

Organizaciones de la Sociedad Civil. Tres Iniciativas para una Mayor Transparencia en Chile

Roberto Peralta

Abogado y miembro de la Comisión Políticas Públicas de la Comunidad de Organizaciones Solidarias de Chile

Jeannette von Wolfersdorff

Emprendedora social y miembro de la Comisión de Políticas Públicas de la Comunidad de Organizaciones Solidarias de Chile

SUMARIO: I. EL DESARROLLO DEL ÁREA DE DERECHO DE LA TRANSPARENCIA.—II. EL VALOR DE COHESIÓN SOCIAL Y TRANSPARENCIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y HUMANO.—III. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA TRANSPARENCIA.

I. El desarrollo del área de Derecho de la Transparencia

En la historia de la humanidad podemos observar el creciente valor de la honestidad en las relaciones humanas. La honestidad se presenta como un elemento fundamental para que exista confianza entre las personas y la confianza como un sustento indispensable para la cohesión social.

Mucho se ha predicado y escrito sobre la verdad como máxima moral que, en materia jurídica, se ve reflejada en una premisa y principio fundamental: *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga). A la luz de este principio, el afirmar algo pasa a ser vinculante para quien lo ha dicho y éste no puede desdecirse perjudicando a quienes confiaron en su palabra. Y tanta es la importancia de ello que, en caso de faltar algún requisito para probar la existencia de un pacto exigible a quien prometió algo, en el Derecho se han desarrollado instituciones que cubran estos vacíos y permitan reforzar la necesidad social que las personas se relacionen de un modo honesto y coherente, con el fin de construir la confianza como elemento fundamental para la vida en sociedad. Entre estas instituciones jurídicas podemos destacar el castigo moral, criminal y civil que se da al fraude, y la responsabilidad civil que se impone a quienes actúan de manera contradictoria con el hecho propio, institución que en el derecho anglosajón (*common law*) se denomina *estoppel*.

El crecimiento poblacional y el desarrollo de organizaciones sociales cada vez más numerosas y complejas, han llevado a que la honestidad y la confianza como valor ético y social no sólo sea una preocupación al nivel de relaciones interpersonales, sino también un aspecto fundamental en las relaciones entre organizaciones de personas (países, estados, entes públicos, empresas y organizaciones de la sociedad civil) y entre éstos y las personas individualmente consideradas.

En nuestra sociedad moderna, las instituciones jurídicas tradicionales que velan por la honestidad y confianza social se han visto superadas por varios factores, entre los cuales podemos señalar:

- la mayor complejidad que han ido adquiriendo las relaciones sociales;
- el creciente número de actores;
- un aumento en las variables que inciden para resolver un asunto determinado;
- un ritmo más acelerado en los procesos de toma de decisiones;
- restricciones en la comprensión y acceso a la información;
- grandes asimetrías de información entre cada uno de los actores relevantes.

Por ejemplo, respecto de una actividad de tiempos inmemoriales e indispensable para la subsistencia humana, como la ganadería, en épocas pasadas le bastaba al individuo ser pastor de su rebaño, disponer de suficientes praderas, cuidar el ganado, faenarlo y venderlo al mejor postor.

Bajo este esquema de relaciones interpersonales y económicas, la honestidad y la confianza parecen quedar suficientemente resguardadas bajo el principio *pacta sunt servanda*, la coherencia con el hecho propio y el castigo al fraude.

Sin embargo, hoy en día, es probable que un ganadero, además de las preocupaciones tradicionales que debía atender, deba hacerse cargo de:

- accionistas nacionales y/o extranjeros que esperan una determinada rentabilidad;
- las restricciones en cuanto al uso del suelo que dispongan las autoridades competentes en materia de planificación territorial;
- las exigencias normativas en el trato de trabajadores, proveedores y clientes;

- los requerimientos sanitarios y ambientales en materia de uso de fertilizantes, pesticidas, residuos, emisiones, faenamiento de animales, cadena de frío y calidad del producto;
- el impacto social, territorial y ambiental su cadena de producción (ej.: insumos, transporte, operación, distribución, venta, consumo, disposición de residuos) según su volumen y extensión;
- el cumplimiento de normas sobre origen del producto, etiquetado, protección al consumidor y libre comercio nacional e internacional;
- el pago de impuestos al territorio, patrimonio, exportación, ganancias y ventas.

En este nuevo escenario podemos apreciar un mayor número de actores y una gran variedad de relaciones humanas, que van más allá de las relaciones que tradicionalmente se producían entre individuos, en las cuales terciaba la autoridad como árbitro, tal y como queda expresado dramáticamente por William Shakespeare en su famosa obra el «Mercader de Venecia».

El rol mediador y ordenador de la autoridad frente a sus súbditos o ciudadanos va adquiriendo una dimensión cada vez más compleja, surgen materias nuevas que requieren atención especial, y se empiezan a generar y a acumular gran cantidad de cuerpos normativos que establecen un marco de acción tanto para la autoridad como para las personas.

En este contexto es que las tradicionales instituciones jurídicas que resguardan la honestidad, confianza y cohesión social se ven superadas. La aplicación estricta del principio *pacta sunt servanda*, tal y como se dramatiza en la mencionada obra literaria, empieza a mostrar su ineficacia al momento en que se requiere proteger la confianza de:

- un accionista minoritario de una empresa respecto del valor de su inversión;
- actores del sector productivo que son desplazados por competidores más fuertes;
- un consumidor respecto del justo precio de un producto y de su utilidad para el fin que lo adquirió;
- un ciudadano respecto de las promesas electorales de un servidor público que ocupa un cargo de elección popular;
- ciudadanos y empresas que quieren conocer con claridad las reglas bajo las cuales pueden desempeñarse en sus relaciones con la autoridad.

Respecto de los tres primeros puntos esbozados anteriormente, los Estados han desarrollado una vasta normativa que regula los mercados de valores, los gobiernos empresariales, la libre competencia y la protección del consumidor

Sin embargo, cuando se trata de comprometer a la autoridad, da la impresión que las democracias modernas le temen al principio *pact sunt servanda*, ya que el ciudadano no cuenta con un mecanismo jurisdiccional tan eficaz como aquél dispuesto para el cobro de una deuda en dinero o de una infracción regulatoria. Incluso, en el caso hipotético de que existiera tal mecanismo, al ciudadano le sería muy difícil poder probar un incumplimiento, ya que los antecedentes para determinarlo normalmente se encuentran en manos de la misma autoridad y ésta puede administrarlos de un modo que puede resultar casi imposible encontrar una infracción sancionable.

Esta gran asimetría en la relación entre los ciudadanos y la autoridad se ha visto agravada por la proliferación de casos de corrupción, que provocan graves injusticias entre los ciudadanos y dañan aún más la confianza y cohesión social.

Ante esta situación y la impotencia de las instituciones jurídicas tradicionales, se empieza a desarrollar un área del Derecho: la Transparencia. Ésta se propone ofrecer un mecanismo que ayude a superar las grandes asimetrías de información que tienen los ciudadanos frente al Estado, como un resguardo adicional que permita reforzar la confianza y cohesión social. Estas nuevas instituciones jurídicas tienen por finalidad proporcionar nuevas herramientas que permitan al ciudadano contar con determinada información que está en manos de la autoridad, a fin de poder discernir si ésta ha cumplido lo pactado, todo dentro del complejo marco normativo que rige las relaciones entre estos actores.

II. El valor de cohesión social y transparencia para el desarrollo económico y humano

El valor de lo colectivo, la construcción de confianza basado en transparencia no sólo influyen de forma significativa sobre la calidad de una democracia sino también sobre el nivel de bienestar logrado vía el desarrollo económico y la innovación tecnológica. Es justo la inteligencia colectiva, junto con la memoria colectiva que han llevado al ser humano a la prosperidad y al bienestar logrado, a través de intercambio y especialización, como indica la siguiente cita de Adam Ferguson:

In other classes of animals, the individual advances from infancy to age or maturity; and he attains, in the compass of a single life, to all the perfection his nature can reach: but, in the human kind, the species has a progress as well as the individual; they build in every subsequent age on foundations formerly laid; and, in a succession of years, tend to a perfection in the application of their faculties, to which the aid of long experience is required, and to which many generations must have combined their endeavours¹.

En otras clases de animales, el individuo avanza de la infancia a la madurez y adquiere, en el espectro de una sola vida, toda la perfección que puede alcanzar su naturaleza: en el género humano, sin embargo, la especie progresa tanto como el individuo, construyendo cada edad sobre cimientos colocados previamente; y, en la sucesión de años, tiende a la perfección en el desempeño de sus habilidades, a las cuales se requiere la ayuda de una larga experiencia y a la cual muchas generaciones han debido aportar sus proezas.

También en su libro «El Optimista Racional», Matt Ridley entrega un ejemplo que muestra muy bien el valor de lo colectivo para nuestro desarrollo como especie humana:

«Mientras escribo, hay en mi escritorio dos artefactos que tienen aproximadamente el mismo tamaño y la misma forma: uno es un ratón inalámbrico de ordenador, el otro un hacha de mano de la Edad de Piedra Intermedia, de medio millón de años de antigüedad.... Uno es una compleja confección de muchas sustancias, con un intrincado diseño interno que refleja muchas ramas de conocimientos. El otro es una sola sustancia que refleja la destreza de un solo individuo...»

Ambos han sido “hechos por el hombre”, pero uno fue hecho por una sola persona y el otro por cientos, tal vez millones. A eso me refiero cuando hablo de inteligencia colectiva. No hay una persona que sepa hacer un ratón por sí sola. La persona que lo armó en la fábrica no sabía cómo extraer el petróleo que produjo el plástico, y viceversa. En algún punto, la inteligencia humana se tornó colectiva y acumulativa de un modo que no ha ocurrido en ningún otro animal»².

Valores cívicos, solidaridad y confianza deben interpretarse como coeficientes importante para la inteligencia colectiva humana que nos ha permitido un mayor desarrollo social y tecnológico alcanzado. Concordando con Aristóteles, ello no lleva a la felicidad, pero sí puede considerarse como su condición *sine qua non*, porque asegura no solamente la alimentación o la

¹ FERGUSON, Adam; An Essay on the History of Civil Society (1767), Transaction Publishers, London, 1995.

² RIDLEY, Matt; El Optimista Racional, Santillana Ediciones, Generales, 2011.

vestimenta necesaria, sino una mejora creciente en el mínimo de comodidad al alcance de todas las personas.

En contraposición a Aristóteles y su pensamiento colectivo, hay que recordar la escuela cínica y a Diógenes de Sinope como uno de sus filósofos más representativos. Su idea de felicidad estaba en la autonomía y autarquía del individuo de los demás, en la independencia absoluta y en una vida extremadamente simple. Se dice que Diógenes no vivía en su casa, sino voluntariamente en la calle, o hasta en un barril. Siendo ello, a nivel individual, absolutamente legítimo como forma de buscar la felicidad, hay que preguntarse qué sería de la humanidad si la mayoría de sus miembros vivieran así. Probablemente, tendríamos todavía el hacha en la mano.

Podemos decir que el ser humano ha podido lograr el desarrollo social, tecnológico y económico gracias al desarrollo de una inteligencia colectiva, la que no habría sido posible sin un clima de confianza. Sin embargo, paradójicamente, esta necesaria confianza se ha visto seriamente dañada por el mismo sistema económico que la inteligencia colectiva basada en la confianza creó. Destacan como efectos colaterales negativos la orientación excesiva en el consumo, una excesiva competencia dentro de la sociedad misma y la despersonalización de las relaciones interhumanas. El Estado, como consecuencia, se ha visto ante el desafío no sólo de facilitar y promover el desarrollo económico, sino también atender los efectos secundarios negativos que dicho desarrollo ha creado. En concreto, ello requiere fomentar un clima de mayor cohesión social y de más confianza, basado en la transparencia tanto en el sector público mismo, como en el sector privado y civil.

III. Los organizaciones de la sociedad civil y la transparencia

Históricamente en Chile las organizaciones sociales sin fines de lucro han jugado un rol clave e insustituible en materia de desarrollo humano, social, educacional, científico, cultural, medioambiental, deportivo, socorro en momentos de catástrofes y muchos otros de interés público. Constituyen un elemento clave que alimenta y sostiene el tejido social, haciéndose cargo de encarar y resolver necesidades sociales, de manera flexible, cercana, innovadora, oportuna, competente, participativa y a menor costo.

Además, las organizaciones sociales han demostrado una gran capacidad de atraer recursos humanos y económicos para dichos fines y labores. Sin su intervención esos recursos no habrían estado disponibles y las necesidades sociales que han cubierto habrían quedado insatisfechas o habrían tenido que

ser asumidas por el Estado, probablemente a un costo mucho más alto y con una mayor demora.

Análogo a las exigencias ciudadanas de mayor transparencia en el sector público y empresarial, quienes aportan al financiamiento de organizaciones de la sociedad civil también han empezado a tener preocupaciones sobre el buen uso del dinero que entregan a estas organizaciones.

Esta análoga preocupación presenta aún mayores similitudes si consideramos que, en gran medida, el financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil proviene de individuos y empresas que han podido obtener algún beneficio tributario o consiste en la asignación directa de fondos públicos. De este modo, el buen uso de los fondos entregados ya no se limita exclusivamente a un asunto entre aportante y organización financiada, sino que también involucra el uso directo (ej.: subsidios) o indirecto (ej.: beneficios tributarios) de fondos fiscales, de lo cual el Estado tiene que dar cuenta a una ciudadanía que anhela saber sobre el cumplimiento de lo prometido por la autoridad y poder exigir dicho cumplimiento.

No es de extrañarse, entonces, que el Derecho de la Transparencia esté clamando por incorporar entre sus comensales a las organizaciones de la sociedad civil, por las preocupaciones antes expuestas y, además, porque la acción filantrópica y de responsabilidad social ha ido tendiendo a una mayor profesionalización en la cual disponer de información relevante y de mediciones de impacto pasa a ser fundamental.

Por otro lado, podemos observar que las organizaciones de la sociedad civil han ido adquiriendo una relevancia cada vez mayor para construir una ciudadanía más responsable, mediante la asociación libre de individuos para un fin de interés común y/o público. Junto con constituir una expresión de madurez ciudadana que se hace cargo de asuntos que van más allá del interés individual, estas organizaciones han empezado a ocupar un lugar cada vez mayor en el diseño e implementación tanto de las políticas públicas de un Estado como de los negocios de las empresas.

Vemos entonces que, por un lado, la ciudadanía, las empresas y el Estado buscan y necesitan a las organizaciones de la sociedad civil para hacerse cargo de determinados asuntos de interés común. Sin embargo, viven un temor creciente sobre la confiabilidad de estas organizaciones que apoyan, lo cual se ha visto agravado por algunas situaciones que han pasado a ser de conocimiento público, han sido reprobadas por la ciudadanía y han afectado a la imagen del conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Entre estas situaciones podemos mencionar:

- remuneraciones o beneficios generosos para directivos, trabajadores, proveedores y/o miembros de la organización;
- malas prácticas en el desempeño de su labor (ej.: mal uso de fondos, abusos a beneficiarios, etc.);
- desorden, ineficacia y/o dispersión en su trabajo;
- cercanía a una empresa, grupo económico u órgano público, que hacen parecer a la organización como una extensión de los anteriores más que una agrupación autónoma con fines propios;
- organizaciones que agrupan a opositores de un gobierno determinado con el fin de realizar activismo político;
- entidades privadas (ej.: fundaciones y corporaciones) que son controladas y financiadas por el Estado, y que son funcionales a los fines políticos de un gobierno determinado.

Esta desconfianza creciente ha llevado a una paulatina pérdida de credibilidad, lo cual, en la práctica, se ha traducido en que el Estado y aportantes hayan ido estableciendo mayores restricciones para el financiamiento y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, sin que ello redunde necesariamente en el mejoramiento de sus prácticas.

Esta situación ha llevado que las mismas organizaciones en Chile hayan mostrado un activo interés en autoimponerse estándares de transparencia, con la finalidad de poder transmitir a sus aportantes y la ciudadanía en general, la tan anhelada confianza que les pueda permitir desarrollar su labor y alcanzar sus objetivos de manera sostenible en el tiempo.

Como muestra de este interesante fenómeno de auto-imposición de una mayor carga normativa con miras a generar mayor confianza, presentamos a continuación tres iniciativas que se han desarrollado en Chile con el entusiasta apoyo y participación del sector civil, del sector productivo y el Estado.

La primera iniciativa que presentaremos consiste en el proyecto «Transparencia y Rendición de Cuentas de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (Transparentemos)», desarrollada entre los años 2009 y 2012 e impulsada por la Fundación Avina y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN). Lo interesante de esta experiencia fue el desarrollo de estándares obligatorios de transparencia, a partir de las propuestas de las mismas organizaciones de la sociedad civil, de modo que pudiera operar como una autorregulación que ha tomado en consideración la carga que las mismas organizaciones han estimado que pueden asumir. Cabe destacar, de manera especial, la calidad del grupo de trabajo transversal que

se logró formar, constituido por representantes de cinco redes de organizaciones sociales, que antes pocas veces se habían juntado. Como expectativa del sector civil queda el anhelo de seguir trabajando en la iniciativa «Transparentemos», promoviendo los estándares de transparencia a través de las distintas instituciones del Estado que están en contacto y coordinación con las organizaciones del sector civil.

La segunda iniciativa se denomina la «FECU Social», impulsada y desarrollada por la Comunidad de Organizaciones Solidarias y la consultora Price Waterhouse Coopers. Este proyecto deriva su nombre y estructura de la «Ficha Estadística Codificada Uniforme» o «FECU», consistente en un formulario estandarizado que obligatoriamente deben presentar las sociedades mercantiles que cotizan en la bolsa de valores. Esta ficha se presenta ante la Superintendencia de Valores y Seguros, la autoridad que en Chile regula y fiscaliza el mercado de valores. Entonces, siguiendo la lógica del accionista o titular de bonos que quiere saber el buen destino de su inversión, con la «FECU Social» se pretende que las organizaciones de la sociedad civil puedan entregar información, de un modo estandarizado y con un contenido y formato que entregue información suficiente para evaluar el desempeño de su labor.

La tercera iniciativa, denominada «Tabla IFAF», ha sido impulsada el año 2013 por la Contraloría General de la República, el organismo público en Chile que de manera autónoma fiscaliza el buen uso de los fondos fiscales y vela por la legalidad de la actuación de los órganos del Estado. La «Tabla IFAF» fue fruto de un trabajo realizado por dicha contraloría en cumplimiento de un encargo que le hiciera la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, de acuerdo a sus siglas in inglés). La sigla «IFAF» (*Integrated Financial Accountability Framework*) nos da a entender que se trata de un marco integrado de rendición de cuentas financieras y consiste en una sencilla tabla que pretende uniformar el modo de rendir cuentas que deba dar cualquier persona o entidad, cuando ha recibido fondos para emplearlos en un determinado fin. Es interesante hacer notar que el hecho que gatilló la necesidad de crear esta «Tabla IFAF», fue la gran dificultad que tuvieron las agencias y organizaciones de cooperación, cuando quisieron monitorear la ayuda entregada con motivo del maremoto del 26 de diciembre de 2004 que afectó a Indonesia y a otros países en el Sudeste Asiático.

Resulta pertinente señalar que los promotores de la FECU Social están trabajando a fin que la Tabla IFAF pueda ser parte integral de la anterior.

Las tres iniciativas mencionadas apuntan a que las organizaciones de la sociedad civil puedan contar con herramientas que les permitan poner a disposición de sus aportantes y de la ciudadanía información que sea relevante, de un modo que a los destinatarios les resulte fácil obtenerla y manejarla. En el contexto de una mayor variedad y complejidad de relaciones sociales, la estandarización del formato bajo el cual debe presentarse esta información facilita la creación de un lenguaje común y una mayor comprensión recíproca.

Cada una de estas tres iniciativas, que pueden verse como complementarias entre sí, permiten a la ciudadanía y a los aportantes de las organizaciones acceder a información relevante que les permite enfrentar los siguientes interrogantes:

- quiénes son las organizaciones, para qué existen, quiénes las dirigen, qué hacen y cómo lo hacen (18 Estándares de Transparencia, proyecto Transparentemos, Avina y BID-FOMIN);
- con qué recursos cuentan, cómo los invierten y qué impacto generan (FECU Social, COS y PwC);
- cuánto recibieron y en qué lo gastaron (Tabla IFAF, INTOSAI y CGR).

Una adecuada respuesta a estas preguntas nos debería permitir, entonces, que las tradicionales instituciones jurídicas que resguardan la confianza no sigan viéndose superadas y, de este modo, darle a los ciudadanos y las instituciones sociales, la posibilidad de exigir lo prometido a las organizaciones de la sociedad civil y de confiar en que las conductas fraudulentas tengan menos posibilidades de quedar impunes.

De este modo, esperamos que se esté abriendo un camino fructífero para ir superando las asimetrías de información que han alimentado la desconfianza y erosionado la cohesión social, en un contexto de una sociedad moderna que requiere cada vez más de organizaciones sociales que puedan alcanzar legítimamente los objetivos comunes que se han propuesto.