos.

N°	Medida
1.	<p data-bbox="305 520 646 562"><b>Ley General de Transferencias</b></p> <p data-bbox="305 569 509 600">Medida legislativa.</p> <p data-bbox="305 604 1442 667">Propuesta de una ley permanente que regule de manera general y, cuando corresponda de modo supletorio, las transferencias estatales a instituciones privadas con y sin fines de lucro.</p> <p data-bbox="305 672 1442 804">Esta normativa debería regular estándares mínimos y comunes para toda transferencia del Estado, que no comprenda las compras públicas y debe aplicarse al gobierno central, municipios, gobiernos regionales, y otras entidades del Estado, en su relación con las entidades privadas sin fines de lucro. Debería contener, como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="321 808 764 840">a. Funciones de los órganos ejecutores.</li> <li data-bbox="321 844 1442 907">b. Concursabilidad como regla general y deberes de fundamentación cuando se realizan asignaciones directas. Las excepciones de asignación directa deberían seguir criterios similares a la ley de compras.</li> <li data-bbox="321 911 1442 942">c. Criterios para asignar recursos tales como años de experiencia, sellos de integridad, conducta anterior.</li> <li data-bbox="321 947 1192 978">d. Asegurar pagos parcializados asociados a hitos y con rendiciones de cuentas.</li> <li data-bbox="321 982 829 1014">e. Incorporar rendiciones de cuentas técnicas.</li> <li data-bbox="321 1018 630 1050">f. Reglas de transparencia.</li> <li data-bbox="321 1054 623 1085">g. Criterios de supervisión.</li> <li data-bbox="321 1089 1419 1121">h. Normas de término anticipado, normas de restitución, normas y formatos de rendición de cuentas.</li> <li data-bbox="321 1125 1442 1188">i. Establecer garantía obligatoria por sobre ciertos montos (asimilable a regla establecida para compras públicas).</li> <li data-bbox="321 1192 1442 1255">j. En caso de transferencias directas (excepcionales) establecer mecanismos más intensos de publicidad y difusión.</li> <li data-bbox="321 1260 1442 1323">k. Incluir un plazo máximo para que el Estado o servicios públicos se pronuncien sobre las rendiciones de cuentas (90 días).</li> <li data-bbox="321 1327 1442 1358">l. Establecer reglas de transparencia en caso de subcontratación y prohibiciones en determinados casos.</li> </ul> <p data-bbox="305 1394 1442 1526">En el intertanto en que esta norma legal no entra a regir, se propone que las instrucciones del Ministerio de Hacienda sobre transferencias -tanto corrientes como de capital-, así como la Ley de Presupuestos del presente año, contemplen y establezcan estándares mínimos y comunes para toda transferencia del Estado, de acuerdo a lo indicado precedentemente.</p>
2.	<p data-bbox="305 1570 1243 1602"><b>Oficina Presupuestaria del Congreso Nacional o instalar una oficina en cada Cámara</b></p> <p data-bbox="305 1612 509 1644">Medida legislativa.</p> <p data-bbox="305 1648 1442 1780">Establecer, dentro del plazo de 2 años, una nueva institucionalidad dentro del Congreso Nacional que cumpla funciones de asesoría presupuestaria, con capacidades suficientes para procesar todo el volumen de información recibida, dotándola de los recursos humanos y financieros adecuados, así como acceso a la información necesaria para cumplir sus tareas, así como de la debida independencia.</p> <p data-bbox="305 1816 1442 1881">En caso de no lograr instalar una oficina común a ambas cámaras, se propone instalar una oficina con capacidades suficientes y complementarias en cada cámara del Congreso.</p>

### 3. Regulación de glosas

Se propone restringir el uso de las glosas de modo tal que una ley permanente establezca los principios fundamentales de la creación de glosas presupuestarias. Con tal propósito sugerimos incluir un artículo en la Ley N°20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, con los siguientes principios:

- i. las glosas, en general, no deben establecer excepciones de aspectos regulados en otros cuerpos normativos y si ello fuese indispensable -por circunstancias excepcionales y urgentes- deben expresarse en la propia ley los fundamentos de tal urgencia (de modo preciso, concreto, transparente y comprobable), debiendo establecerse la manera de poder realizar su seguimiento. La respectiva Ley de Presupuestos, debe señalar en su texto y en articulado transitorio todas las glosas con excepciones de esta naturaleza;
- ii. Las glosas deben reconocer el principio de realidad de la clasificación presupuestaria, debiendo siempre cumplir con el clasificador y las instrucciones presupuestarias que sean conforme al mismo.
- iii. Debe reconocerse el principio de excepcionalidad de las glosas, lo que importa que ellas sólo deben tener cabida, en la medida que deba implementarse un determinado programa, de modo que el legislador debe considerarlas en los primeros años de implementación del programa, y transcurrido un máximo de 5 años, ellas deben estar ya incorporadas en los cuerpos normativos permanentes que se refieran al programa al cual sirvan;
- iv. Las glosas no deben, en principio, realizar asignaciones directas a IPSFL, salvo a aquellas en las que el Estado participe, debido al principio de concursabilidad y excepcionalidad de las asignaciones directas; en todo caso las respectivas glosas que existen en la Ley de Presupuestos con estas características deberán siempre presentarse en un anexo de la respectiva Ley de Presupuestos (como se indica en el numeral i.);
- v. Por último, recomendamos avanzar en la racionalización, estandarización y sistematización de los requerimientos de información vía glosa de la Ley de Presupuestos.

Tal como fue propuesto en relación con las glosas generales, se propone crear un anexo permanente en la Ley de Presupuestos, con todas las glosas de información existentes. De esta forma, entre los anexos de las glosas generales, y el anexo de las glosas de información, la Ley de Presupuestos deberá permitir acceder al conjunto de todas las glosas existentes en la ley, vía estos anexos, para así facilitar su monitoreo.

Para velar además por la adecuada calidad de todas las glosas y estandarizar sus contenidos, se recomienda que la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional -y posteriormente la Oficina de Análisis Presupuestario del Congreso, en caso de crearse- sea la institución encargada de velar por que las glosas se ajusten a las recomendaciones y principios precedentes.

Según lo recomendado por la Comisión de Gasto Público en su informe final, se deben establecer también mecanismos de fiscalización y sanción para hacer efectivas las glosas.

\*La comisionada Jeannette Von Wolfersdorff es de la opinión de agregar a lo ya indicado, que las glosas de la Ley de Presupuestos no deben restringir la competencia e imponer que las transferencias y ejecuciones de gasto se realicen solo vía ciertas personas jurídicas, como por ejemplo solo a través de IPSFL. En este sentido, sugiere eliminar las glosas que restringen la competencia y que discriminan ex ante a otras personas jurídicas, y recomienda que este criterio sea analizado en mayor profundidad, a través de la FNE.

4.	<p><b>Establecer una reflexión sobre la tercerización</b></p> <p>Medida de gestión.</p> <p>Estudiar el proceso y la magnitud de la tercerización de la provisión de servicios públicos, para plantear una estrategia adecuada que establezca sinergias óptimas y su estandarización adecuada.</p>
5.	<p><b>Establecer Objetivos País y vincularlos con el presupuesto</b></p> <p>Medida administrativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Explicitar objetivos para el gasto público a nivel de resultados finales, tal como fue recomendado por la Comisión de Gasto Público.</li> <li>i. Clasificar los objetivos-país, cuando sea factible, según áreas temáticas. Parece conveniente utilizar la clasificación funcional del gasto, pues tiene como ventaja permitir comparar el gasto de las respectivas áreas, a nivel internacional, por tratarse de una clasificación que es parte del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.</li> </ul>
6.	<p><b>Actualizar el clasificador presupuestario</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Establecer una mesa de trabajo liderada por DIPRES y la Contraloría General de la República para plantear una reforma al clasificador presupuestario con los siguientes objetivos declarados: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Actualizar y sincerar clasificador según naturaleza y objetivo del gasto. Elaborando instrucciones claras y objetivas para evitar la interpretación y un posible oportunismo en su uso.</li> <li>b. Abrir cuentas del clasificador para llevar a registros brutos -no netos- y permitir mayor desglose del gasto; considerando el gasto para IPSFL, el clasificador deberá poder, al menos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferenciar el gasto vía transferencias para el sector privado, según persona jurídica que lo reciba, para así conocer la asignación de gasto a IPSFL versus el gasto a personas naturales o personas jurídicas con lucro;</li> <li>• Diferenciar el gasto vía transferencias para el sector privado, según concepto, para conocer la asignación de gasto que se realiza a personas o instituciones privadas, como destinatarios finales del gasto o de la inversión - versus la asignación a instituciones privadas para que sean colaboradores del Estado, en el sentido de ser proveedor de servicios requeridos para la ejecución de programas públicos.</li> <li>• Crear una regla explícita para diferenciar a las IPSFL en las que participa el Estado o que tienen el Estado como parte de sus Beneficiarios Finales, y diferenciarlas en el clasificador presupuestario de otras IPSFL.</li> <li>• Evitar excesivos bolsones de gasto que mezclan diferentes conceptos de gasto, lo que podría llevar, por ejemplo, a contabilizar de forma excesiva como “transparencia de capital” un gasto que también ejecuta diagnósticos y asesorías, bajo el mismo convenio.</li> </ul> </li> <li>c. Regular y/o incentivar un mejor uso del clasificador, para permitir un mejor seguimiento al gasto público y facilitar su transparencia frente a la ciudadanía. Ello necesariamente implica realizar una mayor cantidad de auditorías de cumplimiento y auditorías financieras desde la Contraloría General de la República (CGR), para velar mejor por el correcto uso del clasificador presupuestario.</li> </ul> </li> <li>ii. Actualizar el clasificador presupuestario según lo establecido en i..</li> </ul> <p>Esto debería realizarse en un plazo inferior a un año.</p>

7.	<p><b>Clarificar el objeto de gasto en las transferencias corrientes y de capital</b></p> <p>Conformar una mesa de trabajo entre DIPRES y MDSF para precisar el objeto de gasto que se incluye en transferencias corrientes y transferencias de capital que respondan a un carácter programático, para lograr distinguir las de transferencias de capital que tengan un objetivo de inversión pública las cuales podrían asimilarse al subtítulo 31.</p>
8.	<p><b>Fortalecer la evaluación y monitoreo del gasto capital</b></p> <p>Tal como han propuesto otras comisiones asesoras, especialmente la Comisión de Gasto Público, se propone avanzar en la homologación de principios y criterios para la medición de desempeño del gasto corriente (programas), con el gasto de capital (inversiones, incluyendo las transferencias de capital de forma explícita).</p> <p>Además, una vez clarificado el objeto de gasto que efectivamente corresponde a transferencias programáticas de capital, se sugiere que la mesa de trabajo conjunto entre DIPRES y MDSF pueda analizar hasta qué punto podrían y deberían homologarse los criterios y metodologías de evaluación y monitoreo contenidas en las NIPs, con los criterios y metodologías usados a nivel programático. Ello tiene su fundamento en el hecho de que la Dirección de Presupuestos -junto con la Subsecretaría de Evaluación Social- es coadministradora de ambos sistemas de evaluación (“Sistema Nacional de Inversiones” y el “Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Públicos”).</p> <p>En materia de transparencia, como fue recomendado por la Comisión de Gasto Público, se sugiere a la mesa citada evaluar formas para relacionar el conjunto de gasto programático (gasto corriente y capital), y las inversiones a una misma base común de objetivos-país, para rendir cuentas periódicamente sobre cómo contribuyen tanto el gasto programático como las inversiones, a aquellos. Del mismo modo, se sugiere una cooperación entre la mesa de trabajo citada (Dipres- MDSF) y la mesa de trabajo que se recomienda crear entre Contraloría General de la República y Dipres, para que el clasificador presupuestario -y sus instrucciones- sean más funcionales para identificar el gasto de los programas públicos que se componen financieramente de distintos subtítulos.</p> <p>Para el conjunto del gasto programático (corriente y capital), se sugiere precisar vía la mesa de trabajo Dipres-MDSF la vinculación entre evaluación (ex ante, monitoreo, ex post) y efecto presupuestario – y acordar la respectiva metodología con el Congreso.</p> <p>Las recomendaciones realizadas en este sentido implican también explicitar y armonizar competencias de los organismos involucrados en la evaluación y monitoreo.</p> <p>Finalmente, se propone explicitar en la Ley N°20.530 -tal como estaba contemplado en el proyecto de ley- la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Familia para el monitoreo y evaluación de todas las inversiones, incluyendo explícitamente también las inversiones que se realizan vía transferencias (subtítulo 33).</p>

9.	<p><b>Estudio de mercado por la FNE sobre barreras de entrada en la colaboración de privados con el Estado</b></p> <p>Se recomienda solicitar a la FNE un estudio sobre barreras de entrada y obstáculos para la competencia entre privados (con y sin fines de lucro) para colaborar con la gestión pública.</p>
10.	<p><b>Guía de FNE sobre competencia en la colaboración de privados con el Estado</b></p> <p>Se recomienda establecer por parte de la FNE una guía sobre la competencia en la colaboración de privados (con y sin fines de lucro) con el Estado.</p>
11.	<p><b>Mejorar la calidad de la información de los balances de las IPSFL y prevenir elusión/evasión</b></p> <p>Establecer la obligatoriedad de realizar la Declaración Jurada 1847 ante SII para todas las IPSFL, salvo las de menor tamaño o pequeñas, esto es, aquellas que tienen ingresos inferiores a 2.400 UF anuales.</p>
12.	<p><b>Aumentar la utilidad de la información presupuestaria para usuarios y usuarias</b></p> <p>Se recomienda: (i) Profundizar la información disponible en el portal Presupuesto Abierto, explicitando -entre otros- el gasto público a IPSFL y procurar que este portal responda a los intereses de los diversos usuarios y usuarias; (ii) mantener una preocupación permanente por el nivel de satisfacción ciudadana con la información fiscal que se publica; y (iii) que Hacienda publique los resultados y avances en la satisfacción ciudadana; (iv) Tal como ha sugerido la Comisión de Gasto Público, se recomienda el fortalecimiento de la institucionalidad que permita aumentar el estándar en materia de transparencia fiscal, con foco en la utilidad, profundidad, consistencia y accesibilidad de la información que se publica.</p>
13.	<p><b>Estimación del monto de transferencias del Estado a IPSFL</b></p> <p>Se propone desarrollar un trabajo conjunto entre DIPRES y Subsecretaría de Evaluación Social para una definir una metodología y llegar a esta estimación, que pudiera servir eventualmente para crear un anexo permanente en la Ley de Presupuestos finalmente.</p> <p>Lo que se requiere es identificar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. El monto transferido según subtítulos y partidas, a IPSFL;</li> <li>II. Diferenciar en dichas estadísticas las IPSFL de la sociedad civil, de las IPSFL ligados al Estado;</li> <li>III. Contrastar en las estadísticas según subtítulos los montos transferidos a IPSFL versus los montos transferidos a empresas.</li> </ol>



# V. TRANSPARENCIA EN ORGANISMOS DEL ESTADO Y REGISTROS RELEVANTES SOBRE INSTITUCIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO

## 1. Ley de Presupuestos y transferencias al sector privado

El principal responsable de rendir cuenta de forma adecuada sobre el uso de recursos públicos es el Estado. Más allá de su responsabilidad de registrar y transparentar de forma adecuada, no discrecional y oportuna todas las asignaciones que realiza hacia el sector de las IPSFL, debería tener el deber de rendir cuentas sobre los objetivos finales de dichos recursos. En este sentido, y refiriéndose a todo el erario público, la Comisión del Gasto Público, citada en reiteradas ocasiones en este informe, destacó la importancia de que Chile tenga objetivos-país explícitamente establecidos, contra cuyo avance uno podría evaluar la eficacia y eficiencia de los recursos públicos, a nivel de resultados finales.

Aun cuando ello excede las asignaciones al sector de las IPSFL, vale recordar que no se podrá evaluar el impacto final de los recursos tras pasados a IPSFL si no se cuenta con una visión clara para qué debieran existir tales asignaciones.

En el marco regulatorio actual, es la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública, la que establece obligaciones de transparencia activa respecto a las transferencias de fondos públicos que hagan los organismos sujetos a sus disposiciones, exigiendo a los órganos de la administración publicar *“las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios”* (art. 7).

Por otro lado, en virtud del derecho de todas las personas a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la administración del Estado, consagrado en el artículo 10 de la citada ley, se puede solicitar mediante “transparencia pasiva”, toda la información relativa a transferencias de fondos públicos. Por ejemplo, podrían solicitarse los convenios o actos administrativos que autorizan la transferencia, o cualquier otra información elaborada con presupuesto público, siempre que no esté sujeta a las reservas legales.

Además, como se indicó en apartado anterior, el artículo 23 de la Ley de Presupuestos establece normas específicas de transparencia para aquellas transferencias corrientes que se realicen a instituciones privadas.

Cabe tener presente que nuestro país cuenta con un marco jurídico relativo a la custodia y archivo de documentación obsoleta y anacrónica: el Decreto con Fuerza de Ley N 5.200 de 1929 que regula disposiciones comunes al resguardo de documentos, cultura y patrimonio considerados relevantes para la nación, y que creó la Dirección de Bibliotecas y Archivo y la Circular sobre Disposiciones y Recomendaciones Referentes a Eliminación de Documentos, de 1981, N° 028704, de Contraloría General de la República. Sin duda esto es un obstáculo relevante a la hora de poder acceder a información histórica pero también a un debido resguardo de información sensible y relevante para el control social. Por esto, ha habido diversas iniciativas en la materia desde el propio Archivo Nacional<sup>85</sup>, el Consejo para la Transparencia<sup>86</sup> y propuestas de modernización del Estado<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Ver <https://www.archivonacional.gob.cl/noticias/proposito-de-una-nueva-ley-de-archivos>.

<sup>86</sup> Ver <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2022/01/boletin-estudios-de-transparencia-paginas-1.pdf>.

<sup>87</sup> Ver <https://www.cepchile.cl/investigacion/informes-grupo-de-trabajo-para-la-modernizacion-del-estado/>.

## 2. Registros de IPSFL existentes

Existen múltiples portales que registran información sobre IPSFL. Se identifican, por una parte, los portales que registran la constitución y modificaciones de este tipo de organizaciones, mientras que por otra parte se encuentran los portales que registran la información relativa a la transferencia de recursos públicos hacia este tipo de instituciones.

Respecto a la primera categoría, Irarrázaval y Streeter (2020)<sup>88</sup> identifican nueve registros dedicados al registro oficial de las personas jurídicas sin fines de lucro, según su tipología:

Registro <sup>89</sup>	Organismo que entrega los datos	Forma de obtención de datos
Registro de personas jurídicas sin fines de lucro	Registro Civil	En línea ( <a href="http://www.registrocivil.cl">www.registrocivil.cl</a> )
Asociaciones de consumidores	Servicio Nacional del Consumidor (Sernac)	En línea ( <a href="http://www.sernac.cl">www.sernac.cl</a> )
Comunidades agrícolas	Ministerio de Bienes Nacionales	En línea ( <a href="http://www.comunidadesagricolas.cl">www.comunidadesagricolas.cl</a> )
Registro de asociaciones de canalistas	Dirección General de Aguas	En línea ( <a href="http://www.dga.cl">www.dga.cl</a> )
Registro de asociaciones gremiales	Subsecretaría de Economía y empresas de menor tamaño	Transparencia
Registro de comunidades indígenas	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi)	Transparencia
Registro de comunidades de agua	Dirección General de Aguas	En línea ( <a href="http://www.dga.cl">www.dga.cl</a> )
Registro de juntas de vigilancia	Dirección General de Aguas	En línea ( <a href="http://www.dga.cl">www.dga.cl</a> )
Registro de organizaciones deportivas	Instituto Nacional del Deporte	Transparencia
Registro de sindicatos	Dirección del Trabajo	Transparencia

Fuente: Irarrázaval y Streeter. (2020).

A esta lista se puede agregar el Catastro de instituciones con interés público, elaborado por el Fondo de Fortalecimiento de las Instituciones con Interés Público, del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Respecto a la segunda categoría, destacan dos portales públicos que detallan información relativa a las transferencias de recursos del Estado hacia las personas jurídicas sin fines de lucro, que corresponden al Registro Central de Colaboradores del Estado y el Portal de Presupuesto Abierto. Además, se consideran

el Registro Público de Entidades Donatarias y el Registro de Organizaciones de Interés Público.

En ambos casos, la existencia de múltiples portales y registros provoca una gran dispersión de la información disponible sobre IPSFL. Los diferentes portales poseen información diferente dependiendo del tipo de organización. Por otro lado, también existen diversos detalles sobre las transferencias de recursos públicos emitidas hacia estas instituciones, como se detalla a continuación.

<sup>88</sup> Irarrázaval, I. y Streeter, P. (2020). Op. cit.

<sup>89</sup> Se excluyen de esta transcripción las categorías de centros de alumnos, centros de padres y apoderados, instituciones de educación superior no estatales, partidos políticos y registro de organizaciones de DDHH.

#### a. Registro de personas jurídicas sin fines de lucro

El principal registro corresponde al Registro Nacional de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro (RNPJSFL). La Ley N°20.500 establece la creación del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, a cargo del Servicio del Registro Civil e Identificación.

En este registro se inscriben los antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución o extinción de las asociaciones y fundaciones constituidas conforme a lo dispuesto en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil; las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales constituidas conforme a la Ley N°19.418 y las demás personas jurídicas sin fines de lucro regidas por leyes especiales, como la Ley N°19.717 del Instituto Nacional del Deporte, Ley N°19.638 que Establece Normas sobre la Constitución Jurídica de las Iglesias y Organizaciones Religiosas, y Ley N°19.253 de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Si bien el registro comenzó a funcionar en 2012, su propósito es centralizar los antecedentes de todas las personas jurídicas sin fines de lucro constituidas previa o posteriormente a la entrada en vigor de esta ley, por lo cual los municipios, ministerios y servicios debieron migrar sus datos al Registro Civil.

El reglamento del registro obliga a que se identifiquen las organizaciones no vigentes, esto es, aquellas que no han renovado su directorio en un periodo de 5 años. Esta información debe ser entregada anualmente al Ministerio de Justicia. A partir de esta información se elaboran las estadísticas oficiales de las personas jurídicas sin fines de lucro, con el fin de determinar aquellas que estén vigentes y a su vez, también producen anualmente las estadísticas oficiales de las personas jurídicas no vigentes, en las que se incluyen aquellas disueltas, extinguidas, o las que en un periodo de cinco años

no hayan presentado, por medio de la municipalidad o del órgano responsable, los antecedentes sobre la renovación o elección de sus órganos directivos.

El registro tiene acceso público, pero de difícil seguimiento, puesto que no está enlazado desde la página principal del registro civil ni tampoco aparece entre los primeros resultados en buscadores como Google. Al no estar enlazado, los usuarios deben explorar hasta acceder al Portal del Registro Nacional de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro<sup>90</sup>, que a su vez redirige a un sitio de transparencia activa que permite descargar un archivo en formato .rar. Al descomprimir este archivo se entrega una planilla Excel que contiene la información del Registro.

Este archivo contiene la información de las Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro. Se incluye: el número de inscripción, el nombre de la Persona Jurídica, el RUT de la organización si es que lo poseen<sup>91</sup>, el origen (Municipalidad, Ministerio de Justicia, o Ministerio de Educación), la comuna, la región, la dirección, el tipo de organización (Comunitaria/Vecinal, Corporación, Corporación/Fundación, Fundación, Ley Especial de Culto, Ley Especial de Deporte, Ley Especial de Educación, Ley Especial Indígena, Leyes Especiales, Organización Funcional, Organización Territorial, u otra), la fecha de concesión, la fecha de inscripción, la clasificación (se entregan diferentes clasificaciones como comité, centro de madres/padres, cuerpo de bomberos, etc.), y el estado (vigente o no vigente). El archivo está segmentado por región de inscripción, y también se incluye una pestaña para PJSFL inscritas sin región. Al ser un archivo descargable, no está actualizado en línea, pero se incluye la última fecha de actualización, que al momento de revisión corresponde al 30 de junio de 2023. El registro se actualiza cada 15 días, con información sobre la vigencia de la personalidad jurídica, estatutos, domicilio y la creación de nuevas organizaciones.

<sup>90</sup> Disponible en: <https://www.registrocivil.cl/principal/nuestras-oficinas/portal-registro-nacional-de-personas-juridicas-sin-fines-de-lucro>.

<sup>91</sup> Las organizaciones pueden obtener RUT de manera posterior a su inscripción en el Registro, para lo cual deben solicitarlo en el Servicio de Impuestos Internos (SII) si es que inician actividades. Sin embargo, este identificador se incorpora de manera voluntaria y sin validación en el RNPJSFL. Hay municipios que incluyen este dato al momento de inscribir una organización, pero el Registro Civil no tiene la facultad de verificar que esté correcto. Se da también el caso de que las organizaciones obtienen el RUT con un nombre distinto al que está escrito en los estatutos y en el Registro Civil, por ejemplo, con abreviaturas, lo que imposibilita la parrear la información entre el RNPJSFL y el SII.

Este portal no interoperará con los otros registros de IPSFL ni tampoco con los portales de transferencias de recursos del Estado hacia las IPSFL. La información se encuentra disgregada y no siempre es posible acceder a todos los detalles posibles de una misma organización a partir de una sola fuente de información. El registro no enlaza con la información disponible en el Registro Central de Colaboradores del Estado, ni tampoco se incluye un identificador que permita cruzar la información del Registro de PJSFL con la información de dicho portal o con el portal del Presupuesto Abierto.

A las anteriores dificultades se suma que otros organismos públicos no tienen acceso directo o de manera interna a este registro, por lo que, en caso de requerirlo, las organizaciones tienen que presentar certificado de personalidad jurídica o de vigencia del directorio para postular a fondos u otros. De esta forma, la responsabilidad de la información recae en las IPSFL. Adicionalmente, el enlace mencionado posee un portal denominado "Consulta RPJ", que permite buscar los datos de las Personas Jurídicas (PJ) a partir de su nombre o su número de registro. No es posible buscar por RUT, por lo cual las personas usuarias deben poseer en número de registro de la PJ o bien buscarlo en la base del RPJ, para lo cual adicionalmente deben conocer la región de constitución de PJ. Cabe destacar que en el RPJ existen instituciones con el mismo nombre que se encuentran constituidas en comunas diferentes.

En este buscador se informa el RUT de la organización (si posee), así como su número en el registro, su nombre, la fecha de inscripción y la comuna. También se puede acceder a una ficha en que se detalla el tipo de PJ, el órgano que la inscribió, el número y la fecha del decreto, la comuna, y región.

Irrázaval y Streeter (2020) señalan algunas limitaciones adicionales en la información disponible. Por ejemplo,

se señala la posibilidad de que algunas organizaciones hayan sido inscritas presencialmente antes de la migración de los datos, por lo que podrían estar duplicadas.

Otra limitación del registro es que no considera una categoría temática de las organizaciones, sino que solo se clasifican por tipología jurídica. La clasificación temática la hace cada organización o municipio sin criterios comunes. Esta situación es una barrera para consolidar a todas las IPSFL en un solo registro, ya que dificulta que cada servicio público pueda identificar de manera fácil a sus organizaciones usuarias. A esto se suma que se muestra información únicamente sobre la comuna/región donde la IPSFL tiene su casa matriz, por lo que no es posible saber si una organización opera en más de una región o fuera del país.

## **b. Catastro de instituciones con interés público**

La página web del Fondo de Fortalecimiento de las Instituciones con Interés Público provee un Catastro de Organizaciones de Interés Público<sup>92</sup>. Este catastro incluye el RUT, ID/Código, el Nombre de la Organización, Comuna, Región, y Tipo de Organización. El Catastro se entrega como tabla en un archivo PDF. Como tal, no es un catastro actualizado en línea, pero se entrega la última fecha de actualización, que al momento de la elaboración de este informe corresponde a febrero de 2023.

Al estar en formato PDF, la información no se encuentra en formato de datos abiertos, lo cual no permite el uso de la información para la generación de estadísticas o cruces con otras fuentes de información.

Contiene información útil, como un ID/Código para cada institución, cuyo prefijo además denota su origen (por ejemplo, el prefijo RCIVIL) y además la variable que

---

<sup>92</sup> Existen dos tipos de Organizaciones de Interés Público. Por un lado, las juntas de vecinos, uniones comunales y las organizaciones comunitarias constituidas por la Ley N°19.418, las organizaciones indígenas constituidas por la Ley N°19.253, y las asociaciones de consumidores constituidas por la Ley N°19.946, poseen esta calidad por el solo ministerio de la ley. El Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Instituciones con Interés Público incorpora de oficio a estas organizaciones al Catastro, en base a la información contenida en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro del Registro Civil. Por otro lado, las demás personas jurídicas sin fines de lucro, tales como Corporaciones, Fundaciones, Clubes deportivos, entre otras, pueden solicitar su inscripción al Consejo Nacional para formar parte del Catastro, para lo cual deben presentar su Certificado de Vigencia de personalidad jurídica, un documento que acredite el directorio de la organización, y sus estatutos sociales, entre otra documentación. Disponible en: <https://fondodef fortalecimiento.gob.cl/wp-content/uploads/2023/03/Publicacion-08.02.2023-1.pdf>.

indica el tipo de organización, lo cual permitiría, por ejemplo, la posibilidad de generar estadísticas de tipo de organización por comuna o región. Sin embargo, no es posible generar estadísticas de tipo de organización por comuna o región una posibilidad al no estar en el mencionado formato de datos abiertos.

### c. Otros registros

Respecto a los otros registros identificados por Irarrázaval et al (2020), el registro de asociaciones de consumidores<sup>93</sup>, el registro de comunidades agrícolas<sup>94</sup>, el registro de asociaciones de canalistas, el registro de comunidades de agua y el registro de juntas de vigilancias<sup>95</sup> son accesibles por vía digital.

De estos, el registro de asociaciones de consumidores corresponde a una tabla en la página web del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), que incluye el nombre de la asociación, su comuna y un número de teléfono. Los datos no son descargables.

De manera similar, el registro de comunidades agrícolas corresponde a una tabla en un sitio del Ministerio de Bienes Nacionales, que detalla el nombre, la región, el número de comuneros y las hectáreas que agrupa. Tanto el registro de asociaciones de canalistas, el registro de comunidades de agua, y el registro de juntas de vigilancia están disponibles en el sitio de la Dirección General de Aguas, son descargables en formato ".xlsx" y entregan información sobre la región de la organización, provincia, comuna, su nombre, el número de la resolución que las genera, la fecha, el número de registro y su año de inscripción, así como la cuenca principal y el Código de expediente.

## 3. Registros de Transferencias de Recursos Públicos

### a. Registro central de colaboradores del Estado y municipalidades

Existen diversos registros públicos con información sobre las transferencias de recursos públicos a organizaciones privadas sin fines de lucro, de los cuales el principal corresponde al Registro Central de colaboradores del Estado y municipalidades<sup>96</sup>, regido por la Ley N°19.862, dependiente de la Subsecretaría de Hacienda. Este Registro tiene como finalidad recopilar y publicar las transferencias de fondos públicos que se efectúan desde la administración del Estado a IPSFL y otras personas jurídicas. Se incluyen en este registro las donaciones sujetas a franquicias tributarias que señala el Art. 2° de la ley N°19.862.

En este Registro se deben registrar entidades susceptibles de recibir fondos públicos, entidades que reciben donaciones reguladas por las leyes N°s 18.985, 18.681, 19.247, 19.712, lo que las habilita para recibir subvenciones y subsidios o donaciones con crédito fiscal. La inscripción se hace con el RUT de la organización. Los responsables de cargar la información son todos los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos, municipios, instituciones que aprueben transferencias y asignen fondos públicos e instituciones que autoricen donaciones con derecho a crédito fiscal o franquicias tributarias. Entre la información que debiese contener este registro, de acuerdo con lo establecido en su reglamento, se encuentra la individualización del servicio público que realiza la transferencia, individualización de las personas que realizan

---

<sup>93</sup> Disponible en: <https://www.sernac.cl/portal/620/w3-propertyname-666.html>.

<sup>94</sup> Disponible en: <https://www.comunidadesagricolas.cl/>.

<sup>95</sup> Estos tres registros están disponibles en: <https://dga.mop.gob.cl/administracionrecursoshidricos/OU/Paginas/default.aspx>.

<sup>96</sup> Disponible en: <https://www.registros19862.cl/>.

donaciones, monto y fecha de las transferencias, objeto o destino de los fondos, región y comuna donde se materializará la transferencia y resultado de los controles de la CGR y otros organismos fiscalizadores.

Además, la ley contiene la obligación de crear un Registro Central que recopile y haga pública esta información a quien desee consultarla. En la página web del registro se puede acceder a un reporte de donantes, un reporte de receptores, y un reporte de transferencias.

En el reporte de donantes se puede revisar por RUT y nombre o razón social del donante. También se puede filtrar por la clase de la institución donante (que puede ser ministerio, municipalidad, servicio público, institución pública, institución privada, persona natural); y por la ubicación (región, provincia o comuna). Se necesita seleccionar alguno de estos criterios de búsqueda para ejecutar el reporte. El resultado emite una planilla que incluye el RUT, nombre o razón social, y clase de los donantes registrados (que corresponde a la misma categoría que al filtrar). Se puede descargar en formato planilla Excel. También se puede acceder a la ficha de cada donante, que incluye datos básicos (RUT, nombre, apellidos), dirección, e información de contacto (teléfono fijo, móvil, fono/fax y correo electrónico).

Al igual que el reporte de donantes, el reporte de receptores requiere el mismo procedimiento. La planilla emitida incluye el RUT, nombre, razón social, y clase de los receptores registrados. También se puede acceder a la ficha de cada receptor, que incluye datos como el RUT, nombre, razón social, tipo de institución, área temática, patrimonio, capital, estado del resultado, ubicación y contacto de la casa matriz. También se detallan cargos de la institución y detalles de la personalidad jurídica (número y municipalidad que la otorgó).

El reporte de transferencias requiere el ingreso de un criterio de búsqueda (por ejemplo, nombre o RUT del donante o receptor, o la ubicación). También se puede

filtrar por la clasificación del tipo de transferencia (educación, deporte, cultura, instituciones de educación superior, subvenciones, subsidios, fondos concursables, u otra). Al emitirlo, entrega información con el folio de la transacción, el donante, el receptor, la fecha del decreto, la fecha del ingreso, y el monto. También se puede elegir agrupar los resultados por donante o receptor, o bien por la ubicación.

Al ingresar a la ficha de la transferencia, se entregan datos sobre el número de folio, la clasificación, la fecha del decreto, periodo presupuestario, el estado, el donante, el receptor, el objetivo del aporte, el marco legal, el monto total, y el monto real utilizado. También se incluye un historial de cambios y las observaciones respectivas. No se incluye información sobre las rendiciones o comprobantes de gastos asociados a una transferencia.

Al ser responsabilidad de cada servicio, este registro no se encuentra completamente actualizado ni completo. Tampoco permite el ingreso con clave única y no se encuentra vinculado al Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE). En consecuencia, no es posible saber con certeza si es que los datos de SIGFE y del registro son concordantes. Por último, dado que todos los servicios y municipios deben registrar las transferencias, existe el riesgo también de que existan transferencia duplicadas, por ejemplo, en el caso de que un servicio de nivel central le transfiera a un municipio, y este a su vez le transfiera posteriormente a una fundación.

Tampoco se incluye información de rendición de cuentas de organizaciones que reciben recursos de los organismos del Gobierno Central. Esta información se encuentra disponible en SIGFE para aquellas compras realizadas en el marco de la Ley de Compras, o en Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas (SISREC) para las transferencias sin contraprestación directa al Estado, pero no se vincula al Registro de Colaboradores

del Estado, por lo que está sólo es accesible para el servicio que realiza la transferencia. En el caso de las organizaciones que no tienen RUT, no se encuentra en ninguno de los dos sistemas.

Si bien con la Ley N°19.862 se pretendió avanzar en mayor transparencia en las transferencias realizadas en el Estado, el registro tiene múltiples falencias. Desde la Fundación Observatorio Fiscal plantean que el registro mantiene problemas de homologación y actualización de datos con otros registros, además de que no existe acceso a la documentación de respaldo de las transferencias que refleja<sup>97</sup>. Por su parte, según lo expuesto por la Subsecretaria de Hacienda, Heidi Berner, ante la Comisión, el Registro requiere mejoras, y en un corto plazo se vislumbra la inclusión de autenticación con clave única, la interoperación con la plataforma SIGFE para la creación de alertas y la ordenación de instituciones según la Ley de Presupuestos<sup>98</sup>.

#### **b. Plataforma Presupuesto Abierto**

La plataforma Presupuesto Abierto, iniciativa que transparenta la ejecución presupuestaria de todo el gobierno central en una serie de visualizaciones agregadas en las que es posible llegar hasta el nivel de transacción en cada institución. Este portal agrega la información disponible en el Sistema de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE), en el cual todos los servicios y organismos del Gobierno Central deben registrar las transacciones realizadas. De esta forma, la ciudadanía tiene disponible la información completa desde el año 2016 para más de 200 servicios públicos. Asimismo, mediante un buscador, es posible revisar los proveedores y receptores finales de fondos de cada institución.

El portal posee una pestaña con un ranking de proveedores y otros receptores de recursos del Estado.

En esta sección se encuentra la ejecución presupuestaria agregada por Proveedor o Receptor de Recursos para todas las instituciones con datos de transacciones de devengo en Presupuesto Abierto. Los datos se presentan acumulados anualmente en monto y porcentaje respecto de la ejecución anual nacional. También se puede conocer el detalle de las transacciones e instituciones vinculadas a cada Proveedor o Receptor de Recursos.

Si bien el visor no permite filtrar por tipo de proveedor, sí es posible buscar por un proveedor en particular. Al realizar este ejercicio, es posible acceder a información relativa al monto agregado recibido por dicho proveedor según el año presupuestario. El visor indica la entidad o entidades que realizaron la transferencia a dicho proveedor. Por cada entidad, es posible acceder al detalle de las transacciones, en dicho caso se entrega una tabla con el área (institución que realiza la transferencia), el nombre del receptor, el RUT, tipo de documento que sustenta la transacción, la fecha del documento, la fecha del pago, el monto devengado, y la orden de compra. Por último, el portal no permite el acceso a la información desagregada de SIGFE, solo se puede buscar por información agregada.

#### **c. Registros de Donatarios**

Además del Registro Central de colaboradores del Estado y municipalidades existen otros registros públicos que habilitan a organizaciones sin fines de lucro a recibir fondos públicos y/o emitir certificados de donaciones con exenciones tributarias. Entre ellos se encuentra el Registro Público de Entidades Donatarias (Ley N°21.440)<sup>100</sup>, del Ministerio de Hacienda, y el Registro de Organizaciones de Interés Público (Ley N°20.500) y el Registro de Donatarios (leyes 19.885 de Donaciones Sociales y la Ley 21.015 de Inclusión Laboral)<sup>101</sup>, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

<sup>97</sup> Presentación de Fundación Observatorio Fiscal, en sesión de fecha 2 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/08/02.08-Observatorio-Fiscal-Presentacion.pdf>.

<sup>98</sup> Presentación de Heidi Berner, Subsecretaria de Hacienda, en sesión de fecha 24 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/24.07-Heidi-Berner-subsecretaria-de-Hacienda.-Registro-Central-Colaboradores.pdf>.

<sup>99</sup> Disponible en: <https://presupuestoabierto.gob.cl/>.

<sup>100</sup> Disponible en: <https://donacionesley21440.cl/>.

<sup>101</sup> Disponible en: <http://sociedadcivil.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fundaciones-registradas/>.

En todos estos registros se solicita nombre, RUT y domicilio de la organización, datos del representante legal, certificado de vigencia del directorio y estatutos para poder acreditarse. Sin embargo, hay algunas diferencias en la información adicional que se solicita, entre la que se encuentra, beneficiarios y tipo de actividades de la organización, memorias y balances, datos del directorio y conflictos de interés. Cabe destacar que los dos registros de donatarios tienen como sanción asociada al incumplimiento de la norma la posibilidad de eliminar a las organizaciones inscritas, lo que a su vez las inhabilita para recibir las donaciones con exención tributaria.

#### 4. Registro de beneficiarios finales

Existen diversos vehículos corporativos, como empresas, fideicomisos, fundaciones, asociaciones y otros tipos de personas jurídicas, con o sin fines de lucro, que llevan a cabo una amplia gama de actividades. Estas entidades crean un enorme valor para las economías y sociedades, pero también pueden ser mal utilizadas para fines ilícitos, como lavado de dinero, soborno y corrupción, operaciones con información privilegiada, fraude fiscal, financiamiento del terrorismo, evasión de sanciones y otras actividades ilegales, recuerda el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>102</sup>.

Para las personas con intención criminal, el uso de vehículos corporativos es una forma de ocultar su identidad, origen y/o destino final de fondos ilícitos. Aun así, el uso indebido de estos vehículos puede reducirse significativamente si se toman los resguardos necesarios. El GAFI señala que, si las autoridades tienen acceso a la información precisa y actualizada sobre el propietario legal y el beneficiario final de personas jurídicas y otras entidades, junto con datos sobre sus

respectivas actividades, se puede mitigar este riesgo. En este sentido, aumentar la transparencia de las personas jurídicas las hace menos atractivas para fines ilícitos.

Los Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva<sup>103</sup>, y en particular en su Recomendación N° 24, se aplican a "personas jurídicas", lo que incluye a las IPSFL.

Para ello, se requiere de un enfoque diferente en el caso de personas jurídicas con fines lucro, dado que las IPSFL no tienen propietarios, pero sí controladores, es decir, personas que pueden tener derecho a nombrar o destituir a directores, o para dirigir o vetar la distribución de los fondos o activos.

Así, también resulta aplicable la Recomendación N° 8, contenida en los citados Estándares, y que exige que se revisen las leyes y reglamentos que rigen a IPSFL para que no se pueda abusar de ellas para financiar el terrorismo. Su foco son las IPSFL que recaudan y/o desembolsan fondos para fines caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o para la realización de "buenas obras".

Sin embargo, Chile no cuenta todavía con un Registro de Beneficiarios Finales para personas jurídicas. En efecto, en el Informe de Evaluación Mutua de Cuarta Ronda de la República de Chile (2021) de GAFILAT se señaló que "(...) no se advierten otras disposiciones o mecanismos que exijan a todos los tipos de personas jurídicas mantener la información precisa y actualizada sobre sus beneficiarios finales"<sup>104</sup>. También el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de información para fines tributarios de la OCDE, organismo internacional

<sup>102</sup> También conocido como FATF por sus siglas en inglés. Ver Financial Action Task Force [FATF] (2023), *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons*. FATF, Paris. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/publications/FATFrecommendations/guidance-beneficial-ownership-legalpersons.html>.

<sup>103</sup> Grupo de Acción Financiera Internacional [GAFI]. (2022). *Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*. Disponible en [https://www.uaf.cl/descargas/legislacion/inter-nacionales/GAFI\\_Recomendaciones\\_072022.pdf](https://www.uaf.cl/descargas/legislacion/inter-nacionales/GAFI_Recomendaciones_072022.pdf)

<sup>104</sup> Disponible en: <https://www.uaf.cl/ArchivoEstatico/InformeEvaluacionChile2021.pdf>

<sup>105</sup> La evaluación de 2020 se encuentra disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-chile-2020-second-round\\_ec2b5c7b-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-chile-2020-second-round_ec2b5c7b-en).

que trabaja en la implementación de estándares internacionales ha evaluado a Chile respecto de la implementación de dichos estándares en 2014 y 2020<sup>105</sup>.

En el caso de IPSFL, incluyendo entidades religiosas, un registro de estas características podría entregar información sobre sus controladores, lo cual no solo ayuda en la lucha contra el lavado de activos, sino también de la corrupción. Por ejemplo, al asignar fondos públicos a IPSFL, sea como proveedor y coejecutor para programas sociales, o como receptor de subsidios/subvenciones, es importante conocer quiénes controlan las respectivas instituciones para evitar corrupción y reducir los conflictos de interés. Del mismo modo, futuras regulaciones para instalar un mayor estándar de transparencia sobre el financiamiento de las IPSFL serán sólo parcialmente útiles si solo se transparentan los nombres de las instituciones aportantes, sin conocer también a las personas naturales que los controlan; lo mismo vale para la necesaria transparencia de las subcontrataciones en caso de IPSFL que reciben fondos del Estado.

En suma, varias recomendaciones -del GAFI o también del Fondo Monetario Internacional- establecen la necesidad de que las autoridades competentes y otras partes interesadas deben “tener acceso de manera rápida y eficiente, a través de un registro de beneficiario final o un mecanismo alternativo”<sup>106</sup>. En efecto, este registro se ha mostrado como un sistema efectivo, lo cual se ha identificado en base a la experiencia de países tales como Bélgica, Alemania, Francia, Hong Kong, Jersey, Suiza y el Reino Unido como aquellos tenidos en consideración<sup>107</sup>. Se ha mostrado como una herramienta efectiva para la prevención de la evasión fiscal, del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, del crimen organizado, de los conflictos de interés, y de los atentados contra el libre funcionamiento de los mercados<sup>108-109</sup>. En relación con el combate de la corrupción y los conflictos de intereses, la existencia de registros de beneficiarios finales permite detectarlos tempranamente, evaluarlos y prevenirlos<sup>110</sup>.

---

<sup>104</sup> GAFI. (s.f). Recomendación 24: *Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas*. Recuperado el 16 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones/430-fatf-recomendacion-24-transparencia-y-beneficiario-final-de-las-personas-juridicas>

<sup>107</sup> En efecto, se señala que “[e]ste documento identifica las siguientes características clave sugeridas de un sistema eficaz (...) c) Acceso por parte de las autoridades competentes”. Ver GAFI. (2019). *Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons*, pps. 5, 26 y 59. Disponible en <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/MethodsandTrends/Best-practices-beneficial-ownership-legal-persons.html>

<sup>108</sup> Se ha señalado que *los delincuentes de cuello blanco utilizan varias entidades ficticias para cometer evasión de impuestos a gran escala (...)*. Ver Pacini y Wadlinger (2018). *How Shell Entities and Lack of Ownership Transparency Facilitate Tax Evasion and Modern Policy Responses to These Problems*. Marquette Law Review. Disponible en <https://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5380&context=mulr>.

<sup>109</sup> Por ejemplo, Transparencia Internacional ha indicado que “[l]os reguladores y las autoridades de competencia (...) pueden utilizar la información sobre beneficiarios finales para detectar fraude, colusión, manipulación de licitaciones, precios depredadores y monopolios de facto”. Ver Transparency International. (2023). *The uses and impact of beneficial ownership information*. Disponible en [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/The-uses-and-impact-of-beneficial-ownership-information\\_2023.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/The-uses-and-impact-of-beneficial-ownership-information_2023.pdf)

<sup>110</sup> En este sentido, se ha señalado que “(e)n términos de prevención y gestión de conflictos de intereses en la toma de decisiones públicas, los datos y el análisis también pueden desempeñar un papel muy relevante. Para estos fines, existen tipos adicionales de datos que se pueden analizar junto con los datos generados por el sistema de conflictos de intereses. Estos incluyen: nombres de contratistas, titulares de licencias o entidades reguladas para cada agencia del gobierno, datos sobre el beneficiario final de las empresas, cuando estén disponibles y, por supuesto, la información presente en los estados financieros”. Ver OCDE. (2020). *Preventing and managing conflicts of interest in the public sector*. Disponible en <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf>

## 5. Síntesis de brechas identificadas y propuestas en Transparencia en Organismos del Estado y Registros Relevantes sobre Instituciones Privadas sin Fines de Lucro

- No existe certeza sobre el uso universal de RUT por las IPSFL. La ausencia de identificadores únicos dificulta generar cruces de datos con la información disponible públicamente.
- Existe gran dispersión de registros de información sobre IPSFL, sin una adecuada interoperación. Esta dispersión afecta tanto a los registros de IPSFL como a las plataformas de rendición de cuentas y transferencias. Los distintos portales poseen información diferente.
- Se constata la carencia de información sobre beneficiarios finales como una brecha clave en materia de transparencia en el sector privado, incluyendo a las IPSFL. No contar con la información de este registro, genera múltiples riesgos de integridad y de elusión de reglas en el país, además de facilitar el lavado de activos, la evasión tributaria, la corrupción y el financiamiento al terrorismo.
- En general, no existen medios para asegurar que los registros tengan información de calidad, fidedigna y no duplicada, así como entregar una actualización en tiempo real o con una periodicidad establecida y difundida públicamente. En el Registro Central de Colaboradores del Estado se utiliza una tipología de IPSFL imprecisa y se mezclan con organismos del Estado. Además, dicho registro no muestra montos de transferencias consolidadas. No hay responsabilidades claras para ingresar y actualizar la información de los registros y un sistema de sanciones ante el incumplimiento, como podría ser, por ejemplo, la pérdida de vigencia de su personalidad jurídica. El método de autorreporte es problemático ya que, en caso de intentar defraudaciones, no habrá ningún desincentivo para entregar información maliciosamente falsa o incompleta, lo que será difícil de detectar ya que no existen auditorías aleatorias para detectar posibles irregularidades.

N°	Medida
1.	<p><b>Establecer una identificación única de las IPSFL (idealmente, RUT) para asegurar la interoperabilidad entre los portales y registros web de IPSFL</b></p>
	<p>La medida se puede llevar a cabo mediante coordinaciones entre el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos y el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia.</p>
	<p>Las IPSFL pueden llegar a tener hasta cuatro números identificatorios distintos, lo que atenta contra la consolidación e integridad de la información. Hay un número de inscripción en el Registro Civil, que es un número que se le asigna a todas las organizaciones con un correlativo a nivel nacional. También puede haber un número correlativo a nivel de comuna y solo aplica para las organizaciones regidas por la Ley N°19.418. Por su parte, el RUT lo obtienen las organizaciones, principalmente, que deseen recibir fondos, por lo que deben iniciar actividades. Al incluir el RUT de todas las organizaciones en el RNPJSFL de manera obligatoria, se facilita la posibilidad de realizar búsquedas de información en el SII, el Registro Central de Colaboradores del Estado y otros registros relevantes, contribuyendo así a la trazabilidad de las transferencias de recursos públicos y la fe pública de las organizaciones.</p>
	<p>Se propone que a todas las nuevas organizaciones que se inscriban en el RNPJSFL se les asigne de manera automática un RUT desde el SII y que este se incluya en dicho registro. Para esto, se requiere un convenio entre el Registro Civil y el SII que permita facilitar el traspaso de información entre ambos servicios. En el caso de las organizaciones que ya se encuentran inscritas en el RNPJSFL se deberá llevar un ejercicio de</p>

revisión caso a caso para verificar si es que tienen RUT o no, y si es este es coincidente con el nombre de la organización que se encuentra en el Registro.

Para agregar esta información de manera obligatoria al RNPJSFL 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 RNPJSFL, sea quien dicte resolución complementando el contenido que deben tener del registro y sus informes.

## **2. Fortalecer el sistema registral creando un portal único de personas jurídicas sin fines de lucro**

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 Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis), comunidades indígenas registradas en Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), organizaciones de campesinos registradas en Indap y muchas más. De esta forma, este registro debiese ser único y universal, abarcando la totalidad de las organizaciones.

Se propone que el registro cuente, al menos, con la siguiente información:

- Número único de identificación (RUT)
- Nombre de la organización
- Domicilio, comuna, región
- Año de creación
- Misión y objetivos
- Antecedentes del directorio
- Vigencia del directorio y de la representación legal
- Estatutos.

Se propone también que este registro considere la posibilidad de búsqueda de información de las IPSFL, ya sea por nombre o por número único de identificación (RUT) de la organización, desplegando en cada búsqueda información respecto al directorio de las organizaciones, datos de contacto, objeto social y actividades que realiza.

Esta medida se combina con la concreción de un convenio de traspaso de datos entre el Registro Civil y el Ministerio de Justicia con el fin de garantizar que la Dirección de Personas Jurídicas de este Ministerio cuente con la información necesaria, clara y confiable para llevar a cabo su labor fiscalizadora de las fundaciones y asociaciones.

Adicionalmente, también deberán establecerse convenios con otros registros de IPSFL que el Estado administra, los cuales hasta la fecha operan de manera independiente y sin interoperabilidad. Entre estos, los registros asociados a la Ley N°19.712 del Deporte, Ley N°19.253 Indígena y otros descritos en el presente informe.

Para la concreción de esta medida será necesario hacer un trabajo de consolidación y pareo de las IPSFL en cada registro para asegurarse que no existan duplicaciones.

Esta iniciativa debería concretarse en el plazo de un año.

<p><b>3.</b></p>	<p><b>Portal de información sobre transferencia de recursos públicos al sector sin fines de lucro.</b></p> <p>La medida consiste en la creación de un portal electrónico que permita hacer seguimiento y acceder a información sobre las transferencias de recursos públicos a las organizaciones de la sociedad civil. Es una medida que se puede empujar por la vía administrativa y no requiere cambios legales y que promovería no solo la transparencia, sino que también puede ser una forma de hacer más eficiente el proceso de asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos.</p> <p>Dado que actualmente el registro de colaboradores del Estado y el presupuesto abierto se encuentran en el Ministerio de Hacienda, es razonable que este portal sea una extensión de alguno de esos sistemas o aproveche una integración con ellos, lo que implica desarrollo adicional en cualquier de ambos casos.</p> <p>Para poder asegurar el funcionamiento de este portal se requiere en primer término, que las personas jurídicas sin fines de lucro cuenten con un número identificador único (RUT) como se propone en el numeral 16 precedente. En este punto, existe el riesgo de que, en órganos del Estado de carácter regional o municipal, que no están incluidos en SIGFE, se puedan realizar transferencias y rendiciones sin RUT y/o que no quedan registradas en ninguna plataforma. Finalmente, se requiere garantizar la paridad de información entre los sistemas SIGFE con el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, al Registro de Colaboradores del Estado o a la Plataforma Presupuesto Abierto del SIGFE con el objetivo de poder hacer seguimiento a todas las transferencias de recursos.</p> <p>Este portal de transferencias se estructuraría de manera similar a Mercado Público incorporando la información pertinente asociada a cada transferencia; Ministerio o servicio contratante, identificación de la transferencia, estado, monto, IPSFL proveedora, categoría, tipo de contrato o convenio, garantías, posibles sanciones y otros elementos que se consideren relevantes.</p>
<p><b>4.</b></p>	<p><b>Ampliar la cobertura del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas (SISREC)</b></p> <p>Actualmente la rendición de cuentas se debe llevar a cabo siguiendo los lineamientos de la Circular N°30 de 2015 de la CGR, la que define la documentación requerida para la rendición de cuentas (informe de rendición, comprobantes de ingresos y gastos, comprobantes de transferencias), los procedimientos y plazos de la rendición y la prohibición de la entrega de nuevos recursos si es que no se ha completado una rendición anterior de manera adecuada.</p> <p>La medida consiste en ampliar la cobertura de SISREC de Contraloría, como portal único de rendición de las transferencias del Estado. Lo anterior, implica además asegurar la interoperabilidad entre SISREC, Portal de Transferencias y el RPJSFL.</p>
<p><b>5.</b></p>	<p><b>Crear un Registro Nacional de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas en Chile</b></p> <p>Medida legislativa.</p> <p>Crear un Registro Nacional de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas de acuerdo a estándares y buenas prácticas del FMI y de la OCDE. Entre los aspectos mínimos a considerar (siguiendo recomendaciones internacionales, de Chile Transparente, del Observatorio del Gasto Fiscal y la propuesta de Wolfersdorff y Precht (2023) se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer el Registro para todas las personas jurídicas que operan en el país, incluyendo IPSFL. Considerar un régimen explícito para los trusts.</li> <li>2. Darle un mínimo de gobernanza adecuada a dicho registro operado por parte del SII, considerando establecer:</li> </ol>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Un mínimo de presupuesto para su funcionamiento;</li> <li>b. Un mínimo nivel de autonomía para el funcionamiento de dicho registro, para proteger la integridad de dicho registro;</li> <li>c. Sanciones proporcionales al beneficio obtenido (idem UE);</li> <li>d. Necesidad de disponer para la gestión del Registro de un equipo profesional específico, o de una división, unidad o departamento;</li> <li>e. Establecer por ley que se debe crear un consejo consultivo (p.e. de 5 personas), con la función de monitorear el correcto funcionamiento del registro.</li> </ul> <p>3. Establecer reglas adecuadas de acceso y transparencia, ponderando con el derecho a la privacidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Como alternativa, en caso de no establecer acceso abierto, se recomienda establecer reglas de acceso diferenciado según grupos de usuarios; ello implicaría considerar legislativamente reglas tanto para autoridades, como para: i) bancos, instituciones financieras, inmobiliarias y servicios profesionales; ii) <i>stakeholders</i> directos de las personas jurídicas; iii) prensa, sociedad civil; iv) sociedad en general. Significaría también darle acceso especial a dos grupos esencialmente importantes en la lucha contra la corrupción, el lavado de activos y la evasión: la sociedad civil y academia especializada, así como prensa. Ambos grupos deberían acceder a todos los datos, vía datos abiertos. Otras partes interesadas podrían acceder a la información específica de las personas jurídicas con las cuales se relacionan.</li> <li>b. Establecer, al mismo tiempo, acceso abierto para toda la sociedad a data de i) personas jurídicas de alto riesgo, incluyendo a las IPSFL, y propietarios de terrenos; ii) personas jurídicas que reciben/causan gasto fiscal y/o tributario. Implicaría de igual forma precisar para cada grupo de usuario un estándar de datos. Entre los datos mínimos a entregar para cada grupo de usuarios se deberán incluir al menos: <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Nombre;</li> <li>ii. RUT;</li> <li>iii. Naturaleza del interés.</li> <li>iv. Extensión del interés, exacta o en rangos (sub 50%; igual/más de 50%; o rangos más finos, como: entre 50%-74%; sobre 75%).</li> </ul> Para todos los usuarios deberían definirse los tipos de acceso adecuados: Formatos legibles por máquinas, según un estándar de datos ya establecido a nivel internacional. Por último, si se establecen pocas excepciones al acceso establecido, se deberían precisar ex ante las pruebas y definir un régimen de transparencia sobre las estadísticas de estas excepciones.</li> </ul> <p>Finalmente, debe establecerse la interoperabilidad de esta información con los otros registros mencionados.</p>
<p><b>6.</b></p>	<p><b>Estadísticas mínimas sobre la evolución de las IPSFL, según tramos de ingresos</b></p> <p>Medida de gestión. Crear estadísticas desde el SII sobre los ingresos de IPSFL en Chile, diferenciando IPSFL en las que participa el de las otras IPSFL. Para ello, se podrán usar los mismos tramos que ya se han establecido para empresas o que se propone en este informe.</p>
<p><b>7.</b></p>	<p><b>Homologar el proceso de Compras Públicas con el proceso de adjudicación vía transferencias corrientes y de capital</b></p> <p>Incluir todas las transferencias a la plataforma del Mercado Público o una plataforma homóloga.</p>



# VI. TRANSPARENCIA ACTIVA DE LAS IPSFL

La transparencia en IPSFL es de gran relevancia por diversas razones. El sector ha ido creciendo tanto cuantitativa como cualitativamente, cumpliendo un importante rol complementario a los fines públicos que busca el Estado, razón por la cual además ha ido adquiriendo un gran manejo de recursos, en particular aquellos que proceden de fuentes públicas, así como creciente influencia política en la creación y ejecución de políticas públicas<sup>111</sup>.

La transparencia financiera y no-financiera de las IPSFL cumple un importante rol para poder controlar el buen uso de los recursos que le son transferidos por parte del Estado; vale agregar que también cumple un rol relevante para estas IPSFL que no reciben fondos del Estado o causan gasto tributario, a raíz de su función pública, y para evitar eventuales conflictos de interés.

Sin embargo, las reglas de transparencia existentes actualmente no son precisas para cumplir adecuadamente su función. Por ejemplo, la mayoría de las IPSFL consideran no tener renta imponible, por lo que no entregan datos contables al Servicio de Impuestos Internos, quedando únicamente obligadas a la entrega de balances financieros al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con información de menor calidad y precisión.

La transparencia de aspectos no financieros de las IPSFL, como por ejemplo la composición de su gobierno corporativo y la identidad de sus controladores, también es de especial relevancia para efectos de determinar la existencia de posibles conflictos de interés, prevenir la corrupción y el lavado de activos.

## 1. Reglas de transparencia vigentes

Tanto la transparencia de data financiera como de data no-financiera juega un rol relevante. En ambos aspectos, la calidad y comparabilidad de la data es insuficiente en Chile, y no hace referencia a los riesgos de posibles capturas. Esos tienen relación con personas jurídicas que reciben fondos desde IPSFL, o que aportan recursos a IPSFL; también tiene relación con las remuneraciones que se pagan a dichas instituciones.

### a. Ley N°20.500, respecto de organizaciones sin fines de lucro

La Ley N°20.500, en su artículo 17, establece que las organizaciones de interés público<sup>112</sup> que reciban fondos públicos, en calidad de asignaciones para la ejecución de proyectos, subvenciones o subsidios deberán informar acerca del uso de estos recursos, ya sea publicándolo en su sitio web o, en su defecto, en otro medio<sup>113</sup>. Además, esta norma dispone que anualmente, las organizaciones de interés público deberán dar a conocer su balance contable de la misma forma. Sin embargo, es posible constatar que no existen normas de fiscalización y sanción respecto a esta obligación.

### b. Ley N°20.730, sobre lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios

La Ley N°20.730 establece obligaciones de transparencia respecto de las personas, naturales o jurídicas, que realicen lobby o gestión de intereses. Se establecen registros públicos con la siguiente información:

- En los registros de agenda pública que se regulan en la ley, se consignará la persona, organización o

<sup>111</sup> Moya, E., Ortiz, P., Soto, V., Murden, A., y Atton, V. (2012). *Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones sin fines de lucro*. Chile Transparente, p. 15-16.

<sup>112</sup> Según dispone el artículo 15 de la Ley N°20.500, ellas corresponden a aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado.

<sup>113</sup> Esta norma se especifica en el Decreto N°1 de 2013 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Reglamento que regula el Catastro de Organizaciones de Interés Público, el Consejo Nacional que lo administra y los respectivos Consejos Regionales; y el funcionamiento del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público de la Ley N°20.500.

entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada.

- En los registros de viajes regulados por la ley, se deberá publicar, entre otros datos, los de la persona jurídica o natural que lo financió.
- En los registros de donativos oficiales y protocolares regulados en la ley, deberá singularizarse el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede.
- Registro público de lobbistas y de gestores de intereses particulares, al que se incorporarán las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que desempeñen tales actividades.

Si bien la regulación actual es un avance, existen grandes déficits del registro de las audiencias y los detalles apuntados. En la práctica, al consultar la plataforma, muchas de las audiencias clasifican las materias en la temática “ninguna de las anteriores” sin precisar el detalle de lo que realmente se planteó<sup>114</sup>.

Por otra parte, la clasificación relativa al tipo de acto que se quiere influir es muy amplia y dificulta acceder a la información real acerca del motivo y objeto de la audiencia, así como poder hacer seguimiento al proceso de toma de decisiones de autoridades.

A su vez, existen otras formas de influencia ejercidas por IPSFL, no cubiertas por la regulación de lobby, por

lo que quedan fuera de los deberes de transparencia. En años recientes, organizaciones internacionales como la OCDE han recomendado enfocar los esfuerzos nacionales en adoptar criterios de transparencia adicionales sobre, por ejemplo, centros de estudio y organizaciones comunitarias<sup>115</sup>.

### **c. Transparencia en IPSFL ligadas a partidos políticos**

En el ámbito de los partidos políticos, están los institutos ligados a partidos políticos, que reciben el nombre de “instituto de formación política”<sup>116</sup> y deben transparentar los ingresos que reciban ante el Servicio Electoral. Los estudios e informes que realicen estos son públicos, salvo que su publicidad afecte decisiones estratégicas que pudieran adoptar<sup>117</sup>.

Con todo, a la fecha hay un instituto inscrito en el registro del Servicio Electoral (SERVEL) con inscripción vigente. Además, como señala la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)<sup>118</sup>, el espacio de regulación está acotado a aquellos centros de estudio que han sido inscritos *motu proprio* lo que deja fuera un campo importante.

### **d. Transparencia respecto de colaboradores acreditados frente al Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia**

La Ley N°21.302, que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (denominado servicio “Mejor Niñez”), modificó, a su vez, la Ley N°20.032, que regula el régimen de aportes financieros del Estado a colaboradores acreditados.

---

<sup>114</sup> De acuerdo con el portal de Infolobby, al menos un 28% de las audiencias se clasifican como ninguna de las anteriores. Ver: <https://www.infolobby.cl/Infografia/MateriasAudiencia>.

<sup>115</sup> OCDE. (2021). *Lobbying in the 21st Century*. OECD Publishing: Paris.

<sup>116</sup> Art. 22, DFL 3/2017 Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto.

<sup>117</sup> Art. 33 bis, DFL 4/2017 Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.

<sup>118</sup> BCN. (2019). *Regulación a los think tanks de partidos políticos en Chile*. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27884/2/Regulacion\\_a\\_los\\_think\\_tanks\\_de\\_partidos\\_politicos\\_en\\_Chile\\_\\_revBH.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27884/2/Regulacion_a_los_think_tanks_de_partidos_politicos_en_Chile__revBH.pdf).

Dentro de estas modificaciones, se estableció un régimen de transparencia de dichos colaboradores, cuando estén recibiendo aportes del Estado<sup>119</sup>.

#### **e. Dictamen N°E160316/2021 de Contraloría General de la República, respecto de corporaciones y fundaciones municipales**

Mediante el Dictamen N°E160316/2021, la Contraloría General de la República (CGR) determinó que, considerando las funciones eminentemente públicas que desarrollan las corporaciones y fundaciones municipales, ellas deben estar sujetas al principio de probidad en la función pública, y, entre otras<sup>120</sup>, a la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública<sup>121</sup>.

Ahora bien, no todas las corporaciones y fundaciones municipales se encuentran cumpliendo con dicho dictamen. Al año 2020, tan solo 128 organismos cumplían con las obligaciones de transparencia activa<sup>122</sup>.

A la fecha, al efectuar la búsqueda en el portal de Transparencia, se registran alrededor de 232 corporaciones, 9 fundaciones y 64 asociaciones<sup>123</sup>.

## **2. Buenas prácticas en transparencia**

En primer lugar, se puede mencionar la Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU) Social, que contiene una memoria o balance que integra las rendiciones de una organización, tanto en aspectos financieros como de gestión, es decir, permite una presentación estandarizada de memoria y balance para IPSFL<sup>124</sup>. La estructura de esta herramienta parte desde solicitar información general y de contexto; carta del máximo responsable de la organización; estructura de gobierno; principales actividades y proyectos; indicar reclamos o incidentes; información de desempeño; objetivos e indicadores de gestión; indicadores financieros; estado de flujos de efectivo; opinión de los auditores independientes, entre otras materias. Cabe señalar que una brecha a este respecto es que la elaboración de una FECU Social es de carácter voluntario para las IPSFL.

Por otro lado, en el estudio realizado por Chile Transparente en el año 2012 se propuso un modelo que incluye estándares de transparencia para exigir de forma gradual a las IPSFL, clasificadas en pequeñas, medianas y grandes<sup>125</sup>.

---

<sup>119</sup> En efecto, estas entidades deberán mantener publicada y actualizada en su página web la información relativa a su identificación; estructura de gobierno corporativo; identificación de sus fundadores, miembros de directorio, gerentes y demás cargos directivos; estructura operacional; proyectos que ejecutan, lugares donde los ejecutan y período de duración de sus convenios; sistema de prevención de riesgo de la ocurrencia de delitos; sistema de evaluación o medición de satisfacción de los usuarios y resultados; canales on line dispuestos para recibir consultas o reclamos; procedimiento y plazo para su respuesta y resolución; información de desempeño; balance tributario o cuadro de ingresos y gastos; identificación de los jefes de proyecto y de los equipos a cargo de las intervenciones, personal de apoyo y, en particular, de quienes trabajan en contacto directo con los niños, niñas y adolescentes, y; capacitaciones realizadas dentro de la institución. Artículo 15 de la Ley N° 20.032.

<sup>120</sup> El Dictamen N°E160316/2021 también establece la aplicabilidad a las corporaciones y fundaciones de las leyes N°19.880, N°19.886, N°20.730 y N°20.880.

<sup>121</sup> El año 2015, el Consejo para la Transparencia ya alertaba sobre el bajo cumplimiento de éstas de normas de transparencia activa. Ver <https://www.chiletransparente.cl/consejo-para-la-transparencia-solicita-sumario-para-25-corporaciones-municipales-por-bajo-desempeno-en-transparencia-activa/>.

<sup>122</sup> Consejo para la Transparencia [CPLT]. (2021). *Reporte de fiscalización de cumplimiento asociaciones y corporaciones municipales, derecho de acceso a la información, Proceso 2020*. Disponible en: [https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion\\_ta/2021/08/5.1.INFORME.Fiscalizacion-Cumplimiento-Asociaciones-y-Corporaciones-2020TA-DAI.13.10.21.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta/2021/08/5.1.INFORME.Fiscalizacion-Cumplimiento-Asociaciones-y-Corporaciones-2020TA-DAI.13.10.21.pdf)

<sup>123</sup> Los índices incorporados son aquellos arrojados al realizar la búsqueda por "organismo" en el portal <https://www.infotransparencia.cl/>, con las palabras "corporación", "fundación" y "asociación".

<sup>124</sup> Este instrumento nace en el año 2012, a instancias de la sociedad civil, y con el apoyo técnico de algunas instituciones auditoras. Su objetivo es contar con una herramienta de reportabilidad contable, orgánica y administrativa, para generar un estándar de transparencia, homogeneidad, participación, claridad, comprensión y sencillez, que permita cumplir, además del mínimo de los principios de contabilidad generalmente aceptados, con poner a disposición datos contables de gestión y organización, dar cuenta de los recursos que reciben las IPSFL, quienes los reciben, en qué los gastan y cómo lo hacen, de manera que cualquiera pueda visualizarlos.

<sup>125</sup> Moya et al. (2012). Op. cit.

### 3. Síntesis de brechas identificadas y propuestas en Transparencia Activa de las IPSFL

- Tanto la transparencia de data financiera como no financiera juega un rol relevante. En ambos aspectos, la calidad y comparabilidad actual de ésta es insuficiente para prevenir conflictos de intereses.
- Existe gran dispersión de la información sobre entidades privadas sin fines de lucro. Hay diversos registros y catastros en los cuales consta la información de constitución, modificación, disolución, extinción, composición de sus órganos de dirección y administración, naturaleza, antecedentes financieros y actividades de IPSFL. Esto dificulta el acceso a información sobre estas entidades.
- Nuevas formas de lobby no están transparentadas. Existen formas de ejercer influencia que no están sujetas a las obligaciones de transparencia que existen para las formas tradicionales, las que abarcan contactos directos a autoridades, ya sea de forma oral, escrita, por redes sociales u otras vías.
- Déficit de transparencia activa en las IPSFL. Las instituciones que reciben fondos públicos no tienen actualmente deberes de transparencia activa más allá de la publicación de documentación acotada, en relación con las iniciativas llevadas a cabo. Además, no se asegura la aplicabilidad de la Ley N°20.285 a corporaciones, fundaciones, asociaciones y empresas municipales y regionales, ni a otras entidades en que participan representantes de órganos del Estado.
- La normativa especial de financiamiento y transparencia de instituciones de formación política asociadas a partidos presenta un déficit de implementación dado que sólo dos de éstas han sido registradas por éstos, de las cuales solo una está vigente a la fecha de este informe.
- Faltan capacidades e incentivos para masificar buenas prácticas. Elevar estándares de transparencia y la rendición de cuentas requiere instalar redes capacitadas para cumplir con dichos estándares, además de generar beneficios en favor de promover su uso.

N°	Medida
1.	<p data-bbox="228 1224 748 1255"><b>Obligaciones de transparencia activa de IPSFL</b></p> <p data-bbox="228 1287 1383 1350">Las IPSFL deben cumplir con ciertas obligaciones de transparencia activa en sus sitios web. Por esto, proponemos que se establezca este deber para todas aquellas cuyos ingresos sean sobre 2.400 UF anuales:</p> <p data-bbox="228 1360 553 1392">I. ANTECEDENTES BÁSICOS</p> <ul data-bbox="253 1392 1383 1665" style="list-style-type: none"> <li>• RUT o número de registro de persona jurídica sin fines de lucro</li> <li>• Razón Social</li> <li>• Objeto y giro ante el SII</li> <li>• Relación de origen (iglesia, partido político, otro)</li> <li>• Beneficiarios finales o controladores (se puede redirigir al registro pertinente una vez creado)</li> <li>• Estatutos actualizados</li> <li>• Estados Financieros y Memoria entregados al Ministerio de Justicia (o FECU social)</li> <li>• Acreditaciones o certificaciones (en caso de existir)</li> </ul> <p data-bbox="228 1707 565 1738">II. GOBIERNO CORPORATIVO</p> <ul data-bbox="253 1738 1383 1801" style="list-style-type: none"> <li>• Directorio: Nombre, RUT, indicación en caso de PEP (persona políticamente expuesta), fecha de ingreso y declaración de intereses.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo consultivo o asesor: Nombre, RUT e indicación en caso de PEP</li> <li>• Socios/as: Nombre, RUT e indicación en caso de PEP</li> <li>• Director/a ejecutivo/a: Nombre, RUT, indicación en caso de PEP, currículum vitae y declaración de intereses.</li> </ul> <p>III. ACTIVIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memorias Anuales presentadas ante el Ministerio de Justicia</li> <li>• Reuniones y audiencias por ley de lobby</li> </ul> <p>IV. FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN FINANCIERA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos percibidos el año en curso y su origen (ventas/servicios, fondos públicos, donaciones o cuotas sociales, fondos internacionales)</li> <li>• Las transferencias de fondos públicos recibidas directamente o mediante procedimientos concursales (incluyen pagos por asesorías parlamentarias)</li> <li>• Rendiciones de cuentas realizadas y aprobadas/observadas/rechazadas de recursos públicos</li> <li>• Estados financieros auditados o balances presentados ante el Ministerio de Justicia</li> <li>• Nómina de aportantes o donantes</li> <li>• Donaciones en especies o bienes</li> <li>• Detalle de las remuneraciones más altas (en el caso de aquéllas que reciben fondos públicos que representan al menos el 50% de sus ingresos anuales).</li> <li>• Dietas y pagos a directores</li> <li>• Listado de proveedores, arrendadores, y subcontratistas</li> </ul>
<p><b>2.</b></p>	<p><b>Transparencia de institutos de formación política ligados a partidos políticos</b></p> <hr/> <p>Medida administrativa.</p> <p>Con el objeto de una adecuada implementación de la norma que establece que los institutos de formación política ligados a partidos deben ser registrados por éstos y tienen reglas especiales de transparencia y de financiamiento, el SERVEL debe dictar normativa que establezca con mayor detalle qué se entiende por este tipo de IPSFL.</p>
<p><b>3.</b></p>	<p><b>Fortalecer normativa de lobby</b></p> <hr/> <p>Medida legislativa.</p> <p>Proponemos que se abarque por la Ley de Lobby y su registro, además de audiencias y reuniones con el objetivo de influir en una toma de decisión pública, toda forma de comunicación como ocurre en países como Estados Unidos, Canadá y Reino Unido, y más acorde a los desafíos del siglo XXI.</p>



# VII. GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS IPSFL

El gobierno corporativo es el sistema de reglas, prácticas y procesos que emplean los órganos directivos superiores de las organizaciones para la consecución de los objetivos de manera proba y efectiva<sup>126</sup>.

Para efectos de tener un diagnóstico del panorama actual, se dará cuenta de las estructuras de gobierno corporativo de las fundaciones y corporaciones, las organizaciones comunitarias y las corporaciones y asociaciones municipales, siendo estas las que engloban los mayores recursos<sup>127</sup>, las de mayor proliferación<sup>128</sup> y las

que ejecutan fines y recursos públicos, respectivamente.

## 1. El gobierno corporativo en las fundaciones y corporaciones

### a. La estructura orgánica y las labores de dirección, administración, control y rendición de cuentas

La estructura corporativa de las fundaciones y corporaciones se constituye de la siguiente forma<sup>129</sup>:

Fundación	Corporación
Directorio (al menos con presidente, secretario y tesorero)	Asamblea general de socios
Director ejecutivo	Directorio (al menos con presidente, secretario y tesorero)
Voluntarios, que pueden ser personas naturales o jurídicas	Director ejecutivo
-	Comisión de ética
-	Comisión revisora de cuentas

En las fundaciones y corporaciones, el directorio es el órgano de gobierno en el que, tal como lo establece la ley, recaen las funciones de dirección y administración<sup>130</sup>. El directorio debe constar de al menos tres miembros, extensible a cinco por medio de sus estatutos. Su mandato se rige por lo que establezcan sus estatutos, no pudiendo extenderse más allá de cinco años, aunque puede ser renovado de acuerdo con sus estatutos. La remuneración de los directores está prohibida.

La o el presidente lo es también de la corporación, y le corresponde la representación judicial y extrajudicial, además de lo que señalen los estatutos<sup>131</sup>.

En las corporaciones, la voluntad general recae en la asamblea de asociados, la que se reunirá ordinariamente una vez al año, y extraordinariamente cuando lo exijan las necesidades de la asociación. Sus estatutos podrán regir las formas de funcionamiento y los quórum para determinar las decisiones, que, en caso de silencio, regirá el voto de mayoría.

En la práctica, el rol de la asamblea está restringido a ciertas funciones, dentro de las que se encuentran: elección del directorio; recibir la rendición de cuentas del directorio sobre la inversión de los fondos y la marcha de la asociación durante el período en que

<sup>126</sup> Cámara Chilena de la Construcción. (2015). *Buenas prácticas de gobierno corporativo: Guía práctica de ideas y sugerencias para Instituciones Sin Fines de Lucro*, p. 5

<sup>127</sup> Al año 2022, las fundaciones y corporaciones eran las organizaciones sin fines de lucro que reúnen más del 80% de los ingresos y empleos remunerados. Ver Irarrázaval, I. y Streeter, P. (2022). *Guía de buenas prácticas de gobierno corporativo para fundaciones y corporaciones en Chile*. Santiago, p. 5.

<sup>128</sup> Tal como vislumbra el estudio del Centro UC de Políticas Públicas, el 80% de las organizaciones de la sociedad son organizaciones comunitarias. Si bien estas responden a diversas temáticas, la mayoría se conforma con esta categoría jurídica. Ver Irarrázaval y Streeter. (2022). *Op. cit.*, p. 24.

<sup>129</sup> Pro-Bono. (2021) *Manual de Constitución de fundaciones y corporaciones*. Disponible en: <https://probono.cl/wp-content/uploads/2021/08/Manual-de-constitucion-de-fundaciones-y-corporaciones.pdf>.

<sup>130</sup> Art. 551, Código Civil.

<sup>131</sup> Art. 11, Decreto 110/1979, del Ministerio de Justicia, que aprueba el Reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones.

ejerza sus funciones; recibir una cuenta detallada de toda remuneración o retribución que reciban los directores, o las personas naturales o jurídicas que les son relacionadas por parentesco o convivencia, o por interés o propiedad; entre otros<sup>132</sup>.

Las corporaciones deberán contar con un órgano disciplinario, a través de una comisión de ética, tribunal de honor u otro similar.

Respecto a los presidentes y directores de las fundaciones que presten servicios o tengan contratos vigentes con la dirección administrativa de la Presidencia de la República, reciban o no remuneración, deberán suscribir una declaración de intereses y patrimonio<sup>133</sup>. Sin embargo, no existe esta obligación para aquellas que no mantengan dichos contratos.

#### **b. De las formas de selección e inhabilidades**

El directorio es nombrado conforme a los estatutos. No pueden ser directores quienes hayan sido condenados por crimen o simple delito en los quince años anteriores a su designación. Sin embargo, los estatutos podrán establecer una disposición expresa contraria.

#### **c. Sobre la responsabilidad de los órganos directivos**

Estos tienen una responsabilidad patrimonial hasta la culpa leve, de forma solidaria. En el caso de que los directores excedan las facultades que les han conferido los estatutos o los acuerdos de las asambleas, en el caso de las corporaciones, estos son responsables de forma personal en ese exceso.

## **2. El gobierno corporativo en las organizaciones comunitarias**

### **a. La estructura orgánica y las labores de dirección, administración, control y rendición de cuentas**

Las organizaciones comunitarias son organizaciones sin fines de lucro que cuentan con personalidad jurídica, y que pueden ser territoriales o funcionales. Un ejemplo del primer tipo de organizaciones son las Juntas de Vecinos<sup>134</sup>, y del segundo, los clubes sociales de adulto mayor.

Al constituirse las organizaciones comunitarias, sus estatutos deben establecer los órganos de la administración y control y sus atribuciones. Asimismo, deben establecer la comisión electoral, bajo la que recae la organización y dirección de las elecciones internas, dentro de las que se encuentra la elección del directorio.

Por su parte, la asamblea es el órgano resolutorio superior de las organizaciones comunitarias y está integrada por todos sus afiliados.

### **b. De las formas de selección e inhabilidades del directorio**

El directorio se elige por votación directa, secreta e informada, por un período de tres años, en una asamblea general ordinaria, pudiendo ser reelegidos. Se integra con los cargos que contemplan los estatutos, debiendo considerar los de presidente, secretario y tesorero.

---

<sup>132</sup> También deberán recibir cuenta de las oposiciones de directores a actos o acuerdos del directorio; establecer los aportes (cuotas) ordinarios o extraordinarios que deben efectuar los asociados, con arreglo a los estatutos; aprobación de memoria y balance; designación de auditores externos independientes para el examen de la contabilidad, balance general y estados financieros de la asociación, cuando su patrimonio o ingresos totales anuales superen los límites definidos por resolución del Ministro de Justicia; acordar la modificación de estatutos de la asociación o su disolución.

<sup>133</sup> Art. 4, numeral 8, Ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y la prevención de los conflictos de intereses.

<sup>134</sup> Las Juntas de vecinos son organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo 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.

Si bien los estatutos podrán regular otras inhabilidades o requisitos, se encuentran inhabilitados para ser parte del directorio las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales los alcaldes, los concejales y los funcionarios municipales que ejerzan cargos de jefatura administrativa en la respectiva municipalidad, mientras dure su mandato<sup>135</sup>. Con todo, se sabe de casos en que se han creado estas figuras por terceros cercanos a quienes detentan la prohibición y que además se encuentran en procesos judiciales por posibles casos de fraude al Fisco y malversación de caudales públicos.

Los directores cesan en sus cargos cuando hayan cumplido el período, por renuncia, por una inhabilidad sobreviniente, por censura acordada por dos tercios de los miembros presentes en una asamblea extraordinaria, por pérdida de la calidad de afiliado a la organización o por pérdida de la calidad de ciudadano. Los tribunales electorales regionales deben conocer y resolver las reclamaciones que presente cualquier vecino afiliado

### **c. Sobre la responsabilidad de los órganos directivos**

El presidente de los directorios es responsable hasta la culpa leve en el desempeño de su administración, sin perjuicio de la responsabilidad penal que les correspondiere.

## **3. Gobierno corporativo en IPSFL en que participa el Estado**

La creación de entidades privadas por parte de órganos del Estado se enmarca en el fenómeno que ha sido descrito como la "huida del derecho administrativo"<sup>136</sup>. Ésta se justificó en la búsqueda de mayor agilidad y

flexibilidad<sup>137</sup>. Sin embargo, estas entidades crean una distorsión, pues reciben fondos públicos y cumplen fines públicos, como pública es también la relación que mantienen con la administración de la que dependen<sup>138</sup>.

Esta es la situación de ciertas entidades que se han creado impulsadas desde la administración central, como al amparo de municipalidades o gobiernos regionales que se analizan en la siguiente sección.

Dentro de las impulsadas desde la administración central destacan las fundaciones de la ex Coordinación Sociocultural de la Presidencia. Estas fueron fundadas por las primeras damas regentes a la época de su constitución bajo las reglas generales del Código Civil, del Decreto Supremo N°110 de Justicia correspondiente al Reglamento sobre concesión de Personalidad Jurídica, de 20 de marzo de 1979 y más tarde del Decreto Supremo de Justicia 679 de 2003 y de la resolución N°520 de 1996 modificada por la Resolución N°661 de 2002, ambas de la Contraloría General de la República. Las organizaciones de derecho privado que forman parte de este grupo son Fundación Integra, Fundación de Las Familias, Prodemu, Fundación Tiempos Nuevos, Fundación Chilenter, Fundación de Orquestas Juveniles e Infantiles y Fundación de Artesanías de Chile. Quien ejercía el rol de director/a, posteriormente coordinador/a, era designado/a por el Presidente de la República y tradicionalmente recaía en su cónyuge.

Como parte del compromiso de modernización institucional del Gobierno, en diciembre pasado la Coordinación Sociocultural de la Presidencia habría iniciado un proceso de traspaso gradual de las instituciones mencionadas en el párrafo anterior, a través del cual las citadas Fundaciones modificarán sus

<sup>135</sup> Pese a dicha prohibición, existen casos en que municipios se han involucrado en la dirección de dichas organizaciones comunitarias, incumpliendo el mandato de autonomía e independencia. Ejemplo de ello son las organizaciones "Vita" de la Municipalidad de Vitacura (VitaSalud, VitaEmprende, VitaDeportes, etc), en las que, durante el período de Raúl Torrealba como edil, los directores de dichas organizaciones eran miembros de su círculo de confianza.

<sup>136</sup> Clavero Arévalo, M. (1962). *Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular de las Administraciones autónomas*. Documentación Administrativa, 58, p. 13-36.

<sup>137</sup> Cabe precisar que esta técnica fue una tendencia en múltiples países, a fines de los años 1980 e inicios de los años 1990, en donde se comenzaron a aplicar las teorías de la "Nueva Gestión Pública", la que se basaba en una crítica a la burocracia y a la introducción de competencia a los servicios públicos. Ver Hood, C. (1991). *A Public management for all seasons?* Public Administration Vol. 69. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.

<sup>138</sup> García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. (2011). *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*. Civitas Thomson Reuters, Ed. 15, p. 437.

estatutos para establecer un relacionamiento directo con los ministerios sectoriales. Este proceso se encuentra en curso.

Sin perjuicio del aporte realizado en la ejecución de fines sociales y culturales por estas y otras fundaciones, se ha vislumbrado que, en general, poseen una estructura de gobernanza débil, sus directorios pueden ser excesivamente grandes y mutar con cada nueva administración.

A su vez, respecto de su financiamiento, estas instituciones cercanas al Estado presentan riesgos, pues pueden recibir donaciones de privados sin adecuada transparencia y fiscalización para prevenir casos de corrupción. Dado que el directorio además no puede contar con dietas, acorde al Código Civil, se eleva el riesgo de que directores nombrados por el Estado busquen recompensas o compensaciones en otros ámbitos.

En su conjunto, es importante evaluar los riesgos, frente a los beneficios que se presentan cuando el Estado ejecuta su gasto vía IPSFL asociadas al Estado. Mientras los beneficios tienen a menudo relación con una mayor flexibilidad y agilidad para el Estado, del mismo modo, la creación de IPSFL desde el Estado puede también verse como un mecanismo que retarda las necesarias reformas, para que este mismo tenga mayor flexibilidad y agilidad, y a la vez, se resguarde mejor la probidad en el uso de los recursos públicos.

## **4. El gobierno corporativo en las corporaciones y fundaciones municipales y regionales**

La ley faculta tanto a los municipios<sup>139</sup> como a los gobiernos regionales<sup>140</sup> constituir o participar en las corporaciones o fundaciones. Incluso, en el caso de los Gobiernos Regionales (GORE), al menos un tercio de los directores los deberá designar el consejo regional, y se faculta a la entidad para participar en la disolución y liquidación de estas<sup>141</sup>. En todo caso, existen investigaciones penales y administrativas pendientes en donde municipios han controlado, en los hechos, organizaciones comunitarias creando una ficción legal de independencia de organizaciones civiles<sup>142</sup>.

En la práctica, las corporaciones y fundaciones municipales y regionales se han constituido como una dirección o unidad más de los municipios o GORE, optando por menos controles en la ejecución de las políticas. Si bien los concejos municipales y consejos regionales cuentan con facultades de fiscalización respecto a estas organizaciones, en la práctica carecen de la suficiente independencia, capacidades (no tienen dedicación exclusiva) y muchas veces, de la información necesaria.

Ya desde el Consejo Asesor Presidencial, en el 2015, se recomendó establecer estándares más exigentes en la regulación de los mecanismos de transferencias y fiscalización de dichos recursos<sup>143</sup>.

---

<sup>139</sup> Artículo 129 del DFL N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

<sup>140</sup> Artículo 102, del DFL N°1, de 2005, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional.

<sup>141</sup> Artículo 100, del DFL N°1, de 2005, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional.

<sup>142</sup> Ejemplo de esto es el caso de las organizaciones VITA (correspondientes a la comuna de Vitacura), en los que, en el período edilicio de Raúl Torrealba, se constituyeron organizaciones comunitarias en las que sus directores eran personas de confianza del alcalde. (Cámara de diputadas y diputados. (2023) Indagan irregularidades en corporaciones de vitacura. Disponible en: <https://www.camara.cl/cms/destacado/2023/07/12/indagan-irregularidades-en-corporaciones-de-vitacura/>)

<sup>143</sup> Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. (2015). Disponible en: [http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo\\_anticorrupcion.pdf](http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf).

**a. La estructura orgánica y las labores de dirección, administración, control y rendición de cuentas**

En las corporaciones y fundaciones municipales, así como también las regionales, se deben mantener directorios que, al igual que las organizaciones anteriores, son responsables de la dirección y administración. Asimismo, contienen una asamblea ante la cual el directorio ha de rendir cuentas.

Las corporaciones o fundaciones deben rendir cuenta documentada semestralmente a las municipalidades sobre sus actividades y del uso de sus recursos. Asimismo, están sometidas a la fiscalización del concejo respecto a los aportes o subvenciones municipales. Con todo, esta no precisa en quién recae dicha responsabilidad.

Al ser organizaciones en donde participan entes estatales, la ley determinó que los presidentes y directores deberán declarar intereses y patrimonio<sup>144</sup>.

**b. De las formas de selección e inhabilidades del directorio**

Los estatutos deberán regular la forma de selección y designación de las funciones del directorio. En estas podrán establecer ciertas inhabilidades o requisitos.

No podrán ser directores ni ejercer funciones de administración quienes sean cónyuge del alcalde o de los concejales, parientes consanguíneos hasta el tercer grado inclusive o por afinidad hasta el segundo grado. Adicionalmente, se les aplican aquellas reguladas en el Código Civil (condenado a simple delito en el ejercicio de su cargo o que hubiere sido condenado a pena aflictiva) o en la Ley N°18.695.

Por su parte, los concejales de la municipalidad no podrán ser directores de las corporaciones o fundaciones municipales, en cuanto estos mantienen una incompatibilidad<sup>145</sup>.

Tratándose de las corporaciones regionales, al menos un tercio de los directores serán designados por el consejo regional a propuesta del gobernador. Dado lo anterior, no podrán ser designados en dichos cargos el cónyuge del GORE o de los consejeros regionales, ni sus parientes consanguíneos hasta el tercer grado inclusive, y por afinidad hasta el segundo grado.

**c. Sobre la responsabilidad de los órganos directivos**

Los directores responden solidariamente hasta de la culpa leve por los perjuicios que causaren a la asociación. En todo el resto de los estándares de responsabilidad, se le aplican las normas generales del Código Civil.

## **5. El gobierno corporativo en las asociaciones municipales y regionales**

**a. Las labores de administración, control y rendición de cuentas**

El directorio de las asociaciones municipales o regionales puede ser integrado por las respectivas autoridades electas, lo que no ha estado exento de críticas. Este ejerce la administración, está constituido por un mínimo de cinco miembros y debe contemplar, a lo menos, los cargos de presidente, secretario y tesorero. El presidente del directorio lo será también de la asociación y tendrá su representación judicial y extrajudicial.

Al directorio le corresponde lo que establezca el reglamento de la asociación. Al igual que en las corporaciones y fundaciones municipales, los miembros del directorio de las asociaciones municipales también deben declarar de intereses y patrimonio.

Tratándose de los gobiernos regionales éstos también pueden asociarse con otros GORES o con otras personas jurídicas, con el fin de propiciar actividades o iniciativas sin fines de lucro dentro de la región en los ámbitos

<sup>144</sup> Art. 4, numeral 8, Ley N°20.880, sobre probidad en la función pública y la prevención de los conflictos de intereses.

<sup>145</sup> Art. 75, DFL1/2006 Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

sociales, económicos y culturales. Se constituyen según propuesta del gobernador con acuerdo de dos tercios del consejo.

El financiamiento público de estas asociaciones puede provenir de presupuestos regionales, por ejecución de programas o proyectos públicos, o desde el sector privado. Los fondos de estas corporaciones se consignan en los presupuestos regionales respectivos. Si bien se establece un límite al aporte anual de recursos en un 5% del presupuesto de inversión, este puede ser modificado por la Ley de Presupuestos. A su vez, la ley establece que los programas o proyectos ejecutados por estas corporaciones podrán ser financiados hasta un 50% con recursos de los GORE.

#### **b. De las formas de selección e inhabilidades del directorio**

Un reglamento establece las normas sobre asambleas, elección del directorio y demás órganos de la asociación, reforma de sus estatutos, derechos y obligaciones de sus miembros, registro de afiliados, aprobación del presupuesto y del plan de trabajo anual, disolución y demás disposiciones relativas a la organización, facultades y funcionamiento de las asociaciones que se constituyan en conformidad a las normas de este párrafo.

La presidencia corresponde a uno de los alcaldes o gobernadores, según sea el caso, que componen la respectiva asociación.

#### **c. Sobre la responsabilidad de los órganos directivos**

Se aplican las reglas de responsabilidad de corporaciones y fundaciones (Código Civil).

## 6. Síntesis de brechas identificadas y propuestas en Gobierno Corporativo en las IPSFL

- Existen riesgos de estructuras frágiles en los gobiernos corporativos de IPSFL, donde los directorios pueden llegar a ser excesivamente numerosos, con la consecuente pérdida de eficiencia y dilución de responsabilidades que se refuerza por el hecho de trabajar ad honorem.
- Bajo estándar en la rendición de cuentas de los directorios a los órganos internos. No existe un contenido mínimo requerido en la rendición de cuentas.
- Frágil estructura de gobierno corporativo de las corporaciones o fundaciones en que participa el Estado. Bajas normas de profesionalización, lo que puede implicar riesgos de captura y poca estabilidad con los cambios en los ciclos políticos cada cuatro años.
- En el caso de las corporaciones y asociaciones municipales y regionales, existen débiles mecanismos de rendición de cuentas y control.
- Escasa regulación en normas de buen gobierno de las IPSFL. No se asegura suficientemente un directorio independiente y políticas para la toma de decisiones y control. Escasa regulación en normas de prevención de conflictos de intereses.
- Falta de capacidades para contar con mecanismos internos de prevención de irregularidades de corrupción o de cumplimiento. Ya sea por los costos o por la experiencia que se puede requerir, muchas IPSFL no cuentan con capacidades instaladas para elevar estándares.
- Riesgo de que se creen IPSFL de forma excesiva y abusiva desde el Estado para aprovechar una mayor flexibilidad regulatoria, lo que, no obstante, se puede traducir en menores controles, menor presión para modernizar el Estado y menor transparencia de los recursos públicos usados. En caso de que las IPSFL en que participa el Estado reciban, además, aportes desde el sector privado, se aumenta el riesgo de corrupción.

N°	Medida
1.	<b>Fortalecer gobernanza de las IPSFL en que participa el Estado</b>
	<p>Medida legislativa.</p> <p>Establecer un estándar adecuado para los directorios de las IPSFL en que participa el Estado, de modo de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procurar la idoneidad de los directores electos: i) establecer un directorio seleccionado vía Alta Dirección Pública o al menos bajo procesos concursales abiertos; ii) explicitar criterios adecuados para la elección de directores, como paridad de género y definir incompatibilidades e inhabilidades para una adecuada prevención de conflictos de interés. Asimismo, establecer causales de cesación, renovación por parcialidades y estrictas medidas de probidad.</li> <li>2. Establecer un rango adecuado para el tamaño de los directorios (entre 5 y 9 miembros), dado que cuando son más pequeños se promueve que sean más activos, más colaborativos y ágiles en la toma de decisiones.</li> </ol>

2.	<p><b>Políticas de capacitación y asesoría en modelos de prevención de irregularidades, conflictos de interés, etc.</b></p>
	<p>Medida administrativa. El Estado, asegurando criterios de imparcialidad, debe coadyuvar a las IPSFL, particularmente a las más pequeñas, a contar con mecanismos de prevención de irregularidades. Para eso debe poner a disposición personas que capaciten, tutoriales, formatos (plataformas/registros) estandarizados, tener fondos concursables para esto o incluso, en montos más pequeños, poder destinar un porcentaje de éstos para que las IPSFL generen capacidades internas en la materia.</p>
3.	<p><b>Permitir dieta de directores</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eliminar la prohibición del pago de remuneración de los directores de las IPSFL, de modo que esto sea una posibilidad a determinar por cada entidad y establecer su publicidad por transparencia activa y obligatoria, al respecto.</li> <li>2. Estudiar posibles incompatibilidades de dicha facultad, en caso de directorios que también traspasan fondos a sus directores, por trabajos específicos que estos realicen.</li> </ol>
4.	<p><b>Mayor control a corporaciones municipales en el sistema de gestión y control oficial de cada municipio</b></p> <p>Integrar a todas las corporaciones municipales en el sistema de gestión y control oficial de cada municipio y buscar una solución homóloga para las corporaciones regionales.</p>





# VIII. SISTEMAS DE CONTROL, INFRACCIONES Y SANCIONES

En lo que se refiere a control y sanciones resulta relevante distinguir el control interno a que se someten tanto el Estado como las IPSFL del control externo que se efectúa por diversos organismos del Estado. A continuación, se analiza cada uno de ellos y las sanciones aplicables.

## 1. Sistemas de control

### a. Control por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG)

El CAIGG, fue creado en el año 1997 a través del Decreto Supremo 12, modificado por el Decreto Supremo 147 del año 2005, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

El Consejo depende administrativamente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Es un órgano asesor del Presidente de la República, que presta su asesoría en materias de auditoría interna, efectúa proposiciones en torno a la formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental, en sus diversas instancias, conforme a las directrices definidas al efecto por el Gobierno y que tiendan a fortalecer la gestión de los organismos que conforman la Administración del Estado y el uso debido de los recursos públicos asignados para el cumplimiento de sus programas y responsabilidades institucionales.

En el ejercicio de sus funciones, el CAIGG debe, entre otros, relacionarse con las unidades de control interno de las diversas carteras, conociendo la formulación de planes y programas sectoriales y ministeriales en la materia, actuando para ello coordinadamente con las autoridades respectivas y atendiendo a los requerimientos y aspectos críticos de dichas instancias. Asimismo, debe estudiar y analizar los resultados obtenidos y las proyecciones y obstáculos identificados en la aplicación de las políticas de probidad y transparencia y de prevención de la corrupción, emanados de las auditorías y otras acciones

desarrolladas por los órganos de la Administración del Estado, e informar de ello al Presidente de la República y a los señores Ministros de Estado.

### b. Control Interno en las IPSFL

#### i. Rendición de cuentas a los miembros de la institución

Según lo dispuesto en el artículo 551 del Código Civil, la administración de una asociación “rendirá cuenta ante la asamblea de la inversión de los fondos y de la marcha de la asociación durante el período en que ejerza sus funciones”. Además, “cualquiera de los asociados podrá pedir información acerca de las cuentas de la asociación, así como de sus actividades y programas”. Lo anterior encuentra correlato en el artículo 4° de la Ley N°20.500, que indica que “a través de sus respectivos estatutos, las asociaciones deberán garantizar los derechos y deberes que tendrán sus asociados en materia de (...) acceso a información del estado de cuentas (...)”. En el caso de las organizaciones regidas por la Ley N°19.418 (esto es, juntas de vecinos y organizaciones comunitarias), se establece una regla similar.

Por otro lado, las IPSFL están “obligadas a llevar contabilidad de conformidad con los principios de contabilidad de aceptación general”, según se dispone en el artículo 557-1 del Código Civil. Además, deben “confeccionar anualmente una memoria explicativa de sus actividades y un balance aprobado por la asamblea o, en las fundaciones, por el directorio”. Norma similar se aplica respecto a las juntas de vecinos y organizaciones comunitarias, como se prevé en la Ley N°19.418.

Además, los estatutos de una persona jurídica regulada en el Código Civil deben incluir, entre otras menciones, “la indicación de los fines a que está destinada”, agregándose que su nombre “deberá hacer referencia a su naturaleza, objeto o finalidad”.

En consecuencia, la finalidad u objeto de la IPSFL constituye también un límite al uso de sus recursos, que puede ser fiscalizado por los propios miembros de la organización, según la información que reciban en las respectivas rendiciones de cuenta.

## **ii. Modelos de prevención de ilícitos penales y administrativos**

La Ley N°20.393, sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas, es aplicable a las IPSFL. Dicha ley regula la forma en que se atribuye responsabilidad penal a las personas jurídicas respecto de determinados delitos<sup>5</sup>, señalando que serán responsables de aquellos que fueren cometidos *“directa e inmediatamente en su interés o para su provecho, por sus dueños, controladores, responsables, ejecutivos principales, representantes o quienes realicen actividades de administración y supervisión, siempre que la comisión del delito fuere consecuencia del incumplimiento, por parte de la persona jurídica, de sus deberes de dirección y supervisión”*.

Se considerará que los deberes de dirección y supervisión se han cumplido cuando, con anterioridad a la comisión del delito, la persona jurídica hubiere adoptado e implementado modelos de organización, administración y supervisión para prevenir delitos como el cometido.

En materia de ilícitos administrativos, las normas de protección al consumidor también consideran la existencia de planes de cumplimiento, los que deben incluir la designación de un “oficial de cumplimiento”, identificar las acciones o medidas correctivas o preventivas, plazos para implementarlo y protocolos para evitar los riesgos de incumplimiento<sup>146</sup>. Además, la Corte Suprema ha valorado la existencia de programas de cumplimiento en materia de ilícitos administrativos en materia económica<sup>147</sup> lo que ha sido reconocido como

atenuante de infracciones en materia económica, pese a no existir un mandato legal. En su implementación, se ha seguido esencialmente una recomendación de la Fiscalía Nacional Económica<sup>148</sup>.

## **2. Control externo**

### **a. Control del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

Corresponde al Ministerio de Justicia (“MINJUS”) la fiscalización de las asociaciones y fundaciones. En ejercicio de esta potestad podrá requerir a sus representantes que presenten para su examen las actas de las asambleas y de las sesiones de directorio, las cuentas y memorias aprobadas, libros de contabilidad, de inventarios y de remuneraciones, así como cualquier otra información respecto del desarrollo de sus actividades.

También corresponde al MINJUS la fiscalización de las normas del DL 1183, de 1975, que determina ordenamiento de ingresos y recursos de instituciones que no persiguen fines de lucro. Esa ley dispone que las IPSFL que persigan *finés benéficos* no pueden recibir aportes, donaciones, empréstitos, subvenciones u otro tipo de ayudas en moneda nacional o extranjera, por personas jurídicas nacionales privadas, personas jurídicas extranjeras públicas o privadas, o personas naturales, nacionales o extranjeras, si no cuentan con personalidad jurídica vigente (Art. 1, DL 1183/1975). Agrega que si esos fondos provienen del extranjero o son divisas de origen nacional, deben ser liquidadas en un banco autorizado. La entidad bancaria debe comunicar al Banco Central las liquidaciones de divisas que correspondan (Art. 2, DL 1183/1975).

El MINJUS cumple esta función a través de su Departamento de Personas Jurídicas (DPJ), que está integrado por 4 personas.

<sup>146</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 53.789/2014.

<sup>147</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 34.759/2009.

<sup>148</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 39.802/2017

Es del caso destacar que las personas jurídicas que están bajo la fiscalización del MINJUS deben enviar sus memorias y balances al DPJ de forma anual, para lo cual se ha dispuesto una plataforma web<sup>149</sup>. En todo caso, no existen sanciones reales ni consecuencias efectivas asociadas al incumplimiento de esta obligación.

De acuerdo con los datos presentados por el DPJ del MINJUS, a la fecha, de un total de 339.321 entidades anotadas en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, 37.921 corresponden a personas jurídicas que se encuentran bajo la supervigilancia y fiscalización de dicha entidad. En materia de fiscalización, los datos presentados por la DPJ son los siguientes:

	<b>Total (2022)<sup>150</sup></b>
Fiscalizaciones terminadas y archivadas	201
Revisión de estados financieros	212
Instrucciones/disolución/otros	129
Providencias en trámite	1158
Procedimientos vigentes	169
Presentaciones ingresadas	1361
Plan Fiscalización	191

Además, el régimen de fiscalización del MINJUS es de escasa densidad normativa, sin que pueda, por ejemplo, aplicar multas. De igual forma, la DPJ ha aplicado a la fiscalización de estas instituciones las normas de la Ley N°19.880, la que no fue diseñada para el ejercicio de la potestad inspectora de la Administración.

Una limitación de esta función, es que el Ministerio de Justicia cuenta con un registro de todas las organizaciones constituidas antes de la implementación de la Ley N°20.500, es decir, 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 no lo especifica, generando un vacío legal.

Tampoco hay estándares mínimos para la información que se entrega en las memorias y balances. 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 con 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 (Irrázaval, Sagredo y Streeter, 2019).

Además, el régimen de fiscalización del MINJUS es de escasa densidad normativa, sin que pueda, por ejemplo, aplicar multas. Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley N°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.

De igual forma, la DPJ ha aplicado a la fiscalización de estas instituciones las normas de la Ley N°19.880, la que no fue diseñada para el ejercicio de la potestad inspectora de la Administración.

Por su parte, las organizaciones regidas por la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias (Ley N°19.418) tienen la obligación de elaborar anualmente un balance y presentarlo a la asamblea de las organizaciones. Esta información no es de carácter público y tampoco tiene una sanción asociada en caso de no realización.

Dado que hoy en día ningún organismo público cuenta con la facultad de exigir esta información a estas

<sup>149</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 56.873/2007.

<sup>150</sup> Presentación del Jefe del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Carlos Aguilar Muñoz, en sesión de fecha 17 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/17.07-Carlos-Aguilar-Personas-Juridicas-Ministerio-de-Justicia.pdf>.

organizaciones, se debe considerar la incorporación de una indicación al respecto en una eventual reforma de la Ley 19.418. En ésta, se debiese especificar que 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.

## **b. Control por auditores externos**

Las personas jurídicas cuyo patrimonio o cuyos ingresos totales anuales superen los límites definidos por resolución del Ministro de Justicia, deberán someter su contabilidad, balance general y estados financieros al examen de auditores externos independientes designados por la asamblea de asociados o por el directorio de la fundación de entre aquellos inscritos en el Registro de Auditores Externos de la Superintendencia de Valores y Seguros (hoy, Comisión para el Mercado Financiero).

La Resolución Exenta N°1.830 del 2013, del Ministerio de Justicia, que determina que es obligatoria la auditoría externa para IPSFL que posean un patrimonio igual o superior a 4000 millones a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente, o que hayan obtenido ingresos totales anuales igual o superior a 2000 millones, debiendo remitirla al Ministerio de Justicia.

La Ley de Presupuestos de cada año, al determinar qué recursos públicos pueden ser traspasados al sector privado, establece diversos mecanismos de control y condiciones para que dichas transferencias puedan realizarse. Entre ellos, destacan los que establece el art. 23 de la Ley de Presupuestos.

Con anterioridad al artículo 23 de la Ley de Presupuestos, al menos desde 1993 se consideraron resguardos

incrementales respecto de las transferencias hechas a organizaciones no gubernamentales<sup>151</sup>.

Primero, se ordenó que aquellas IPSFL que recibieran ingresos contemplados a corporaciones y fundaciones identificadas expresamente en el ítem o asignación respectivo en la ley de presupuestos, deberían indicar el uso o destino de dichos fondos, los cuales quedarán fiscalizados por la Contraloría General de la República<sup>152</sup>. Luego, se agregó que la Contraloría podría impartir instrucciones necesarias para fijar los procedimientos relativos a la rendición de cuentas de dichos fondos. Además, se contempló que los órganos y servicios públicos que realizaran transferencias a corporaciones y fundaciones, mediante convenios, deberían requerir el balance del ejercicio de tales entidades; un informe de la ejecución de las actividades o programas acordadas, la nómina de sus directorios y sus ejecutivos superiores. También se añadieron medidas de información por las respectivas instituciones públicas a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados<sup>153</sup>. En 2001 se agregó a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) dentro los organismos estatales que debían informar sus transferencias por actividades de fomento<sup>154</sup>. En 2002, se incluyó al artículo un deber de informar por parte de los órganos y servicios públicos que les correspondía autorizar o registrar donaciones con derecho a crédito fiscal reguladas en el artículo 8° de la Ley N°18.985, en el artículo 69 de la Ley N°18.681, en el artículo 3° de la Ley N°19.247 y en el Párrafo 5° del Título III de la Ley N°19.712; identificando al receptor de la donación, con expresión de su rol único tributario, el objeto de aquella y el monto recibido<sup>155</sup>.

Como se sabe, en 2003, se dicta la Ley N°19.862, que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos. Esto motivó que no fuera necesario reiterar normas que se habían repetido en varias

---

<sup>151</sup> Estos mecanismos de control habían sido propuestos durante la discusión del Presupuesto del Sector Público ya en 1993. Ver BCN. (s.f). *Historia de la Ley N° 19.182, Presupuesto del Sector Público para el año 1993*, p. 47-48, 276-278. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7432/>.

<sup>152</sup> Art. 21, Ley N° 19486, aprueba Ley de presupuestos del Sector Público para el año 1997.

<sup>153</sup> Por ejemplo, Art. 28, Ley N° 19.182, aprueba Ley de presupuestos del Sector Público para el año 1993.

<sup>154</sup> Art. 17, Ley N°19.702, aprueba Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2001.

<sup>155</sup> Art. 17, Ley N°19.842, Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2003.

leyes de presupuestos y cuya naturaleza y aplicación justificaron su incorporación a normativa permanente, como la citada ley<sup>156</sup>. Sería con posterioridad que se disponen obligaciones para que la DIPRES informe el funcionamiento del Registro Central de Colaboradores del Estado<sup>157</sup>. Luego, se añadiría el deber de informar respecto de cada operación de transferencia el procedimiento utilizado en su asignación, si es por concurso, asignación directa u otro<sup>158</sup>.

No obstante, al ser responsabilidad de cada servicio, el registro de la Ley N°19.862 no se encuentra completamente actualizado ni completo. Tampoco permite el ingreso con clave única y no se encuentra vinculado al SIGFE. En consecuencia, no es posible saber con certeza si es que los datos de SIGFE y del registro son concordantes. Por último, dado que todos los servicios y municipios deben registrar las transferencias, existe el riesgo también de que existan transferencia duplicadas, por ejemplo, en el caso de que un servicio de nivel central le transfiera a un municipio, y este a su vez le transfiera posteriormente a una fundación.

### **c. Control vía la Contraloría General de la República**

#### **i. Control de rendición de recursos asignados**

La Resolución N°30 de 2015 del ente Contralor establece que no procederá el otorgamiento de nuevos recursos mientras no se haya rendido cuenta de la transferencia anterior, salvo que se garantice, a través de vale vista, póliza de seguro, depósito a plazo o de cualquier otra forma que asegure el pago de la garantía de manera rápida y efectiva, la parte no rendida de la respectiva cuota, debiendo fijarse un plazo para dicha rendición o para la ejecución de esa caución.

Las transferencias se acreditarán con el comprobante de ingreso de la entidad que recibe los recursos, firmado por la persona que la percibe, el que deberá especificar el origen de los caudales recibidos.

Las unidades operativas otorgantes serán responsables de exigir rendición de cuentas de los fondos otorgados, revisar la correcta inversión de los fondos y mantener a disposición de CGR los antecedentes relativos a la rendición de cuentas de las transferencias. Esto deriva en que cada servicio puede definir criterios específicos para la rendición, por ejemplo, qué tipo de documentos se aceptan y con qué información (boletas, comprobantes, detalles de glosas, etc).

Otro problema con estas rendiciones es que no existe un plazo máximo para entregar observaciones a las rendiciones desde los servicios, por ende, las instituciones que reciben recursos pueden recibir observaciones de una rendición años después de ejecutado un proyecto. Lo anterior se complementa con la obligación de la Ley N°19.862 se encuentre siempre a disposición de CGR, con el propósito de facilitar su fiscalización.

#### **ii. Toma de razón**

Están afectas a toma de razón las transferencias de recursos, con o sin convenio, cuya competencia territorial corresponda al Nivel Central de la Contraloría General; a la I Contraloría Regional Metropolitana y a la II Contraloría Regional Metropolitana, cuando el monto supere las 20.000 UTM (resolución N°7, de 2019, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, en relación con la resolución N°16, de 2020, de la CGR). La evidencia anecdótica señala que los servicios suelen dividir los montos de convenios para no tener que someterlos a toma de razón.

Los mencionados actos cuyo monto sea desde 5.000 y hasta 20.000 UTM, quedarán sujetos a los controles de reemplazo aludidos en el artículo 5° de la Resolución N°16.

En virtud de lo anterior, los órganos de la Administración del Estado deberán remitir a la Contraloría, en los meses

<sup>156</sup> Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia el proyecto de ley de presupuestos del Sector Público para el año 2004.

<sup>157</sup> Art. 15, N° 9, Ley N° 20.141, Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2007.

<sup>158</sup> Por ejemplo, artículo 15, Ley N°20.332, Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008

de enero y julio de 2021, enero y julio de 2022, y enero de 2023, una nómina que individualice todos los actos sobre las aludidas materias, dictados en el semestre inmediatamente anterior.

### **iii. Auditorías**

Otro mecanismo de control de las transferencias públicas a IPSFL son las auditorías de la Contraloría. Ellas se realizan para velar por el cumplimiento de las leyes, resguardar el patrimonio público y la probidad administrativa. Por medio de ellas, se evalúan los sistemas de control interno de los servicios públicos; se fiscaliza la aplicación de la regulación relativa a la administración financiera del Estado, especialmente, la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; se examinan las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; se comprueba la veracidad de la documentación que la sustenta; se verifica el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios y formula las proposiciones adecuadas para subsanar los vacíos que detecte (Art. 21 A, Ley N° 10.336)<sup>159</sup>.

De acuerdo con la Ley Organico de Administracion Financiera del Estado (LOAFE), le corresponde a la Contraloría General, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos (Art. 52, LOAFE).

Mediante esta herramienta de control, y a modo de ejemplo, la Contraloría detectó que dos corporaciones municipales no registraban transferencias en el registro de la Ley N°19.862<sup>160</sup>.

Vale destacar que las auditorías de cumplimiento normativo no han tenido suficiente foco adecuado en evaluar la adecuada aplicación del clasificador presupuestario, u otras disposiciones contables. Este tipo de control ex post, con mayor foco en información contable y financiero, permitiría detectar a tiempo brechas en el sistema de evaluación del gasto de capital, incluyendo las transferencias a IPSFL, así como inconsistencias e imprecisiones en la aplicación del clasificador presupuestario, o brechas que pudieran existir en las notas de los Estados Financieros del sector público, para que estas sean más funcionales para el control ex post. A ello se suma que la falta de cumplimiento de las obligaciones contables parece no siempre conllevar consecuencias adecuadas.

En este sentido, es importante reflexionar también sobre la escasa capacidad desarrollada para llevar a cabo auditorías financieras desde la Contraloría, y el foco tradicional de esta institución en aspectos jurídicos y menos contables-financieros.

### **iv. Potestad dictaminadora**

La potestad dictaminadora de Contraloría se ha convertido en un contencioso-administrativo anómalo en nuestro ordenamiento<sup>161</sup>, por lo que no debe sorprender que, por esa vía, se busque impugnar actuaciones estatales vinculadas a transferencias a IPSFL.

Así, por ejemplo, al revisar la Contraloría los estatutos de constitución de una IPSFL en la que participaban órganos estatales, se exigió acreditar la existencia de una propuesta pública, concluida con una licitación de la misma naturaleza, –previa convocatoria y aprobación de las bases por el correspondiente acto administrativo– en cuya virtud el Estado seleccione a los privados que se asociarán con él. Lo anterior, para no infringir el artículo 9 de la Ley N°18.575<sup>162</sup>. De igual forma, se objetó que,

---

<sup>159</sup> Sin perjuicio de las facultades que tiene la Contraloría, los servicios públicos pueden contratar auditorías de sus estados financieros a empresas particulares externas (Art. 21 A, Ley N° 10.336)

<sup>160</sup> Contraloría General de la República (2013). *Informe final 54-13 Corporación Municipal de Desarrollo social San Joaquín - Programa APS*. y Contraloría General de la República. (2013). *Informe Final 68-13 Corporación Comunal de Desarrollo Quinta Normal - programa APS*.

<sup>161</sup> Al respecto, ver De la Cruz A. (2019) *Contraloría General de la República: ¿Jurisdicción contenciosa administrativa?* Santiago.

<sup>162</sup> Nos referimos al llamado "Data Observatory". Ver Contraloría General de la República, Dictamen 11.657, de 2020.

mediante la creación de una IPSFL con participación estatal se infringieran deberes de la Ley N°19.886, tales como celebrar contratos con sus aportantes estratégicos y/o sus partes relacionadas.

La Contraloría ha dictaminado el alcance de obligaciones previstas en la Ley N°19.862, como la omisión de convenios entre municipios e IPSFL<sup>163</sup>; indicando qué debe entenderse como “transferencia de fondos públicos”<sup>164</sup>; el alcance subjetivo de las obligaciones para organizaciones que carecen de RUT (por ser extranjeras)<sup>165</sup>; organizaciones que carecen de personalidad jurídica, como las asociaciones municipales<sup>166</sup>; si alcanza o no a los aportes a instituciones estatales<sup>167</sup>; la regulación de la transferencia de fondos a IPSFL para la realización de los Juegos Panamericanos de 2023<sup>168</sup>.

Igualmente, la Contraloría General de la República ha abordado cuestiones sobre la responsabilidad de funcionarios y de particulares que integran consejos que asignan recursos financieros a la sociedad civil<sup>169</sup>.

#### **v. Control preventivo**

Mediante el control ex ante de convenios que prevenían transferencias a IPSFL, la Contraloría General ha revelado la omisión de deberes asociados a la Ley N°19.862<sup>170</sup>; precisado la forma de rendición de cuentas<sup>171</sup>; complementado el alcance de cláusulas de convenios de transferencias a IPSFL de educación

superior, velando que haya rendición de fondos<sup>172</sup>; abordando cuestiones relativas al deber de abstención y probidad administrativa de los funcionarios<sup>173</sup>; reintegro de fondos<sup>174</sup>.

#### **d. Control judicial**

En materia de control de las transferencias estatales a IPSFL los Tribunales de Justicia, a través de acciones ordinarias o extraordinarias, conocen ocasionalmente de actuaciones en la asignación de transferencias a IPSFL, o en su constitución, cuando el Estado es uno de sus miembros.

A través de la acción constitucional de protección se ha reclamado de la pérdida de aportes otorgados por municipalidades a IPSFL<sup>175</sup> y se ha impugnado el otorgamiento hecho por la CORFO de fondos de origen privado, para fines de investigación y desarrollo en materia tecnologías limpias; en cuyo caso, se reprochó falta de imparcialidad de los adjudicadores<sup>176</sup>. En esa ocasión, nuestro Máximo Tribunal advirtió que: *“el país y la ciudadanía exigen cada vez con mayor fuerza, que los procesos de adjudicación que se efectúan por instituciones públicas -como lo es la CORFO- e independientemente de si los recursos deben ser o no calificados como públicos o privados, sean desarrollados con el máximo de transparencia, probidad e imparcialidad, evitando cualquier atisbo de prácticas irregulares que obstan a la claridad y pulcritud de los procedimientos, que empañen la decisión final”*<sup>177</sup>.

<sup>163</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 53.789/2014

<sup>164</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 34.759/2009

<sup>165</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 39.802/2017

<sup>166</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 56.873/2007

<sup>167</sup> Contraloría General de la República, dictámenes 22.981/2007; 51.611/2017

<sup>168</sup> Contraloría General de la República, Dictamen E126157/2021

<sup>169</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 58.898/2009

<sup>170</sup> Por ejemplo, los dictámenes 86044/2013; 19309/2015; 23428/2015; 24039/2015; 24516/2016; 31702/2016, todos de la Contraloría General de la República.

<sup>171</sup> Contraloría General de la República, dictámenes 70.526/2011, 6.433/2020;

<sup>172</sup> Contraloría General de la República, Dictamen E49746/2020

<sup>173</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 65.554/2010

<sup>174</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 65.554/2010

<sup>175</sup> Corte de Apelaciones de Santiago, *Núñez Arancibia Manuel Germán y otros / Alcalde de la I. Municipalidad de La Reina*, rol N° 459-2008, 26-03-2008

<sup>176</sup> Corte Suprema, *Universidad de Antofagasta c. Corporación de Fomento de la Producción*, rol 535-2022, 4 de julio de 2022

<sup>177</sup> *Ibid.*, considerando 8°.

De igual forma, se ha buscado impugnar por la vía de la acción de amparo económico, la asignación de fondos para innovación y desarrollo en materia de estudios de interés público<sup>178</sup>.

Por su parte, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ha controlado ex post los fondos públicos asignados mediante concursos para actividades de telecomunicaciones<sup>179</sup> y el fomento de la pequeña minería por una empresa pública<sup>180</sup>.

#### **e. Control por la Administración otorgante**

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado dispone un sistema de control financiero, que comprende todas las acciones orientadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos del Estado (Art. 51, LOAFE). La misma ley determina que le incumbe regular y supervisar la ejecución del gasto público a la Dirección de Presupuestos DIPRES (Art. 15, LOAFE).

El artículo 52 de la LOAFE prescribe que la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen solamente a la Administración activa del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo. Por ende, anualmente se efectuará la *evaluación de los programas sociales, de fomento productivo* y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda.

Adicionalmente, cada órgano de la Administración del Estado que realiza la transferencia debe, además, ejercer un control de legalidad de la ayuda, para que se

ajuste a los fines de interés público que se orienta y un control de su eficiencia y eficacia<sup>181</sup>.

#### **f. Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas es un control a *posteriori* que tiene por finalidad comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad. Las cuentas que se presenten deben ser documentadas, debiendo la documentación presentada ser pertinente y auténtica, lo que persigue, por una parte, acreditar la inversión o gasto y, por otra, comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas<sup>182</sup>.

El artículo 85 de la Ley N°10.336 prescribe que todo funcionario, persona o entidad que reciba, custodie, administre o pague haberes públicos de los que menciona el artículo 1° de esa ley deba rendir a la Contraloría General las cuentas comprobadas de su manejo, en la forma y plazos que determine la ley. La forma de rendir cuentas de las transferencias al sector privado se contiene en una resolución del ente contralor. En materia municipal, las corporaciones y fundaciones de participación municipal deben rendir semestralmente cuenta documentada a las municipalidades respectivas acerca de sus actividades y del uso de sus recursos. Esto es sin perjuicio de la fiscalización que pueda ejercer el concejo respecto del uso de los aportes o subvenciones municipales (Art. 133, Ley N° 18.695).

De este modo, cada entidad pública que transfiere recursos establece su formato de rendición de cuentas, sin que haya un sistema estandarizado o digital, salvo por el SISREC que no es obligatorio para todos.

Es una herramienta informática y gratuita que la CGR

<sup>178</sup> Corte Suprema, Siprol SpAc. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Dirección de Obras Portuarias, Energía Marina SpA, Instituto Nacional de Hidráulica, rol 112508-2020, 21 de noviembre de 2020.

<sup>179</sup> Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Sentencia 105/2010, Netland Chile S.A. c. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, rol C 179-08, 22 de octubre de 2010.

<sup>180</sup> Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Sentencia 70/2008, Luciano Pinto y otros c. Empresa Nacional de Minería, rol C 118-06, 2 de julio de 2008.

<sup>181</sup> García, W. (2011). La subvención en el derecho administrativo. Santiago, p. 290.

<sup>182</sup> Contraloría General de la República, Dictamen 12.088/2007.

pone a disposición de los servicios públicos y las entidades privadas para que efectúen la rendición de cuentas de la ejecución de los recursos públicos entregados utilizando documentación electrónica y digital. No altera las reglas generales establecidas en la resolución 30 de 2015 de la CGR<sup>183</sup>.

La adhesión al SISREC por parte de los distintos servicios públicos, municipios y entidades privadas ejecutoras de recursos es voluntaria y se materializa a través de un convenio.

#### **g. Requerimientos de información por el concejo municipal**

En materia de fiscalización de transferencias hechas por las municipalidades, el concejo puede solicitar informe a las empresas, corporaciones, fundaciones o asociaciones municipales, y a las entidades que reciban aportes o subvenciones de la respectiva municipalidad. En este último caso, la materia del informe sólo puede consistir en el destino dado a los aportes o subvenciones municipales percibidos (Art. 79, j), Ley N° 18.695).

Estas transferencias previamente han sido requeridas por el alcalde al consejo, para financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro (Art. 65, h), Ley N° 18.695). En el mismo bloque caen los aportes y subvenciones otorgadas por las municipalidades a las corporaciones y fundaciones de que formen parte (Art. 132, Ley N° 18.695). Debe tenerse en cuenta que la ley, en este caso, no ha previsto una forma de asignación<sup>184</sup>.

#### **h. Reclamos de ilegalidad**

En lo que respecta a transferencias a IPSFL en el ámbito municipal, la legislación prevé el reclamo de ilegalidad, previsto en el artículo 151 de la Ley orgánica constitucional de Municipalidades, como

acción contencioso-administrativa general en contra de resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad.

### **3. Sanciones**

#### **a. Infracciones**

##### ***i. Código Civil***

Las fundaciones y asociaciones están reguladas en el título XXXIII de este cuerpo legal, donde se establecen, entre otros aspectos, sanciones frente a infracciones ejecutadas por parte de cualquiera de sus miembros.

En caso de incumplir con los estatutos de la corporación, todos los miembros de una corporación podrán ser sancionados de la forma que establezcan los estatutos.

En caso de infringir gravemente los estatutos de la corporación, la sanción será la disolución por orden de una sentencia judicial ejecutoriada (Art. 559 N°1). Esta resolución sólo podrá dictarse en juicio incoado a requerimiento del Consejo de Defensa del Estado, en procedimiento breve y sumario, a petición fundada del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. No existe un procedimiento especial para estos efectos.

Lo anterior solo se ha llevado a cabo en contadas situaciones, como son la disolución de la "Colonia Dignidad" y la "Corporación del Niño Agredido", entre ellas. Es una medida extrema y difícil de ejecutar.

##### ***ii. DL 1183, de 1975, que determina ordenamiento de ingresos y recursos de instituciones que no persiguen fines de lucro***

El Decreto Ley N°1183, de 1975, dispone que si se comprueba el incumplimiento de cualquier norma de esa ley, el Ministerio de Justicia debe proceder a la

<sup>183</sup> Contraloría General de la República, Dictamen E123426N2.

<sup>184</sup> García, W. (2011). Op. cit., p. 221

cancelación de la personalidad jurídica de la institución infractora.

**iii. DL 2757, de 1979, que establece normas sobre asociaciones gremiales**

En caso de no incurrir en los supuestos del art.18 de la Ley, se puede proceder a la cancelación y disolución de la persona jurídica.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo puede cancelar la personalidad jurídica de las asociaciones gremiales en los siguientes supuestos:

1. Por incumplimiento de lo previsto en el artículo 5° de esta ley.
2. Por haber disminuido los socios a un número inferior al requerido para su constitución, durante un lapso de 6 meses.
3. Por incumplimiento grave de las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias.
4. Cuando hubiere estado en receso durante un período superior a un año, y
5. Por las que establezcan los estatutos.

La resolución ministerial que cancele la personalidad jurídica de una asociación nombrará uno o varios liquidadores, si no estuvieren designados en los estatutos o éstos no indicaren la forma de su designación, o si esta determinación hubiere quedado sin cumplirse. Para los efectos de su liquidación, la asociación se reputará existente.

**iv. DFL 3, de 2019, de Economía, que establece normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores**

Se aplican las mismas causales de disolución relativas a las asociaciones gremiales, y además pueden ser disueltas por sentencia judicial o por disposición de la ley, a pesar de la voluntad de sus miembros, en caso de haber incoado dos o más demandas colectivas declaradas como temerarias por el juez competente.

Los directores de las Asociaciones de Consumidores disueltas por sentencia judicial quedarán inhabilitados para formar parte, en calidad de tales, de otras

asociaciones de consumidores, durante el período de dos años.

**v. Decreto 110, de 1979, del Ministerio de Justicia, que aprueba reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones que indica**

El Presidente de la República puede cancelar la personalidad jurídica a una corporación desde el momento en que la estime contraria a las leyes, al orden público o a las buenas costumbres, o no cumpla con los fines para que fue constituida o incurra en infracciones graves a sus estatutos.

**vi. Código Tributario**

En la medida que este tipo de organizaciones ejecute actos, operaciones o actividades que le generen una utilidad que se encuentre comprendida en el concepto de renta definido para los efectos tributarios, se encuentra afecta a los impuestos de la Ley de la Renta.

Además de lo anterior, deben cumplir las obligaciones complementarias o anexas que afectan a este tipo de contribuyentes, como inscribirse en el Rol Único Tributario; efectuar la Declaración Jurada de Iniciación de Actividades; llevar libros de contabilidad; presentar Declaraciones Anuales de Impuesto; efectuar Pagos Provisionales Mensuales, en los casos que corresponda; practicar las retenciones de impuesto, en los casos que corresponda.

**vii. Infracción al deber de declarar patrimonio e intereses**

En el caso de los presidentes y directores de corporaciones y fundaciones que presten servicios o tengan contratos vigentes con la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, sea que perciban o no una remuneración, y los directores y secretarios ejecutivos de fundaciones, corporaciones o asociaciones reguladas Ley orgánica constitucional de Municipalidades, deben declarar patrimonio e intereses (Ley N°20.880). En caso de infracción, será aplicable

responsabilidad penal que correspondiere conforme al artículo 210 del Código Penal.

**viii. Ley N°19.862 que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos**

En caso de transferir recursos públicos con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público, a instituciones que no estén inscritas en el registro de personas jurídicas receptoras de fondos públicos, se establece que serán aplicables las sanciones administrativas de acuerdo con el estatuto administrativo que los rija, sin precisión específica de la sanción.

Las entidades no inscritas en el registro correspondiente que reciban recursos públicos, deberán devolverlos reajustados con más el interés máximo convencional (Art. 6).

**ix. Resolución 30/2015 de la CGR**

En su art. 27 regula las transferencias a personas o entidades del sector privado establece que toda rendición de cuentas no presentada o no aprobada por el otorgante, u observada por la Contraloría General de la República, sea total o parcialmente, generará la obligación de restituir aquellos recursos no rendidos, observados y/o no ejecutados, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones que determine la ley (Art. 31).

La persona que preste declaraciones falsas al Contralor o a cualquier otro funcionario de la Contraloría que esté debidamente autorizado para recibirlas, será sancionada con arreglo a la ley (Art. 33).

**b. Delitos**

En materia de dineros públicos, la situación de las IPSFL que reciben transferencias del Estado queda a mitad de camino entre la situación del funcionario público y el régimen común del Derecho Penal. Se entiende que, en general, si hay connivencia entre la autoridad que asigna

y la IPSFL, en la medida que los dineros no tengan el destino que corresponde, puede haber malversación o fraude al Fisco, dependiendo de la mecánica usada, dado que la malversación se parecería más a un hurto y el fraude al Fisco, más a una estafa.

Una discusión de la doctrina que existe es la participación criminal del no funcionario público con un funcionario público.

Para el caso de fraude de subvenciones, también existe algún debate en su tratamiento que depende si, efectivamente, hay subvención, o es indiferente la denominación que usen las leyes; o bien, si se trata de una dádiva estatal. En general, y en la medida de que no se entienda que hay una contraprestación propiamente tal, se puede decir que es una subvención.

El fraude de subvenciones tiene una sola diferencia con la estafa: que el perjuicio está dado por el monto de la subvención. Luego, si se engañó a la autoridad podría ser fraude de subvenciones o estafa.

La Ley N°20.393 se aplica a todas las personas jurídicas de derecho privado y a las empresas del Estado (art. 2°), sin distinción de tamaño, en tanto que, en lo que concierne a los delitos que dan lugar a la responsabilidad penal de las mismas, consagrada en un catálogo cerrado de tipos penales (Art. 1°).

En lo que se refiere al listado de sanciones posibles, la Ley N°20.393 prevé como posibles sanciones la disolución de la persona jurídica o cancelación de la personalidad jurídica, que no se aplica a empresas del Estado ni a las personas jurídicas de derecho privado que presten un servicio de utilidad pública cuya interrupción pudiere causar graves consecuencias sociales y económicas o daños serios a la comunidad; la prohibición temporal o perpetua de celebrar actos y contratos con el Estado; la pérdida parcial o total de beneficios fiscales o prohibición absoluta de recepción de los mismos por un período determinado; y una multa a beneficio fiscal.

#### **4. Síntesis de brechas identificadas y propuestas en Sistemas de Control, Infracciones y Sanciones**

- No se reconocen competencias a la Contraloría General de la República para controlar directamente a las IPSFL que reciben fondos públicos. Tampoco existe control sobre la contabilidad de las corporaciones municipales o regionales.
- Las auditorías externas a IPSFL son excepcionales. Los montos desde los que es obligatorio hacer una auditoría externa de acuerdo a la Resolución del Ministerio de Justicia son muy altos. Por otra parte, en caso de IPSFL que reciben fondos públicos, no es la regla general. En caso de realizarse, no siempre se publica dicha auditoría.
- Falta de precisión en las instrucciones contables de la Contraloría General de la República para mejorar los registros contables y hacerlos más funcionales para la gestión y el control ex post. A ello se suma la dificultad de control presupuestario por imprecisiones relevantes del clasificador presupuestario.
- Escasa capacidad de la Contraloría para llevar a cabo auditorías financieras, e insuficiente foco en auditorías de cumplimiento sobre la aplicación del clasificador presupuestario y de otras disposiciones contables. El foco tradicional de esta institución ha estado más bien en aspectos jurídicos y menos en aquellos contables-financieros.
- Falta de transparencia sobre los mapas de riesgos y sobre los resultados de las auditorías y los seguimientos a ellos por parte de la Contraloría General de la República.
- La falta de cumplimiento de las obligaciones contables no siempre conlleva consecuencias adecuadas.
- Es posible eludir la toma de razón de la CGR al fragmentar las transferencias de recursos en montos menores al límite establecido por este órgano. Esto se profundiza con la falta de datos de Beneficiarios Finales.
- El Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia no tiene las suficientes capacidades para realizar la fiscalización mandatada por ley.
- Déficit en la auditoría interna de los servicios, gobiernos regionales y municipios. En general, no se cuenta con sistemas de integridad real ni modelos de prevención de irregularidades o cumplimiento. Las personas que ejercen como auditores internos o en las unidades de control no necesariamente cuentan con las competencias necesarias y, menos aún, con la autonomía requerida para cumplir adecuadamente su rol.
- Falta de conocimiento y capacidad de las IPSFL para contar con mecanismos internos de control, particularmente las de menor tamaño.
- Por déficit de transparencia o de acceso a la información, existe una baja capacidad de beneficiarios o comunidad de involucrarse en la fiscalización y el control social de los programas.
- Falta de evaluación autónoma e independiente de programas y proyectos derivados de transferencias o subvenciones.
- No existen sanciones asociadas a la omisión de aportar y actualizar la información requerida por ley en los diversos registros.
- La sanción por infracción grave a los estatutos de las IPSFL puede ser desproporcionada, ya que solo se admite la disolución o cancelación de la personalidad jurídica, sin opciones de graduación.
- No existe un procedimiento especial para la aplicación de sanciones, por lo que debe atenderse a las reglas generales.
- Se requiere fortalecer las capacidades fiscalizadoras de las nuevas obligaciones que se establezcan en materia de transparencia activa.
- Existen dificultades para perseguir la responsabilidad por faltas a la probidad de autoridades electas a nivel municipal.

N°	Medida
1.	<p data-bbox="305 310 1445 373"><b>Modificación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para que ésta controle a IPSFL receptoras de fondos públicos respecto de tales fondos públicos</b></p> <p data-bbox="305 394 511 426">Medida legislativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="321 426 1445 531">i. Modificar la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República para que pueda fiscalizar a las IPSFL respecto de los fondos públicos que recibe, cuando éstos son superiores al 50% de sus ingresos anuales.</li> <li data-bbox="321 531 1445 636">ii. Mientras tanto, contemplar en la Ley de Presupuestos del año 2024 una norma excepcional que habilite a la Contraloría General de la República a controlar recursos transferidos a IPSFL por el sector público y que constituyan más del 50% de sus ingresos anuales.</li> </ul>
2.	<p data-bbox="305 667 1445 730"><b>Establecer un catálogo de sanciones proporcionales adicionales a la cancelación de la personalidad jurídica a IPSFL</b></p> <p data-bbox="305 751 511 783">Medida legislativa.</p> <p data-bbox="305 783 1445 924">Establecer normas generales y supletorias con sanciones y principios de aplicación relativas a incumplimientos por parte de IPSFL respecto de transferencias públicas, con un catálogo posible de medidas, de carácter proporcional a la gravedad de la infracción, tales como multa, amonestación, menor recepción de fondos públicos o suspensión.</p>
3.	<p data-bbox="305 951 1445 1014"><b>Establecer normas de protección del trabajador de una IPSFL que conoce y denuncia posibles ilícitos respecto de fondos públicos, así como recompensa a quien denuncie irregularidades</b></p> <p data-bbox="305 1035 511 1066">Medida legislativa.</p> <p data-bbox="305 1066 1445 1207">Establecer normas análogas a la de la Ley N°21.592 que protege al denunciante en el sector público, para el trabajador de una IPSFL que denuncia posibles ilícitos relacionados con el mal uso o desvío de recursos públicos, con protección del juez laboral para evitar represalias. Así mismo, en caso de corresponder, que se exime o atenúe su responsabilidad del trabajador por cooperación eficaz o “delación compensada”.</p> <p data-bbox="305 1255 511 1287">Medida legislativa.</p> <p data-bbox="305 1287 1445 1459">Establecer normas análogas a la de la Ley N°21.000, previstas en materia financiera, para el trabajador de una IPSFL o un funcionario público que denuncia ilícitos relacionados con el mal uso o desvío de recursos públicos, teniendo derecho a un porcentaje fijo del monto recuperado. Para este fin, se debe evitar la denuncia temeraria, por lo que la representación letrada debe ser obligatoria. Para lo anterior, si lo hace, un funcionario o trabajador deberá haber hecho la denuncia internamente o en canales anónimos.</p> <p data-bbox="305 1497 1445 1606">Si el órgano receptor de la denuncia no la tramita, declara inadmisibile, desestima, permite su prescripción o la archiva, el denunciante tiene legitimación activa para, si así lo estima, perseguirla en los tribunales que corresponda, con una mayor tasa de recuperación si es exitoso.</p>
4.	<p data-bbox="305 1633 1445 1696"><b>Modificar reglas para la constitución de corporaciones o fundaciones estatales, sean de gobiernos regionales o municipales.</b></p> <p data-bbox="305 1717 511 1749">Medida legislativa.</p> <p data-bbox="305 1749 1445 1921">Se propone que la personalidad jurídica de corporaciones o fundaciones creadas por órganos estatales, como municipalidades o gobiernos regionales, deba otorgarse por el Ministerio de Justicia, reemplazando el sistema registral actual, previsto en la Ley N°20.500, a uno concesional, solo para esas instituciones, a fin de evitar una posible elusión de la normativa o favorecimiento por ser el mismo constituyente el otorgante, como puede ocurrir con organizaciones comunitarias vecinales controladas en la práctica por el municipio.</p>

Asímismo, establecer la prohibición expresa que los municipios en la práctica controlen o creen organizaciones comunitarias funcionales para la prestación de servicios públicos y, en caso que existan en la actualidad, que se dé un plazo prudente -3 años- para ser traspasadas sus funciones y trabajadores a corporaciones municipales o servicios municipales.

5.	<b>Fortalecer el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</b>
	Actualmente, el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia tiene funciones de fiscalizar a las ISPF, pero no tiene las capacidades para realizarlo. Por esto, es clave fortalecer sus capacidades tanto humanas como técnicas (software, instrumentos eficaces, etc) para cumplir un rol activo en esta fiscalización y comprobar el cumplimiento de estas obligaciones.
6.	<b>Eliminar el rango de 7000 UTM de la inversión, previsto en la Ley de Gobiernos Regionales</b>
	Se propone modificar el actual inciso cuarto del artículo 78 de la Ley N°19.175, en cuanto al monto para el cual se requerirá, por el Gobernador Regional, la aprobación del Consejo Regional (CORE) para proyectos de inversión e iniciativas, de cuyos montos de ejecución superen las 7.000 unidades tributarias mensuales a 500. En todo caso, deberá informar al Consejo Regional de proyectos de inversión e iniciativas que sean bajo ese monto, aunque no requiera su aprobación previa.
7.	<b>Obligación de Alcaldes/sas de informar al Concejo Comunal de transferencias, proyectos de inversión o iniciativas, independiente del monto. Lo mismo para Gobernadores respecto del CORE</b>
	Se propone establecer la obligación de informar y rendir cuentas al Concejo Comunal de todas las transferencias, proyectos de inversión o iniciativas, independiente del monto y aunque no requieran su aprobación, para un debido control social. Todo ingreso por transferencia, aunque sea extra presupuestaria, deberá ser debidamente informado al respectivo CORE o Concejo Municipal como también su ejecución
8.	<b>Permitir que Contraloría envíe los antecedentes al Tribunal Electoral Regional de infracciones de Gobernadores Regionales, y Alcaldes</b>
	Medida legislativa. En la actualidad, la legitimación activa ante los Tribunales Electorales Regionales por infracciones de sus deberes en el caso de Alcaldes/as o Gobernadores/as Regionales las tienen los respectivos Concejos y Consejo Regional, con un quórum mínimo. Sin embargo, Contraloría a través de sumarios ha determinado la responsabilidad e infracción de deberes relevantes, como el de probidad y que por razones políticas u otras, no son enviadas al TER. Por esto, se propone otorgar esta legitimación activa también al Contralor General y, por delegación de éste a los Contralores Regionales, para que sea el competente TER Regional quien determine si esto implica infracciones graves a los deberes de dichas autoridades.
9.	<b>Fortalecimiento de control interno y auditoría interna de IPSFL</b>
	Todas aquellas IPSFL que reciban fondos del Estado (sobre las 2.000 UTM) anuales deben: <ul style="list-style-type: none"> <li>• realizar auditorías externas anuales a sus EEFF</li> <li>• contar con Códigos de Ética, mecanismos de prevención y gestión de conflictos de interés o mecanismos de prevención de irregularidades</li> <li>• contar con canal de denuncias de irregularidades</li> </ul>

10.	<p><b>Normas de incompatibilidades para relaciones de pareja no formalizadas e hijos en común</b></p> <p>Medida legislativa.</p> <p>Se propone incorporar una incompatibilidad general en materia de contratación y transferencias para incluir las relaciones de pareja no formales, como ha ocurrido en materia de legislación penal sobre femicidio y de violencia intrafamiliar, así como para aquellos con que tienen o han tenido un hijo en común</p>
11.	<p><b>Fortalecimiento y mayor autonomía de la Auditoría Interna</b></p> <p>Medida legislativa.</p> <p>No existe una entidad técnica, con la suficiente autonomía del gobierno de turno y las capacidades para garantizar una adecuada auditoría interna en la Administración Pública. Al mismo tiempo, no se garantiza que las personas que ejercen este rol en los servicios cuentan con el perfil adecuado y con la estabilidad profesional necesaria para hacer su trabajo.</p> <p>Por esto, proponemos que el CAIGG debe estar regulado en una ley y que le de cierta autonomía del gobierno de turno para cumplir su rol y garantice su profesionalismo (nombramiento vía ADP, por ejemplo y estar integrado por personas externas a la administración de turno que reciban dieta por sesión).</p> <p>Así mismo, es clave que quienes ejercen el rol de auditoría interna de los servicios públicos cuenten también con las competencias clave y la debida imparcialidad para ejercer este rol. Por esto, se propone que el nombramiento de auditores ministeriales se realice por concurso público con opinión del CAIGG y que cuenten con experiencia demostrable. Asimismo, la remoción de auditores de los servicios debe ser con motivación suficiente y oyendo al CAIGG, para evitar la discrecionalidad y la remoción por representar situaciones de riesgo o posibles irregularidades. Se debe permitir que los auditores sujetos a esta remoción puedan recurrir ante la Contraloría General de la República.</p> <p>Todos los servicios deben tener matrices de riesgo adecuadas y <i>ad hoc</i>, así como velar por la instauración de sistemas de integridad en el Estado con capacitaciones y formaciones constantes, especialmente para cargos clave y que manejan recursos públicos. Es clave que se utilicen las herramientas e información disponible, como las DIP, en la gestión de riesgos y en levantar alertas.</p>
12.	<p><b>Crear un Oficial de Cumplimiento en los órganos de la Administración del Estado, para velar por la ética e integridad pública</b></p> <p>Medida legislativa.</p> <p>Se propone la creación del cargo de Oficial de Cumplimiento en los órganos estatales, encargado de recibir y tramitar las denuncias internas o anónimas relativas a infracciones a la ética, probidad e integridad pública. Esta persona debiera tener un grado de autonomía e independencia del jefe de servicio para cumplir adecuadamente su rol. Al igual que en el sector privado, este funcionario debe poder investigar las denuncias, en la forma de investigaciones sumarias o sumarios.</p> <p>El Oficial de Cumplimiento debe contar con los medios y facultades para un correcto desempeño de sus funciones, acorde al tamaño del servicio público y la cantidad de denuncias. Lo anterior, supone, además, la coordinación con los canales de denuncias existentes, como el de Contraloría General de la República. Este Oficial tendrá plazos acotados para tramitar las denuncias.</p> <p>El mecanismo de tramitación de denuncias e investigaciones debe estar coordinado con el sistema de recompensas expuesto en las recomendaciones precedentes.</p> <p>El sistema del Oficial de Cumplimiento debe evaluarse o auditarse de manera periódica.</p>

13.	<b>Ampliar auditorías financieras y auditorías sobre el cumplimiento de disposiciones contables desde la Contraloría General de la República</b>
	<p>Medida de gestión.</p> <p>Se recomienda a la Contraloría ampliar sus Auditorías Financieras, así como las Auditorías de Cumplimiento a nivel contable. La información recopilada de esta manera deberá ser un input permanente e importante para que tanto el clasificador como los Estados Financieros del sector público y sus notas, sean efectivamente más funcionales, según lo indicado por el DL 1.263 que determina que las clasificaciones presupuestarias que se establezcan deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del Sector Público - además de posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local.</p>
14.	<b>Sanciones penales proporcionales y adecuadas a irregularidades en el uso de recursos públicos y transferencias</b>
	<p>Por la gravedad de estos hechos es clave que las sanciones sean efectivas y proporcionales. En este sentido, recientemente se avanzó en una reforma de delitos económicos (Ley N°21.595) que establece la efectividad de las condenas y elimina la irreprochable conducta anterior como atenuante por la naturaleza de estos delitos y la necesidad de que sus sanciones sean efectivas.</p> <p>En este caso, se propone analizar la posibilidad de adecuar la actual regulación en un sentido similar tanto para autoridades/funcionarios públicos que cometen estos delitos, como para aquellos particulares, al eliminar esa atenuante, dado que al igual que en materia de delitos económicos, esa condición es lo normal, a diferencia de lo que sucede en la criminalidad más tradicional y carece de sustento considerar la falta de antecedentes penales como un factor determinante para la entidad de la pena</p>
15.	<b>Fortalecimiento del Gobierno Corporativo y de la institucionalidad del Consejo para la Transparencia</b>
	<p>Medida legislativa.</p> <p>En la actualidad los miembros del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia no están sujetos a un régimen de dedicación exclusiva en el ejercicio de sus funciones. La relevancia y mayor carga de esta función exige avanzar hacia la dedicación preferente o exclusiva, para concordar con las exigencias de trabajo y estándares de independencia para el ejercicio de sus funciones. Por esto, se propone, emulando lo ya realizado con el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ir transitando hacia un sistema de dedicación preferente (a través del establecimiento de ciertas inhabilidades e incompatibilidades y un perfil adecuado al cargo) y luego hacia uno de dedicación exclusiva (al menos de su Presidencia).</p>

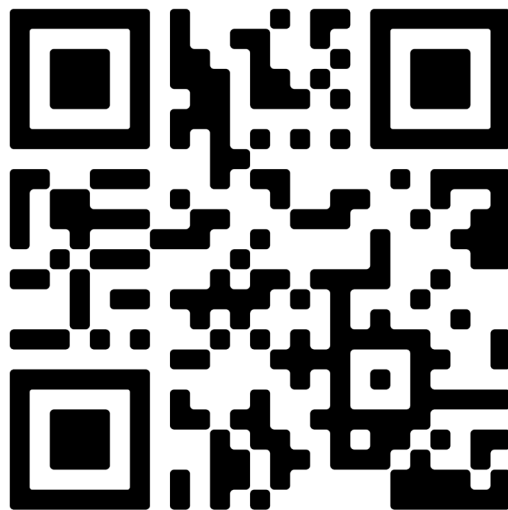
## **PROPUESTA FINAL DE SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Seguimiento y rendición de cuentas de propuestas y recomendaciones

Como se ha indicado, muchas de las medidas provienen de instancias asesoras, de la academia o de la sociedad civil, por lo que consideramos y se recomienda que debe avanzarse en una adecuada rendición de cuentas y trazabilidad hacia la sociedad civil de cómo éstas se recogen e implementan.



## IX. ANEXOS



[www.integridadytransparencia.gob.cl/comision-para-regulacion-de-la-relacion-entre-fundaciones-corporaciones-y-el-estado/](http://www.integridadytransparencia.gob.cl/comision-para-regulacion-de-la-relacion-entre-fundaciones-corporaciones-y-el-estado/)

