



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

**Retos y Oportunidades para Promover  
Entornos Legales más Favorables para las  
Organizaciones de Sociedad Civil:**

**Una Mirada a Seis Países de América Latina**

**Jocelyn Nieva y Claudia Guadamuz**

**International Center for Not-for-Profit Law**

**Octubre 2015**

# Índice

<b>I. Introducción</b>	<b>2</b>
<b>II. Normas que Regulan las OSC, Prácticas de Implementación y su Impacto</b>	<b>9</b>
<b>A. Ciclo de Vida de las OSC</b>	<b>9</b>
<b>B. El Acceso de las OSC a Fondos Públicos</b>	<b>34</b>
<b>C. La Participación de las OSC en el Desarrollo de Políticas Públicas</b>	<b>38</b>
<b>D. ¿Qué se puede Lograr para Mejorar el Entorno Legal en que Operan las OSC?     Diálogos Multisectoriales sobre Oportunidades para Reformas</b>	<b>44</b>
<b>III. Conclusión</b>	<b>56</b>
<b>IV. Anexos: Informes de los Seis Países Participantes</b>	<b>57</b>

*Este informe fue realizado con el apoyo de una donación de la Open Society Foundations. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no son aprobadas o patrocinadas por la Open Society Foundations.*

## **Retos y Oportunidades para Promover Entornos Legales más Favorables para las Organizaciones de Sociedad Civil: Una Mirada a Seis Países de América Latina**

### **I. Introducción**

En julio de 2015, más de 70 representantes de organizaciones de sociedad civil (OSC) de diversas provincias y comarcas indígenas de Panamá realizaron un diálogo con autoridades claves del Ejecutivo y la Asamblea Nacional sobre el entorno legal para el sector civil en el país. Las organizadoras del evento facilitaron una conversación sobre problemas legales revelados en un estudio sobre la legislación relevante y una encuesta a 50 OSC diversas sobre su experiencia práctica con la implementación de las normas. Se logró documentar, por ejemplo, gran discrecionalidad y demoras rutinarias de hasta dos años o más en el otorgamiento de la personalidad jurídica de las OSC; dificultades para acceder a fondos públicos y dar seguimiento al uso de los mismos por parte de las OSC; y varias leyes que establecen mecanismos de participación cívica en la formación de políticas públicas que no están siendo cumplidas.

Las organizadoras reportan que a los funcionarios públicos les impactó fuertemente saber que la legislación panameña en asuntos puntuales de la reglamentación de las OSC se compara muy desfavorablemente con las normas de otros países de la región donde ejecutaron el mismo estudio y encuesta<sup>1</sup>. Como resultado del diálogo, lograron un acuerdo entre los participantes de sociedad civil y el Estado de establecer una mesa técnica para elaborar un proyecto de Ley de OSC y una propuesta para crear una Secretaría de la Sociedad Civil, entre otros puntos. Identificaron más de una docena de reformas que deberían estar consideradas para la nueva Ley con base en el derecho y las buenas prácticas internacionales y desarrollaron por consenso un plan de cabildeo e incidencia para lograr los objetivos con fechas claves.

El mes siguiente, se realizó en Argentina un diálogo similar entre aproximadamente 130 líderes de OSC, funcionarios públicos en actividad y retirados, legisladores y sus asistentes, académicos y representantes de la cooperación internacional, entre otros. Para los organizadores, era un momento clave para fomentar el diálogo sobre el entorno legal de las OSC: justo entraba en vigencia un Código Civil y Comercial reformado con nuevas limitaciones pocas conocidas a la formación y funcionamiento de las organizaciones; y el país espera un importante cambio en la legislatura y ejecutivo tras elecciones en los próximos meses que podría brindar un contexto favorable para reformas.

Los organizadores facilitaron la reflexión sobre el entorno legal y las posibilidades de mejorarlo a través de presentaciones sobre la legislación que regula a las OSC y su implementación en Argentina, y también sobre los mismos temas con relación a la legislación en Chile, Brasil y México. Sensibilizaron a funcionarios públicos de alto rango sobre el impacto negativo en las OSC de diversas normas problemáticas, y recibieron compromisos de colaboración de algunos para trabajar en el futuro en propuestas de reformas legales<sup>2</sup>. Significativamente, lograron incorporar nuevos integrantes y energía

---

<sup>1</sup> Observación de organizadora, Karla Pinder, compartida con ICNL en Octubre 2015.

<sup>2</sup> Observación de organizador, Pedro Gecik, compartida con ICNL en Octubre 2015.

en un grupo existente pequeño que había promovido reformas legales por años sin mayores resultados. Ahora este grupo tiene un plan concreto de acción en el corto plazo para avanzar propuestas de reformas en temas prioritarios y un cronograma para la incidencia que incluye conversaciones formales y directas con candidatos a la presidencia y la legislatura sobre la importancia de un marco legal habilitante.

En Bolivia sus pares también realizaron un diálogo al mismo momento, utilizando herramientas de investigación idénticas, pero en un entorno político mucho más complejo. En las semanas anteriores, el Vicepresidente, el Ministro de Autonomías y otros altos funcionarios del Ejecutivo emitieron declaraciones acusando a ciertas OSC de realizar actividades motivadas por intereses políticos y extranjeros. Además, había un clima de gran incertidumbre debido a una ley aprobada en 2013 que requiere a toda OSC readecuar sus personalidades jurídicas. Dicha ley, además de haber sido mal entendida e implementada por OSC y funcionarios públicos desde su publicación, establece el incumplimiento de cualquier provisión de la ley como causal de disolución forzosa, entre otras restricciones.

A pesar del clima de acusaciones y amenazas – y no obstante las objeciones de algunas OSC quienes no consideraron el momento propicio – los organizadores realizaron un diálogo con el Estado que consideran haber sido beneficioso para el sector civil. No solo participaron varios funcionarios altos, incluyendo la Jefa de la Unidad de Otorgación y Registro de Personalidades Jurídicas, sino que a las autoridades les fueron concedidos espacios en el programa para presentar su visión sobre la regulación del sector. De esta manera, los participantes de sociedad civil tuvieron la oportunidad de conversar cara a cara con los funcionarios encargados de implementar la ley, presentando estadísticas y anécdotas reveladas en la encuesta a OSC de todo el país que reflejan problemas concretos con los requisitos de la ley y la manera en que está siendo implementada. A la vez, la Jefa de la Unidad de Otorgación y Registro de Personalidades Jurídicas reconoció públicamente falencias con el decreto que implementa la ley e invitó al sector civil al diálogo para reformarlo. Aunque la misma funcionaria pareció mostrar cierta apertura a dialogar sobre los problemas con la implementación de la Ley, el que haya negado que existan debilidades en la misma establece claros límites a dicha apertura. Los retos para la sobrevivencia de OSC con objetivos y perspectivas independientes del partido oficialista quedaron evidentes cuando el representante del gobierno autónomo del Pando declaró ante el público que todas las OSC deben reflejar en sus estatutos que están en sintonía con los planes de desarrollo nacionales y departamentales como condición para realizar actividades en el departamento.

Estas tres experiencias recientes reflejan que existen problemas significativos en el entorno legal para las OSC en países diversos de la región. También demuestran que aún donde haya un entorno hostil, avances hacia reformas son posibles cuando representantes de la sociedad civil y del Estado pueden dialogar con base en: principios legales; información técnica y no partidista sobre la ley; las prácticas de implementación en el país; y datos comparables sobre la legislación y su implementación en países referentes.

## Objetivos y Metodología del Estudio

### **La Libertad de Asociación**

*Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras . . . El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública, o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. . . .*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 22.

En las Américas y alrededor del mundo, las personas se asocian para enfrentar colectivamente problemas compartidos. El derecho fundamental de la libertad de asociación, consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>3</sup>, requiere que los Estados respeten y promuevan el pleno gozo del derecho de las personas a colaborar en asociaciones y otras formas legales de OSC. Sin embargo, como está reflejado en estos ejemplos, en países de América Latina de diferentes orientaciones ideológicas y características demográficas y económicas, el entorno legal en que operan las OSC limita el ejercicio de la libertad de asociación o no la promueve de manera transparente.

El Centro Internacional para la Ley del Sector no-Lucrativo (International Center for Not-for-Profit Law, o ICNL) ha acompañado a defensores de derechos humanos en el hemisferio en la promoción y defensa de la libertad de asociación. Hemos observado, tal como demuestran las experiencias descritas arriba, que las OSC organizadas pueden proponer reformas en el entorno legal a través de un diálogo técnico *bien informado* con el Estado. Elemento indispensable, a nuestro juicio, ha sido facilitar el acceso a *información suficientemente persuasiva* para:

- *Minimizar el partidismo y la polarización en el debate* – por ejemplo, demostrando que el fundamento del llamado a reformas no recae en políticas de oposición, sino en derechos fundamentales y universales;
- *Mostrar el impacto negativo en la práctica que las normas restrictivas, confusas, ineficientes o mal implementadas tienen para las OSC y las comunidades que benefician* – por ejemplo, a través de datos obtenidos de entrevistas a abogados, contadores y OSC representativas; y
- *Mostrar leyes y prácticas alternativas y más habilitantes* – especialmente modelos de ley y prácticas que están siendo implementados con mejores resultados en países referentes.

---

<sup>3</sup> El Artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Convención Americana; disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)), garantiza el derecho a la libertad de asociación en términos casi idénticos al Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP; ver cuadro, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.) Estos dos instrumentos han sido ratificados por todos los países de las Américas con las siguientes excepciones: PIDCP: Antigua y Barbuda, San Kitts y Nevis y Santa Lucía; Convención Americana: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Estados Unidos, Guyana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y St. Vicente y Grenadines. Además, Venezuela y Trinidad y Tobago han renunciado la Convención Americana.

Con el apoyo generoso de la Open Society Foundations y la colaboración de equipos de expertos de la región<sup>4</sup>, ICNL ha realizado este estudio con el objetivo de contribuir a producir estos tipos de información y de esta forma, promover entornos más favorables para el sector civil en la región.

Con relación al primer punto, los informes de la Relatoría Especial para las Libertades de Reunión Pacífica y de Asociación de la Organización de Naciones Unidas (la Relatoría Especial de la ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a que hacemos referencia a lo largo de este estudio, brindan interpretaciones del derecho. Son herramientas valiosas para guiar a los Estados en cumplir con sus obligaciones bajo el derecho internacional y ayudan a los defensores de derechos humanos y sociedad civil en general a entender y a exigir su derecho a la libertad de asociación. Sin embargo, algunos de los estándares contenidos en los informes son muy generales. Por ejemplo, la CIDH explica que los “Estados deben garantizar ... que el registro de las organizaciones de derechos humanos sea de *manera rápida, exigiendo solamente los documentos necesarios* para obtener la información adecuada a los fines del mismo”<sup>5</sup>. ¿Qué significa “rápida” y cuáles serían los “documentos necesarios” para el registro? Como se demuestra a continuación, existen grandes discrepancias entre los países estudiados en la duración de los trámites de registro y los documentos exigidos lo cual afecta seriamente el funcionamiento de las OSC. Uno de los objetivos de este estudio es brindar a los mecanismos internacionales de derechos humanos datos relevantes sobre la situación de la libertad de asociación en la región que permita enriquecer y clarificar sus interpretaciones sobre cómo debe garantizarse el ejercicio de este derecho en futuros informes.

La metodología del estudio fue diseñada para satisfacer estas demandas de información sobre los entornos legales para la sociedad civil en la región:

- El estudio fue realizado en seis países representativos de las Américas: México, Panamá, Bolivia, Chile, Argentina y Brasil – países seleccionados estratégicamente para reflejar la diversidad de la región. Los resultados del estudio efectivamente demuestran que se encuentran limitaciones a la libertad de asociación en países gobernados desde distintas orientaciones ideológicas, por lo que la información recopilada no se presta a la descalificación o señalamiento de haber sido diseñada para criticar a ningún gobierno o bloque político. Además, se espera que la información y los análisis de estos seis países representativos contribuirán a estudios comparados en otros países de la región.
- Para facilitar la documentación de información relevante del entorno legal, los equipos de expertos en cada país participante utilizaron una herramienta única de investigación que consta

---

<sup>4</sup> ICNL reconoce y agradece la colaboración de los expertos quienes contribuyeron a este estudio comparado. Sus informes finales están adjuntos a este informe como anexos, y los documentos de respaldo de sus investigaciones están disponibles en el sitio web de ICNL: [www.icnl.org](http://www.icnl.org). Los expertos son: Equipo Argentina: Pedro Gecik y Guillermo Canova; Equipo Bolivia: Ramiro Orias, Antonio Peres y Moira Vargas; Equipo Brasil: Eduardo Szazi y Paula Raccanello Storto; Equipo Chile: Felipe Viveros y Francisco Soto; Equipo México: Miguel de la Vega y Artemisa Montes; y Equipo Panamá: Magaly Castillo y Karla Pinder.

<sup>5</sup> CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, ¶ 173 (énfasis agregado) (2011; en adelante, “*Segundo informe sobre la situación de defensores*”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>).

de dos partes: la primera parte consiste en una matriz con preguntas sobre la letra de las normas vigentes y la segunda consiste en una encuesta a OSC sobre sus experiencias con las normas. Por ejemplo, en la primera parte, los investigadores determinaron si la ley establece un límite de tiempo o un costo para el trámite de la solicitud de personalidad jurídica de una organización. En la segunda parte, la encuesta solicitaba a las OSC información sobre cuánto tiempo pasó entre la solicitud y el momento de recibir la personalidad jurídica, junto con el impacto práctico en la organización de cualquier demora. Cada equipo tenía la obligación de conseguir respuestas a la encuesta de parte de OSC diversas en términos de forma legal, tamaño, temática de trabajo y geografía; los equipos de países grandes tenían una meta de por lo menos 100 encuestas completadas mientras los otros equipos tenían una meta de por lo menos 50 encuestas. La herramienta del estudio está disponible como un anexo a este informe; se espera que la información recopilada sea útil para investigadores interesados en conducir un análisis comparado del entorno legal para las OSC en otros países de la región.

- Los equipos de expertos fueron seleccionados por su extensa experiencia con las normas que regulan a las OSC en sus respectivos países. Los equipos aplicaron esta experiencia en refinar tanto las preguntas sobre las normas como las preguntas de la encuesta. De esta manera, la herramienta de investigación fue consensuada por los expertos, lo que contribuyó a una aplicación similar de preguntas relevantes en los seis países.
- Como el derecho a la libertad de asociación requiere que los Estados no solo se abstengan de limitar el derecho, sino que también promuevan su ejercicio, el estudio examinaba ambos aspectos<sup>6</sup>. La preguntas sobre las normas y prácticas de implementación cubrieron tres temas:
  - La regulación del ciclo de vida de las OSC;
  - El acceso de las OSC a fondos públicos; y
  - La participación de las OSC en el desarrollo de políticas públicas.

Una vez reunidos los datos de las encuestas, cada equipo de expertos tenía la responsabilidad de facilitar un diálogo nacional entre representantes de diversas OSC, el Estado y otros sectores. El objetivo del diálogo era de informar sobre el entorno legal y las experiencias de las OSC, y buscar avanzar en una agenda de posibles reformas, empezando con el corto plazo. La metodología del proyecto buscaba asegurar la presentación de información persuasiva en los diálogos de la siguiente manera:

- Para facilitar que los datos nacionales fueran presentados en el contexto apolítico del derecho internacional, ICNL compartió con todos los equipos una presentación de los estándares básicos de la libertad de asociación y una lista de publicaciones útiles del Relator Especial de la ONU y la CIDH, entre otras fuentes.
- Para promover la incorporación de información comparada de países referentes en los diálogos, ICNL convocó a los equipos de expertos a un encuentro en el que intercambiaron y discutieron los resultados más significativos de cada una de sus investigaciones. Este encuentro coincidió

---

<sup>6</sup> CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 30OEA/Ser.L/V/II.124, (7 marzo 2006) (disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>).

con el diálogo nacional de México. El equipo anfitrión aprovechó la presencia de los expertos, asegurando que ellos contribuyeran con sus hallazgos y perspectivas durante el diálogo en dicho país<sup>7</sup>.

- Finalmente, ICNL facilitó un análisis colectivo sobre las técnicas utilizadas en el diálogo mexicano para presentar los datos sobre el entorno legal y avanzar una agenda de reformas. El encuentro concluyó con una discusión sobre cómo cada equipo aplicaría las lecciones aprendidas durante el encuentro para preparar y conducir diálogos apropiados para sus contextos nacionales.

En las descripciones breves de los diálogos arriba y más adelante en el informe, se observa la influencia positiva de la implementación de esta metodología por parte de los seis equipos. Los diálogos nacionales reflejaron un enfoque técnico y legal, bien fundamentado en datos nacionales y comparados, contribuyendo a avances hacia la discusión de propuestas de reformas legales para el sector civil.

### ***Organización de este Informe***

A continuación, presentamos un resumen de los resultados del proyecto, comenzando con los hallazgos principales sobre las normas y su impacto práctico en las OSC de los seis informes de país<sup>8</sup>. Estos informes revelan gran complejidad y diversidad en los marcos legales, los problemas enfrentados por las OSC y las percepciones de las mismas OSC sobre los entornos en que operan<sup>9</sup>. Un ejemplo ilustrativo es el contraste entre los panameños y brasileños sobre la duración del trámite de otorgamiento de la personalidad jurídica y su impacto en las OSC. El equipo panameño midió la duración del trámite administrativo para conseguir la personalidad jurídica de una OSC no en semanas o meses, sino en años, concluyendo que “el 47% de las OSC experimentaron retraso *aunque no lo reconozcan como tal*, debido a que les tomó *más de un año* obtener la personería jurídica”<sup>10</sup>. En Brasil, en cambio, donde el trámite es una simple y rápida notificación, el equipo reportó que recibió “muchos llamados de personas que no entendían la razón de [las preguntas sobre la duración del trámite], pues les parecían tratar de un tema irrelevante”<sup>11</sup>.

Los hallazgos principales están presentados en secciones correspondientes a los tres temas del estudio: (a) la regulación del ciclo de vida de las OSC; (b) el acceso de las OSC a fondos públicos; y (c) la participación de las OSC en el desarrollo de políticas públicas. Para facilitar el análisis de los hallazgos desde la perspectiva del derecho internacional, proporcionamos interpretaciones del derecho a la libertad de asociación publicadas por el Relator Especial de la ONU y la CIDH que son relevantes a varios

---

<sup>7</sup> Este nivel de intercambio no fue práctico para el resto de los diálogos. Sin embargo, el equipo argentino **estaba** tan convencido del poder persuasivo de los expertos internacionales con los oficiales públicos y OSC de su país que consiguieron los fondos necesarios para invitar a representantes de México, Chile y Brasil al diálogo suyo.

<sup>8</sup> Los seis informes nacionales están disponibles como anexos a este informe.

<sup>9</sup> Los informes y sus anexos, juntos con la herramienta de investigación utilizada en su preparación, están disponibles en el sitio web de ICNL. Se espera que sirvan como modelo e insumos para estudios comparados similares en otros países de la región.

<sup>10</sup> Castillo y Pinder, et al., *Entorno Legal y Situación de las OSC en Panamá: Informe del país 2015* (en adelante, *Informe Panameño*), p. 28 (énfasis agregado).

<sup>11</sup> Szazi y Raccanello Storto, *Investigación sobre el Marco Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Latinoamérica: Informe del Equipo de Brasil*, (en adelante, *Informe Brasileño*), p. 2.

de los temas legales tratados<sup>12</sup>. Identificamos también algunas tendencias de limitaciones a la libertad de asociación para las cuales sería útil una interpretación más precisa de este derecho por parte de mecanismos internacionales de derechos humanos.

Después, de esta mirada a los problemas y tendencias significativas en los entornos legales para las OSC, se presenta un resumen de los diálogos nacionales en los seis países. Los resúmenes reflejan la creatividad de los seis equipos para construir espacios propicios para el diálogo entre el sector civil y el Estado, teniendo en cuenta el contexto político del país. Demuestran, por ejemplo, como los equipos:

- Incorporaron representantes de los distintos poderes del Estado al diálogo para avanzar reformas no solo de tipo administrativo o en la legislación, sino también en la aplicación de la justicia por parte del Poder Judicial;
- Identificaron e invitaron a funcionarios de alto nivel de instituciones clave, impulsando así el diálogo directo entre OSC y los oficiales mejor ubicados a colaborar en reformas;
- Achicaron el grupo de invitados para posibilitar un diálogo productivo a pesar de un contexto de hostilidad creciente del Estado hacia el sector civil;
- Aprovecharon de encuentros importantes ya planificados entre OSC y el Estado para insertar en la agenda el tema de la necesidad de reformas en el entorno legal y de esta manera asegurar la participación de actores principales al mismo tiempo que economizaban recursos; y
- Movilizaron recursos de aliados en los sectores civil, académico y privado, consiguiendo auditorios, almuerzos y hasta pasajes aéreos internacionales para fortalecer los eventos, entre otras lecciones importantes.

Finalmente, se presentan los logros de los diálogos, incluyendo agendas de reformas junto a los compromisos asumidos para alcanzarlos. Para los representantes de sociedad civil y otros sectores que aspiran a un entorno legal más favorable para las OSC, estos eventos ofrecen un menú de posibles acciones concretas y técnicas para conseguir la colaboración de OSC y funcionarios que se puede adoptar para impulsar reformas.

---

<sup>12</sup> Además del *Segundo informe sobre la situación de defensores* de la CIDH, ya citado: *Informe del Relator Especial de la ONU Mania Kiai sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/HRC/20/27, (21 de mayo de 2012), disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf); *Informe del Relator Especial de la ONU Mania Kiai sobre los Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/70/266, (4 de agosto de 2015), disponible en: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2015/09/A\\_70\\_266\\_SP.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2015/09/A_70_266_SP.pdf); y *Informe del Relator Especial de la ONU Mania Kiai sobre los Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/HRC/23/39, (24 de abril de 2013), disponible en: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-23-39\\_funding\\_SP.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-23-39_funding_SP.pdf).

## II. Normas que Regulan las OSC, Prácticas de Implementación y su Impacto

*Si bien los Estados tienen la facultad para reglamentar la inscripción, vigilancia y control de las organizaciones ... el derecho de asociarse libremente sin interferencias prescribe que los Estados deben asegurar que los requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones.*

*CIDH, Segundo informe sobre la situación de defensores, ¶ 163.*

### A. Ciclo de Vida de las OSC

En mayor o menor medida, muchas de las normas que regulan el ciclo de vida de las OSC en los seis países investigados tienden a *impedir, retrasar y limitar* la creación y funcionamiento de las organizaciones. Algunas de las tendencias claves, reflejadas a continuación, incluyen:

- Dispersión de normas que regulan el ciclo de vida de las OSC en varias leyes, decretos, reglamentos y regulaciones administrativas incoherentes entre sí;
- Requisitos de registros redundantes ante múltiples entidades del Estado u obligaciones de readecuación de personalidad jurídica ya concedida;
- Criterios y procedimientos ambiguos para el otorgamiento de la personalidad jurídica, implementados con gran discrecionalidad;
- Causales vagas y desproporcionales para la disolución forzosa de organizaciones; y
- Barreras a la obtención de donaciones del exterior.

Aparte de estas tendencias, hay ejemplos aislados de normas habilitantes – por ejemplo, el sistema ágil y no discrecional brasileño para el otorgamiento de la personalidad jurídica y también ejemplos sumamente restrictivos – por ejemplo, normas y prácticas bolivianas que exigen conformidad explícita con las políticas públicas del Estado en los estatutos de las OSC. Tanto las tendencias como los casos particulares están resumidos a continuación.

#### 1. Base Legal

*[E]l principio de legalidad incluye también que la limitación esté formulada en forma expresa, precisa, taxativa y previa, requisitos exigidos para dar seguridad jurídica al ciudadano.*

*CIDH, Segundo informe sobre la situación de defensores, ¶ 165.*

Los seis países del estudio cuentan con al menos un artículo constitucional que garantiza la libertad de asociación. Solamente un país, Chile, tiene una sola ley marco que regula el ciclo de vida de las OSC, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que modificó el título del Código Civil que corresponde a las personas jurídicas. A partir de Agosto de 2015, Argentina ha

consolidado las normas que regulan a las asociaciones, asociaciones simples y fundaciones en artículos consecutivos de un Código Civil y Comercial reformado.

La tendencia en los seis países y en la región es que las OSC sean reguladas por varias normas vigentes a nivel nacional y departamental o su equivalente – comúnmente con disposiciones sin coherencia entre sí. El equipo panameño identifica, aparte de la Constitución y Código Civil, no menos de tres leyes y tres decretos que regulan el ciclo de vida de las OSC, sin considerar temas fiscales<sup>13</sup>. A partir de marzo de 2013, la Ley No. 351 y su reglamento regulan varios aspectos del ciclo de vida de las OSC bolivianas que funcionan en más que un departamento – según el equipo del país, sin concordancia con las provisiones correspondientes del Código Civil<sup>14</sup>; corresponde a los gobiernos autónomos departamentales regular a las OSC que únicamente funcionan dentro de sus fronteras. Otro decreto supremo regula a las asociaciones o fundaciones que cumplen actividades de promoción y asistencia al desarrollo social. En México, aparte del Código Civil, las dos leyes más influyentes en las vidas de las OSC no están homologadas: la Ley de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de Sociedad Civil (Ley de Fomento) regula las OSC y disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta regulan “organizaciones sin fines de lucro”, cada una con su propia definición. Como refleja el ejemplo mexicano, es importante señalar que frecuentemente otra legislación – como las leyes fiscales y no solo las variadas normas que regulan el otorgamiento de la personalidad jurídica – es responsable por gran confusión o restricciones para las OSC<sup>15</sup>. Reformas legales para promover el ordenamiento y coherencia entre leyes dispersas que regulan a las OSC contribuirían a entornos legales con limitaciones *expresas, precisas, taxativas y previas*<sup>16</sup>.

*[Las OSC bolivianas encuestadas] han señalado como un grave problema la incertidumbre jurídica para las OSC, ya que afirman la existencia de un gran enredo jurídico, las normas se cruzan, se solapan, se contradicen; hay un desorden muy notorio y consideran que esto podría ser peligroso en el mediano plazo.*

*Informe Boliviano, p. 53.*

<sup>13</sup> Informe Panameño, p. 11.

<sup>14</sup> Orias, Peres y Vargas, *Informe Final Bolivia* (en adelante, *Informe Boliviano*), p. 5. El equipo boliviano explica: “El Código Civil (art. 52-2) define a las asociaciones y fundaciones como personas colectivas .... Lamentablemente y a pesar de ser normas adjetivas, la Ley No. 351 y el Decreto Supremo No. 1597 hacen abstracción total del Código y, creando una tipología jurídica constitutiva nueva, se refieren a organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro.” *Ibid.*, p. 7.

<sup>15</sup> En Brasil, por ejemplo, el Código Civil es la ley base para la vida de las OSC y la Ley de Registros Públicos regula el proceso de registro de estatutos y sus cambios y de actas de elecciones de dirigentes. Sin embargo, el equipo brasileño señala gran preocupación por exigencias complejas que diversas otras leyes imponen a las OSC, como la Ley de Acceso a la Información, la Ley Anti-Corrupción y la Ley de Acceso a Fondos Públicos (la Ley del Marco Regulatorio de las OSC o Ley MROSC). *Informe Brasileño*, p. 23. Las consultas a organizaciones bolivianas revela también una percepción de control creciente hacia las OSC por parte de las Cajas de Seguridad Social, y las autoridades fiscales: “Las entidades sin fines de lucro tienen exención a los impuestos de bienes inmuebles, pero cada cuatro años se debe hacer una renovación y cada vez es más difícil, cada vez es más complicado el trámite...Y estos serían elementos que poco a poco van asfixiando a las ONGs.” *Informe Boliviano*, p. 53.

<sup>16</sup> Ver CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶ 165.

## 2. El Derecho de Asociarse Informalmente

*[L]os miembros de asociaciones no registradas deben gozar de libertad para desarrollar todas sus actividades. ... Este aspecto reviste particular importancia cuando el procedimiento para establecer asociaciones es engorroso y se lleva a cabo a discreción de las autoridades administrativas, en cuyo caso la penalización podría ser un medio para sofocar las opiniones o creencias disidentes.*

*Informe del Relator Especial de la ONU de 21 de mayo de 2012, ¶ 56.*

Aunque el enfoque de esta sección es presentar los requisitos y procedimientos para obtener y mantener la personalidad jurídica, nos referiremos primero al derecho de las personas de asociarse de manera informal. En casi todos los países estudiados, este derecho está reconocido formalmente; sin embargo, hay excepciones y contradicciones importantes. En Bolivia, el Código Civil explícitamente reconoce las “asociaciones de hecho” y los “Comités sin Personería”, pero otras normas requieren la formalidad: la nueva Ley No. 351 que regula personalidades jurídicas de las OSC obliga a las redes institucionales y entes de coordinación – asociaciones de OSC – tramitar su reconocimiento formal y otro reglamento requiere el registro de donaciones recibidas por las OSC de organismos financieros multilaterales, agencias de cooperación, gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) – trámite que requiere que la OSC esté previamente registrada con el Estado<sup>17</sup>. En Panamá, la legislación que regula las OSC impone el otorgamiento de la personalidad jurídica y la inscripción en el Registro Público como requisitos previos para anunciarse y actuar como asociación. Según el equipo panameño, la norma no fija ninguna sanción en caso de violación y efectivamente no está siendo implementada por el Estado<sup>18</sup>, pero es un riesgo latente que podría ser implementada para prohibir las asociaciones informales. Reformas para eliminar el registro con el Estado como condición previa a la formación y operación de asociaciones serían necesarias para asegurar conformidad con los estándares internacionales de la libertad de asociación<sup>19</sup>.

## 3. Requisitos y Procedimientos para la Obtención de la Personalidad Jurídica

*El procedimiento para establecer una asociación con personalidad jurídica varía de un país a otro ... El Relator Especial considera mejores prácticas los procedimientos simples, que no sean gravosos e incluso gratuitos (como en Bulgaria) y expeditos (por ejemplo, en el Japón las solicitudes de inscripción en el registro pueden presentarse directamente en línea).*

*Informe del Relator Especial de la ONU del 12 de mayo de 2012, ¶ 57.*

<sup>17</sup> Informe Boliviano, p. 6.

<sup>18</sup> Informe Panameño, p. 16.

<sup>19</sup> Ver Informe del Relator Especial de la ONU de 21 de mayo de 2012, ¶ 56.

### **a. Procedimientos de Notificación**

Tal como observa el Relator Especial de la ONU a nivel global, entre los seis países de la región estudiados hay gran variedad en los sistemas para solicitar el reconocimiento legal de una OSC. El sistema legal brasileño otorga la personalidad jurídica según un procedimiento de notificación: la OSC recibe su reconocimiento automáticamente cuando registra sus estatutos en el servicio notarial, sin la necesidad de conseguir autorización gubernamental. A nivel práctico, la OSC debe obtener, en adición a la personalidad jurídica, la inscripción fiscal federal para poder abrir cuentas bancarias y entrar en contratación con terceros. El equipo brasileño reporta que la notificación tarda aproximadamente 10 días y la inscripción fiscal federal unos 20 días adicionales<sup>20</sup>.

*Para nosotros brasileños, es muy extraño y exótico el sistema de otros países latinoamericanos que condiciona la obtención de la personería jurídica a un acto discrecional de un agente público.*

*Informe Brasileño, p. 2.*

El sistema chileno para tramitar la personalidad jurídica fue reformado en 2011 con la Ley 20.500. Desde entonces, para constituir una OSC, la organización debe presentar su acto constitutivo en escritura pública o privada suscrita ante un notario, oficial del Registro Civil o funcionario municipal autorizado por el alcalde. Luego, la OSC debe dejar copia del acto constitutivo autorizada por el ministro de fe o funcionario con la secretaría municipal del domicilio de la organización en formación, dentro del plazo de 30 días contado desde su otorgamiento. El secretario municipal tiene 30 días para objetar por escrito con fundamento de algún incumplimiento; pasado este tiempo sin observación, se entiende la no objeción y se inscribe la personalidad jurídica de la OSC en el Registro Civil<sup>21</sup>. Igual que el sistema brasileño, el procedimiento chileno representa un sistema de notificación con procedimientos simples, relativamente económicos y expeditos<sup>22</sup>.

*Un 33,7% [de las OSC encuestadas] afirman que su costo para obtener personalidad jurídica fue “cero” o afirmaron que la tramitación les salió gratis.*

*Informe Chileno, p. 17.*

### **b. Procedimientos de Autorización Previa**

La mayoría de los países en este estudio – y en la región – emplean sistemas de autorización previa para conceder la personalidad jurídica, o sistemas complejos para otorgar un estatus obligatorio para recibir

<sup>20</sup> Informe Brasileño, p. 2.

<sup>21</sup> Viveros y Soto, Informe Final: Proyecto Estudio sobre Ambientes Legales e Instituciones Favorables para las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chile (en adelante, Informe Chileno), pp. 10-11. El Informe nota que el sistema de registro tiene problemas en la práctica – según el equipo por falta de financiamiento para su correcta implementación: “Entre los aspectos negativos más sensibles se encuentra la precariedad de la plataforma informática del registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro, que actualmente es solo una gigantesca planilla Excell, que se va llenando por acumulación, sin orden alfabético ni otro que permita su administración, o una referencia o búsqueda racional de información; omisión de campos informáticos esenciales exigidos por la ley, como el que corresponde a las reformas de estatutos, lo que genera incertidumbre sobre la misma base de datos; frecuentes errores de digitación en los datos; etc”. Informe Chileno, p. 18.

<sup>22</sup> El equipo chileno contrasta este sistema ágil bajo la nueva norma con las demoras típicas de meses hasta años bajo el régimen legal anterior. Ibid., p. 16.

ciertos incentivos y beneficios del Estado – tema que será tratado en otra sección del informe. Las características de los sistemas de autorización previa estudiados suelen incluir, como ejemplos clave:

- Limitaciones a quienes pueden fundar una OSC;
- Procedimientos complejos, centralizados y sin límites de tiempo efectivos para procesar las solicitudes por parte del Estado;
- Requisitos largos y ambiguos relacionados al contenido de la documentación a entregar; y
- Gran discrecionalidad en la evaluación de solicitudes.

Estas limitaciones comunes y otras empleadas únicamente en un país estudiado dejan gran discrecionalidad al funcionario público en su implementación y llevan consecuencias significativas para las OSC, como está reflejado en las respuestas de las OSC encuestadas y el análisis de los equipos de expertos. Como mínimo, las OSC deben dedicar gran parte de sus recursos financieros y humanos a trámites administrativos en vez de sus objetivos sociales. Las OSC en varios países estudiados sufren atrasos e intromisiones en sus estatutos por motivos discriminatorios; y en un país, las OSC están siendo obligadas a mostrar conformidad con las políticas públicas del Estado como requisito previo para la otorgación de personalidad jurídica.

Fundadores. Existen barreras legales para quienes quieran fundar una OSC. En Argentina, extranjeros enfrentan limitaciones a la formación de sus propias asociaciones con membresía de su elección, dado que les está prohibido imponer restricciones al ingreso o derechos de asociados argentinos, cualquiera fuere su ascendencia, o limitar los derechos de los asociados argentinos por no utilizar o no expresarse en idioma extranjero en el seno de la entidad<sup>23</sup>. Con pocas excepciones, la dirección de una OSC establecida legalmente en Panamá debe ser compuesta exclusivamente por panameños<sup>24</sup>. En Bolivia, en cambio, cualquier persona mayor puede fundar una OSC según las normas vigentes. Los estudios no revelan exigencias altas en el número mínimo de miembros para fundar una OSC: o no establecen ningún límite, lo que es el caso boliviano, o establecen un número mínimo implícito, al especificar un número mínimo de integrantes en el consejo directivo – cinco en el caso argentino.

Procedimientos y Costos. Antes de entrar en el contenido obligatorio de las solicitudes de personalidad jurídica, es importante considerar ciertos aspectos legales de procedimiento y las consecuencias para las OSC. Cualquier grupo de personas que quiere establecer una asociación formal en Panamá debe realizar todo trámite ante funcionarios públicos en la ciudad capital<sup>25</sup>. Las OSC bolivianas que buscan operar en más de un departamento también están sujetas a procedimientos centralizados en la ciudad capital<sup>26</sup>. Los procedimientos en Argentina tienen un nivel de descentralización – todo trámite se realiza en la ciudad capital de provincia. En los casos de organizaciones del interior – particularmente comunidades de indígenas y otros grupos de zonas remotas – estas exigencias pueden aumentar el costo del trámite considerablemente.

---

<sup>23</sup> Gecik y Canova, *Informe Final Proyecto de Investigación Capítulo Argentina 2014-2015* (en adelante, *Informe Argentino*), p. 5.

<sup>24</sup> *Informe Panameño*, p. 18.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>26</sup> *Informe Boliviano*, p. 9.

Otro aspecto procesal significativo para las organizaciones es la obligación de contratar a abogados, contadores y notarios para la preparación y presentación de solicitudes de personalidad jurídica. En Argentina, se exige un “dictamen de precalificación de un profesional” para entregar una solicitud<sup>27</sup>. Las normas panameñas obligan a las organizaciones ser representada por un abogado o abogada en todo trámite<sup>28</sup>. Este requisito implica enormes costos para muchas OSC, especialmente, como se explica abajo, debido a la necesidad típica de presentarse reiteradamente ante funcionarios públicos para obtener la personalidad jurídica.

En general, los costos profesionales de abogados y otros profesionales pueden ser altos para muchas OSC, particularmente cuando el trámite es complejo por las normas confusas o contradictorias. En Argentina, el Código Civil y Comercial ha reconocido la categoría legal de “simples asociaciones” – entidades sin personalidades jurídicas pero sujetas a derechos. Crear una simple asociación ha implicado trámites más sencillos y por ende más económicos. Sin embargo, los cambios en el Código introducidos en agosto de 2015 imponen mayores controles a las simples asociaciones en sus actos constitutivos y gobernación interna que aumentan su costo. En la opinión del equipo argentino, “*si bien es razonable dicha intención, esta figura seguirá constituyendo, pese a su mayor flexibilidad respecto a las asociaciones civiles, un umbral todavía lejano para miles de organizaciones de base y comunitarias que carecen muchas veces de los recursos humanos, administrativos y económicos necesarios como para poder darse siquiera esta forma jurídica y que debido a ello terminan actuando en la informalidad, con la consiguiente asunción de mayores riesgos y responsabilidades*”<sup>29</sup>.

Otra característica compartida en tres de los países estudiados con sistemas de autorización previa – Argentina, Panamá y Bolivia – es la ausencia de límites legales de tiempo efectivos para la revisión de las solicitudes por parte de los funcionarios. El equipo panameño insiste en que *ni siquiera existen mecanismos para impulsar al Estado a emitir un pronunciamiento respecto a la aceptación o no de la solicitud*, lo que permite que el proceso se extienda por un período ilimitado<sup>30</sup>. Estas demoras implican costos económicos, administrativos y programáticos; algunos citados por las OSC encuestadas:

- *Afectó nuestra búsqueda de recursos;*
- *No se podía abrir cuenta en el banco;*
- *No se podía realizar contratos de ninguna índole;*
- *Dificultad para llevar el manejo administrativo de la asociación;*

<sup>27</sup> Informe Argentino, p. 4.

<sup>28</sup> Informe Panameño, p. 17.

<sup>29</sup> Informe Argentino, pp. 10-11.

<sup>30</sup> Informe Panameño, p. 17. Las OSC, en cambio, deben subsanar cualquier observación del Estado en tres meses, o su solicitud será rechazada. *Ibid.*, p. 20.

*Un 53 % de las OSC encuestadas ... que cuentan con personería jurídica recibieron su reconocimiento en menos de un año. El 42 % culminaron el proceso en un periodo de 1 a 2 años. [El] 6% manifestaron que debieron esperar tres años o más para obtener el reconocimiento como personas jurídica. ... En el otro extremo, la obtención de personería jurídica en pocos días durante la administración gubernamental 2009-2014 por parte de la organización Panamá Avanza, cuya única actividad consistió en realizar proselitismo político a favor del gobierno del expresidente en funciones.*

*Informe Panameño, pp. 27, 29.*

- *No se podía recibir donaciones, ni llevar a cabo estudios de prevalencia de VIH en nuestro país*<sup>31</sup>.

El Decreto Supremo que implementa la Ley No. 351 de Bolivia establece un plazo de 60 días hábiles para la revisión de la documentación de una solicitud; sin embargo, el equipo boliviano nota que el Estado no tiene ningún límite de tiempo para rechazar la solicitud, emitir el informe necesario para la elaboración de una resolución reconociendo la personalidad jurídica o elaborar dicha resolución<sup>32</sup>. Aunque la experiencia con la implementación de la nueva Ley No. 351 es limitada en el caso de una OSC buscando su personalidad jurídica por primera vez, se puede anticipar que la falta de límites de tiempo para estos trámites implicará retrasos en la formación de OSC bolivianas<sup>33</sup>. Reformas a las leyes y prácticas para eliminar la centralización, obligación de contratar a profesionales para todo trámite, ausencia de límites de tiempo y más señaladas aquí en la tramitación de la personalidad jurídica serían pasos necesarios para promover procedimientos simples, económicos y expeditos<sup>34</sup>.

*La desigualdad en el trato otorgado a las empresas y las asociaciones suele comenzar con la regulación de la capacidad misma de existir de las entidades. En muchos países, las diferencias entre el registro de una empresa y el de una asociación pueden ser enormes, y el procedimiento puede ser a menudo más gravoso para estas últimas. ... El Relator Especial no encuentra ninguna razón de peso para esta diferenciación.*

*Informe del Relator Especial de la ONU del 4 de agosto de 2015, ¶ 22.*

Este panorama revela que *la cuota cobrada por el Estado para realizar el trámite no debe ser el punto central del análisis* sobre la carga económica de solicitar la personalidad jurídica de una OSC. Efectivamente, en Panamá el Estado no impone ninguna tarifa oficial para el trámite, aunque conseguir la personalidad jurídica en la práctica es lejos de gratuito para las OSC. En los países donde el Estado sí cobra por el trámite, es interesante considerar la comparación entre lo que paga una OSC y una entidad con fines de lucro para trámites similares. El equipo argentino informa que las tarifas oficiales de varios de los trámites suman entre el equivalente de US\$28 y US\$45, según el tipo de OSC, mientras que las tarifas equivalentes para sociedades comerciales son unas 10 veces superiores – alrededor de US\$4.000<sup>35</sup>. En Bolivia, la relación es inversa. Se estima que los costos de inscripción en el Registro de

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>32</sup> *Informe Boliviano*, p. 15.

<sup>33</sup> El equipo boliviano no logró documentar cuánto está durando el trámite en la práctica para nuevas OSC. *Ibid.*, p. 35. Sin embargo, una de las organizaciones encuestadas sin personalidad jurídica “manifestó que debido a la normativa y las dificultades con las que se han enfrentado en el trámite se han sentido que estaban caminando sobre terreno resbaladizo, debido a que su trámite tiene mucha incertidumbre y se han cuestionado si vale la pena seguir trabajando y han disminuido el ritmo de las actividades. Están reflexionando internamente sobre cuál será el destino de la organización”. *Ibid.*, pp. 37-38.

<sup>34</sup> Ver *Informe del Relator Especial de la ONU* del 12 de mayo de 2012, ¶ 57.

<sup>35</sup> *Informe Argentino*, p. 4.

Comercio no exceden de Bs. 350.00 (aproximadamente US\$50), mientras que el costo para el otorgamiento y registro de personalidad jurídica a una organización no-gubernamental (ONG) que funciona en más de un departamento es Bs. 7.700, y el costo para el mismo trámite para una ente de coordinación de ONG y fundaciones es Bs. 15.000<sup>36</sup>.

País	Algunas Observaciones sobre Costos con Montos Aproximados en US\$
Argentina	Los costos varían según el tipo de OSC; en general: Honorarios: \$165 Costos de trámites: \$193 Gastos de viajes: \$16 Costos de Personal: \$30 Otros gastos: \$123
Bolivia	Costos únicamente oficiales para la tramitación, según clase de OSC: Organizaciones Sociales: \$389 Organizaciones No Gubernamentales: \$1,135 Fundaciones: \$895 Entidades sin fines de lucro: \$564 Entes de Coordinación de Organizaciones Sociales para formar Federaciones, Confederaciones, Consejos Nacionales, Comités y Centrales entre otros entes de coordinación de carácter nacional: \$557 Entes de Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones para conformar redes institucionales: \$2.162 Entes de Coordinación de Entidades sin fines de lucro para conformar redes institucionales: \$1.458
Brasil	El costo de registro no excede los \$50, sin embargo los costos asociados a honorarios de abogados pueden llegar a exceder los \$800.
Chile	Un 33,7% de las OSC encuestadas afirman que su costo para obtener personalidad jurídica fue “cero” o afirmaron que la tramitación les salió gratis. Un 28% de OSC reconocen gastos notariales, trámites u honorarios, costos que varían desde el equivalente a \$10 hasta \$1.350.
México	Aproximadamente \$1.748, lo que incluye honorarios de notario y de abogado y gastos de personal.
Panamá	Un 32% de las OSC encuestadas dijo que el costo fue menor de \$500 y el 37% de las organizaciones manifestaron que fue de \$500 a \$1.000, lo que incluye honorarios de abogado. Además, los gastos en Notaría y Registro Público oscilan entre los \$250 y \$500.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de país.

En resumen, y como está reflejado en la tabla arriba, los costos para solicitar la personalidad jurídica de una OSC, tanto oficiales como prácticos, suelen ser considerables. Reformas legales para asegurar trámites económicos, y sin costos marcadamente mayores a las OSC en comparación con las empresas, permitiría avanzar hacia un entorno legal conforme con los estándares internacionales en la libertad de asociación<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Informe Boliviano, pp. 10-11.

<sup>37</sup> Ver Informe del Relator Especial de la ONU del 4 de agosto de 2015, ¶¶ 22, 57.

*Los Estados deben garantizar a su vez, que el registro de las organizaciones de derechos humanos sea de manera rápida, exigiendo solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del mismo.*

*CIDH, Segundo informe sobre la situación de defensores, ¶ 173.*

Documentación Requerida. Los estudios realizados revelan dos asuntos legales clave con relación a la documentación requerida para acompañar a solicitudes de personalidad jurídica: (a) la clase y cantidad de documentos y datos; y (b) el contenido obligatorio del documento más importante: los estatutos de la organización. Ambos tienen gran relevancia al tema de la discrecionalidad en la revisión de las solicitudes, tema de la próxima sección.

Como revela la siguiente tabla, hay algunos requisitos comunes y otros inusuales o completamente abiertos a la discreción del Estado:

<b>Documentación Requerida para Solicitudes de Personalidad Jurídica</b>		
<b>Panamá<sup>38</sup></b>	<b>Argentina<sup>39</sup></b>	<b>Bolivia<sup>40</sup></b>
Poder y solicitud (a través de un abogado)	Formulario para Autorización a funcionar como persona jurídica	Poder notariado del representante legal
Acta de Constitución de la entidad	Dictamen de precalificación de un escribano	Escritura pública de constitución
Reserva de denominación	Reserva de denominación	Certificado de reserva de nombre
Acta de aprobación del estatuto	Acta constitutiva	Actas de aprobación del Estatuto y del Reglamento Interno.
Lista de los miembros de la Junta Directiva	Datos de los fundadores	
Estatuto	Estatuto	Estatuto (impreso y digital)
<i>Plan de trabajo a realizar durante los primeros cinco (5) años</i>		
	Declaración Jurada de personas expuestas políticamente	
	Comprobante del depósito patrimonial, o	

<sup>38</sup> Informe Panameño, p. 18.

<sup>39</sup> Informe Argentino, p. 5.

<sup>40</sup> Informe Boliviano, p. 12.

	certificación notarial que acredite esos aportes	
		<i>Otros que sean determinados por la entidad competente del nivel central del Estado, conforme Reglamento</i>
		Acta notariada de fundación
		Acta notariada de elección y posesión del directorio u otro ente de representación
		Reglamento interno (impreso y digital)
		Lista de los miembros que conforman la persona colectiva
		Cédulas de identidad vigentes de los miembros de la persona colectiva
		Comprobante de pago del trámite
		Certificado de no adeudo pendiente con el nivel central del Estado, de los miembros del directorio

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de país.

Con relación a los *estatutos*, las normas demuestran exigencias extensas que pueden requerir la incorporación de información sumamente específica y de difícil definición para una organización incipiente. La normativa panameña, por ejemplo, contiene 17 elementos obligatorios para los estatutos. Igual que el requisito de presentar un plan de trabajo para los primeros cinco años con la solicitud, las OSC también deben plasmar en sus estatutos determinaciones precisas sobre su vida en un momento en que están recién arrancando actividades, por ejemplo:

- Especificación exacta de su domicilio;
- Área geográfica de operación;
- La presentación en forma detallada de sus objetivos y fines específicos, actividades principales a desarrollar y los medios para alcanzarlos;
- Cómo está constituido el patrimonio; y
- Modo de realizar publicaciones, entre otras<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Informe Panameño, p. 19.

Otra norma panameña – poco conocida y aprobada sin la participación de sociedad civil, según el equipo del país – establece que todo estatuto de OSC debe explícitamente permitir el ingreso y la participación igualitaria de mujeres y hombres en todos los niveles de gestión<sup>42</sup>.

La Ley No. 351 de Bolivia, de manera controvertida, obliga a las ONG y fundaciones especificar *en sus estatutos* la contribución de la organización al desarrollo económico social del país. El Decreto Supremo que implementa la ley agrega que para cumplir con este requisito, las organizaciones deben precisar el alcance de sus actividades orientadas a contribuir al desarrollo económico social, *“tomando en cuenta los lineamientos establecidos en la planificación nacional, las políticas nacionales y las políticas sectoriales”*<sup>43</sup>. Sin entrar en los problemas legales del derecho de las personas a determinar libremente el ámbito de sus actividades, los que serán analizados en otras secciones, es llamativa la obligación de incorporar referencias en los estatutos de las OSC a su conformidad con políticas públicas nacionales y sectoriales que, por su naturaleza, son cambiantes y requerían actualizaciones periódicas. Estas disposiciones han sido incluidas en una demanda de inconstitucionalidad presentada por el Defensor del Pueblo Boliviano. A la fecha de publicación de este informe, la corte constitucional no se había pronunciado en el caso.

*Estos ejemplos revelan tendencias típicas en la región en los procesos de solicitar la personalidad jurídica. ¿Cuánto tiempo es demasiado para esperar una determinación de una solicitud? ¿A qué punto se consideran excesivos los requisitos de documentación – incluyendo datos personales sobre los miembros de la asociación? Los mecanismos internacionales de derechos humanos podrían brindar orientación más clara sobre estos asuntos.*

#### Discrecionalidad en la Evaluación de Solicitudes.

*El ejercicio del derecho de asociación solo puede estar sujeto a restricciones cuando estén previstas por ley, persigan un fin legítimo y, en definitiva, resulten necesarias y proporcionales en una sociedad democrática.*

*CIDH, Segundo informe sobre la situación de defensores, ¶164.*

Aparte de las listas extensas de requisitos detallados y discrecionales para las solicitudes de personalidad jurídica en varios de los países estudiados, es necesario considerar otras normas que especifican motivos adicionales ambiguos o discrecionales para el rechazo de solicitudes. Argentina, por ejemplo, tiene reglamentos administrativos que especifican listas abiertas de causales por el rechazo de personalidad jurídica. Algunos de los más llamativos incluyen:

---

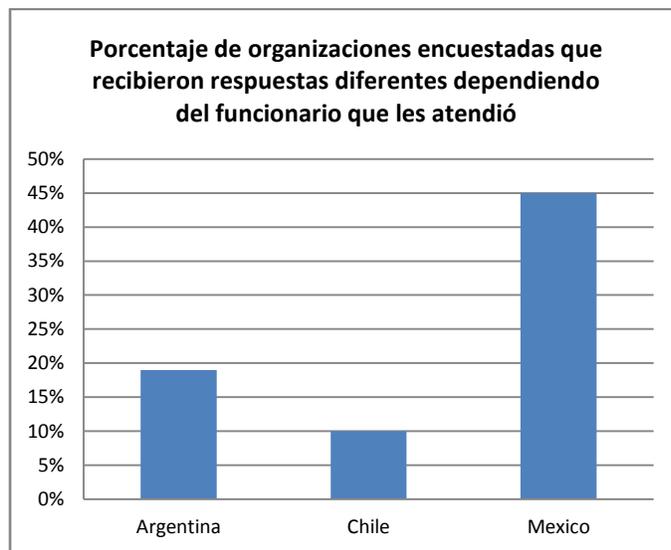
<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>43</sup> *Informe Boliviano*, p. 14.

- La existencia de grupos antagónicos que hagan imposible el cumplimiento del objeto social;
- Que la entidad se proponga subsistir sólo por aranceles que ingresen por prestaciones de servicios que efectúe o por subsidios estatales; o
- Posibiliten reuniones de asambleas no presenciales o por el sistema de teleconferencias<sup>44</sup>.

Cada uno de estos motivos se presta a una interpretación discrecional.

Es especialmente problemático el requisito boliviano de incorporar explícitamente en los estatutos la contribución de la organización al desarrollo económico social del país, tomando en cuenta las políticas nacionales y sectoriales. Estas normas discrecionales se traducen en la práctica en procedimientos caracterizados frecuentemente por rechazos repetitivos de solicitudes según los criterios del propio funcionario que atiende a la OSC, y exigencias de modificaciones a los estatutos y otros materiales.



*En la práctica, los trámites de otorgamiento de personalidad jurídica pasan por un pesado y moroso ejercicio de modificación de los proyectos de estatutos y reglamentos, como consecuencia de la actuación discrecional y arbitraria de los funcionarios públicos encargados que imponen cambios más allá de la normativa.*

*Informe Boliviano, p. 15.*

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las encuestas realizadas a OSC que acompañan los respectivos Informes de País.

En Panamá, parte de la evaluación de una solicitud de personalidad jurídica realizada por el Ministerio de Gobierno y Justicia consiste en una consulta a la entidad estatal que regula el campo de acción de la organización, la que busca “certificar la viabilidad de dicho reconocimiento”<sup>45</sup>. No existen criterios determinados ni límites a la discrecionalidad del Ministerio de Gobernación y Justicia ni de la entidad estatal correspondiente en la realización de esta consulta, ni límites de tiempo para realizarla<sup>46</sup>. Este procedimiento opaco podría ser un factor que contribuye a las demoras en atender a las solicitudes de personalidad

*El 34% de las OSC manifiestan haber realizado cambios en sus estatutos durante el trámite de su inscripción a solicitud del Ministerio de Gobierno.*

*Informe Panameño, p. 30.*

<sup>44</sup> Informe Argentino, p. 5.

<sup>45</sup> Informe Panameño, p. 15.

<sup>46</sup> Ibid.

jurídica.

Una justificación para el rechazo de solicitudes que ha sido particularmente problemático en los países estudiados es la obligación de conformidad con la *moralidad y las buenas costumbres*. Una OSC panameña dedicada a derechos LGBT que participó en la encuesta reportó que el trámite de solicitar su personalidad jurídica tardó *nueve años* porque, “el ente encargado de la aprobación de los estatutos alegó que el enfoque era contrario a la moral pública, valores morales y cristianos de la sociedad panameña”<sup>47</sup>. Esta y otra OSC que trabaja con la misma comunidad reportaron que “*no recibían explicaciones ni decisiones a las cuales apelar*”<sup>48</sup>. Una OSC boliviana que también trabaja en asuntos de personas LGBT reportó haber sufrido demoras en su solicitud por una determinación discrecional de un funcionario público quien argumentó que su nombre era discriminatorio por contener la palabra “maricas”. El representante sostuvo que el funcionario dijo que el Estado sólo otorgaba personalidad jurídica a “instituciones serias”<sup>49</sup>. Reformas a las normas para eliminar causales ambiguas y discrecionales para rechazar solicitudes de personalidad jurídica de las OSC, como las descritas fundadas en nacionalidad, idioma u orientación sexual, eliminarían limitaciones a la libertad de asociación que no sean “necesarias en una sociedad democrática”<sup>50</sup>.

#### **4. Requisitos Adicionales de Registro o de Readecuación de Personalidad Jurídica**

*[E] libre y pleno ejercicio de la libertad de asociación impone a los Estados el deber de crear condiciones legales y fácticas en las cuales puedan las defensoras y defensores desarrollar libremente su función.*

CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶157.

Una característica compartida por varios países estudiados es la necesidad de que las OSC realicen trámites de registro redundantes ante las mismas o diferentes autoridades, cada una aplicando su propia discrecionalidad en la revisión de la solicitud. Estos trámites incluyen la inscripción en múltiples registros para acceder a diversos beneficios públicos y requisitos de readecuar personalidades ya reconocidas. No solo obligan a las OSC a dedicar sus recursos a tareas administrativas redundantes. Estos requisitos contribuyen a la inseguridad jurídica de las OSC, que deben funcionar sin el reconocimiento que les autoriza realizar determinadas actividades, cumplir con requisitos impuestos por otras entidades estatales, contratar a terceros, recibir donaciones con incentivos fiscales, mantener cuentas bancarias y más. Demuestran la diversidad de normas que pueden afectar el pleno ejercicio de la libertad de asociación.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>49</sup> *Informe Boliviano*, p. 39.

<sup>50</sup> Ver CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶164.

Iniciamos con el caso de México, donde el procedimiento sencillo para la obtención de personalidad jurídica como asociación civil u otra forma bajo el Código Civil<sup>51</sup> se convierte en trámites mucho más complejos para miles de OSC debido a las implicaciones de leyes adicionales. Para acceder a fondos públicos y otros estímulos estatales, es obligatorio no solo tener la personalidad jurídica, sino tramitar la Clave Única de Registro (CLUNI) conforme con la Ley de Fomento. Si los estatutos de la OSC no especifican por lo menos una de las actividades cubiertas en la Ley de Fomento y otros requisitos como la forma de liquidación de bienes adquiridos con recursos públicos en caso de disolución, la solicitud de CLUNI será rechazada.

Si la OSC desea además solicitar el estatus de Donataria Autorizada bajo la Ley de Impuesto sobre la Renta, que la habilita para recibir donaciones deducibles de impuestos, entre otros beneficios, debe tramitarlo ante la autoridad fiscal, el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Este trámite también requiere modificaciones a los estatutos, y adicionalmente, un documento que la OSC debe solicitar de una entidad estatal relacionada a su campo de acción que *acredite o compruebe* que la organización efectivamente realiza las actividades o fines sociales de la organización<sup>52</sup>. Conseguir esta documentación y la revisión de la misma por parte del SAT implica el ejercicio de discreción y demoras en la revisión de solicitudes.

Reformas recientes han homologado substancialmente la elegibilidad para acceder al CLUNI y al estatus de donataria autorizada, pero los procedimientos redundantes de solicitar ambos reconocimientos oficiales todavía implican costos significativos en tiempo y en recursos humanos y financieros. Las OSC mexicanas consideran, por ejemplo, que el mismo estatus de CLUNI debería satisfacer la demanda del SAT de acreditación de las actividades de las OSC, lo que simplificaría y reduciría los costos del trámite del estatus de donataria autorizada<sup>53</sup>.

*Otro de los problemas existentes con el proceso de acreditación de actividades es que si bien existen entidades que ya tienen un procedimiento claramente establecido e identifican claramente qué tipo de objetos sociales pueden acreditar, tal es el caso de las actividades asistenciales, para otros, como el caso de las actividades culturales o ambientales, las dependencias que deberían otorgar la constancia ni siquiera tienen conocimiento del trámite y mucho menos una oficina encargada por lo que para algunas OSC es un largo camino y uno de los principales obstáculos a su autorización como donataria.*

*Informe Mexicano, p. 20.*

<sup>51</sup> Para conseguir la personalidad jurídica, la OSC deben protocolizar sus estatutos ante un notario público, acompañado por la autorización previa de la Secretaría de Economía para el uso del nombre propuesto. Después, la OSC debe registrarse ante la autoridad fiscal como contribuyente y ante el Registro Público de la Propiedad para efectos de entrar en tratos con terceros. El equipo mexicano cita a una experta legal mexicana quien señala que *“en lo referente a la inscripción al Registro Público de la Propiedad para constituir una organización, no se tiene documentado ningún caso que le haya sido rechazado el registro a una OSC.”* El equipo agrega que tampoco fue reportado como problema por ninguna de las organizaciones consultadas en su estudio. De la Vega y Montes, *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, (en adelante, *Informe Mexicano*), pp. 10-11, 15.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

El equipo de México informa que según las encuestas, el retraso para conseguir la personalidad jurídica y el CLUNI tarda como promedio de una a cuatro semanas, mientras la obtención del estatus de donataria autorizada típicamente dura entre seis meses y un año<sup>54</sup>. El 50% de las organizaciones encuestadas tuvieron que tramitar una modificación de sus estatutos cuando solicitaron el CLUNI o su autorización como donataria. El equipo mexicano concluye: *“Que la mitad de las OSC tengan que modificar sus estatutos es un indicador doble. Por la parte de las organizaciones, éstas desconocen o no cuidan que el objeto social y cláusulas de no distribución de remanentes y de disolución estén en armonía con la normatividad aplicable por lo que se convierten en causas de frecuente rechazo. Por la parte de la autoridad puede indicar cierta prevalencia de discrecionalidad de criterios y de obstáculos a las donatarias a través de la dificultad de acreditar actividades”*<sup>55</sup>.

El equipo de Panamá señala un procedimiento redundante: después de recibir el reconocimiento de su personalidad jurídica, la OSC debe realizar el trámite de inscripción en el Registro Público para que tenga validez jurídica. El equipo observa que *“[e]ste procedimiento es considerado repetitivo e innecesario, afectando especialmente a las organizaciones del interior del país, que adicional a los costos del procedimiento ante el Registro Público, deben cubrir los gastos de movilización en reiteradas ocasiones”*<sup>56</sup>. Reformas legales para reducir la burocracia y los trámites redundantes y costosos ayudarían a crear *condiciones legales y fácticas más favorables para las OSC*<sup>57</sup>.

*En caso de adopción de nuevas leyes, no se debe exigir la reinscripción de todas las asociaciones ya registradas, a fin de protegerlas contra denegaciones arbitrarias o la interrupción de sus actividades.*

*Informe del Relator Especial de la ONU de 21 de mayo de 2012, ¶ 62.*

Concluimos con Bolivia, donde el Decreto Supremo que implementa la nueva Ley No. 351 requiere que toda organización que desarrolla actividades en más de un departamento y que obtuvo su personalidad jurídica con anterioridad debe adecuarse a lo dispuesto en la nueva norma. Las OSC encuestadas revelan la sensibilidad de la pregunta sobre el estatus actual de este trámite, pues, como el gráfico<sup>58</sup> abajo demuestra, 38% declinaron contestarla. A mediados de 2015, aproximadamente dos años después de su aprobación, solamente 11% de las OSC reportaron que se habían concluido el trámite de readecuación.

---

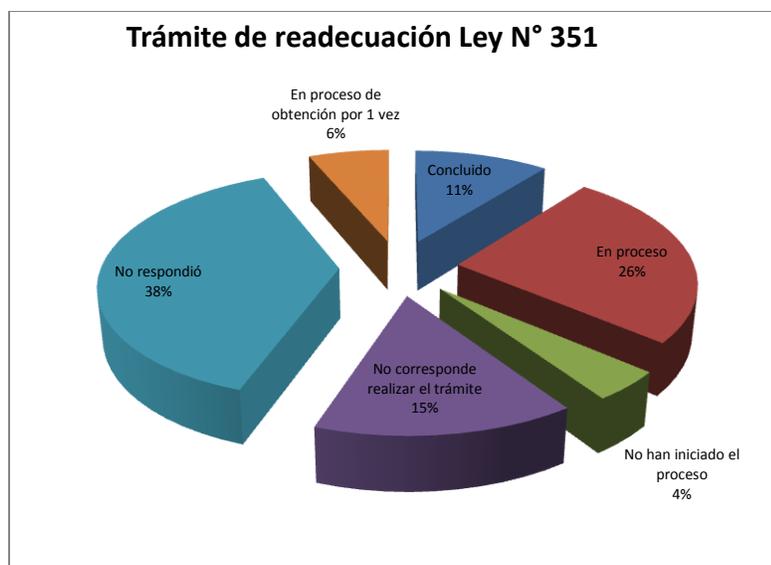
<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Informe Panameño*, p. 15.

<sup>57</sup> Ver CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶157.

<sup>58</sup> *Informe Boliviano*, p. 30.



La revisión en sí se caracteriza por demandas oficiales de cambios en los estatutos, entre otras razones, para especificar la contribución de la OSC al desarrollo social económico del país, que deben estar acordes a los planes de desarrollo, y en “la precisión de objetivos, fines e incluso en la misión de la organización”<sup>59</sup>. Explica el equipo boliviano: *Todas las organizaciones que llenaron la encuesta a las que les solicitaron cambios en sus estatutos, manifestaron que cuando un funcionario público les pedía cambios en ningún momento les informaba de su posibilidad de apelar, al contrario entendieron que era obligatorio que realicen los cambios solicitados si querían continuar con el proceso de obtención de readecuación de personalidad jurídica, porque si no el proceso se estancaría*<sup>60</sup>.

Las OSC encuestadas comentaron que los costos del trámite de readecuación han sido muy altos, y además, no anticipados, “lo que los ha llevado a adecuar los presupuestos porque nadie de los cooperantes financia el cambio de estatutos, menos aún para una readecuación cuando ya se tiene la personería jurídica”<sup>61</sup>. Según las OSC encuestadas, el costo del trámite de readecuación variaba entre US\$287 y un máximo de aproximadamente US\$12.000. La organización que reportó el trámite más costoso detallaba los siguientes gastos: honorarios del abogado (US\$1.000), costos oficiales (US\$2.477), viajes (US\$1.197 correspondiente a dos personas de la directiva y una de coordinación), costos de personal (US\$2.446 50% tiempo coordinación por 5 meses), y la realización de una Asamblea Nacional Extraordinaria (US\$4.912)<sup>62</sup>. Las OSC encuestadas reportaron otros costos no monetarios de las demoras e incertidumbre legal relacionados con la readecuación de su personalidad jurídica:

- La imposibilidad de realizar el trámite de exención de impuestos;

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. 39-40. Los seis informes reflejan que es común que los derechos de apelación estén regulados en la legislación de procedimiento administrativo y no en las normas específicas que regulan las OSC. Ver, por ejemplo, el *Informe Mexicano*, p. 19.

<sup>61</sup> *Informe Boliviano*, p. 35.

<sup>62</sup> *Ibid.*

- Perjuicios para presentarse en algunos proyectos de la cooperación; y
- La imposibilidad de cumplir con demandas del certificado de adecuación por parte de otras entidades privadas y del Estado, como bancos, oficinas de impuestos, y seguridad social.

El equipo boliviano caracteriza el resultado como el “estrangulamiento operativo” de las OSC<sup>63</sup>. Reformas para eliminar requisitos de “readecuación” de estatutos reducirían los riesgos de negaciones arbitrarias e interrupciones en las actividades de las OSC<sup>64</sup>.

## 5. Supervisión y Monitoreo

*Los Estados deben abstenerse de promover leyes y políticas que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias respecto de los motivos legítimos para restringir las posibilidades de conformación y funcionamiento de las organizaciones de derechos humanos.*

CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶165.

En el estudio se consideraron varios temas relacionados a la supervisión y monitoreo de las OSC por parte del Estado, junto con la manera en que esta relación afecta o no la capacidad de las organizaciones a realizar sus misiones. En particular, los seis equipos analizaron las exigencias y procedimientos de proporcionar información a las entidades estatales encargadas de supervisar a las OSC y las implicaciones de esta supervisión para las organizaciones. También exploraron las percepciones de las OSC sobre sus relaciones con los entes supervisores, específicamente en los contextos de corrupción y de trato discriminatorio.

Es notable que dos de los países con marcos regulatorios considerados más favorables para las OSC, México y Chile, tengan requisitos *virtualmente ilimitados* sobre la información que el Estado puede exigir de las organizaciones. Por ejemplo, en México, las OSC con CLUNI deben entregar informes anuales sobre sus actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, junto con información financiera sobre su situación, *especialmente* pero no exclusivamente sobre su uso de fondos públicos<sup>65</sup>. Además, deben

*Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban*<sup>66</sup>.

De manera parecida, según el equipo chileno, el Ministerio de Justicia “puede requerir a los representantes de las OSC 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

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>64</sup> Ver *Informe del Relator Especial de la ONU* de 21 de mayo de 2012, ¶ 62.

<sup>65</sup> *Informe México*, p. 24.

<sup>66</sup> *Ibid.*

y de remuneraciones, *así como cualquier otra información respecto del desarrollo de sus actividades*<sup>67</sup>. Esta clase de autoridad legal abierta para demandar información de las OSC se presta a abusos, aunque no fuera observada como un problema en la práctica por las OSC encuestadas.

La cantidad, periodicidad y la entidad estatal receptora de informes obligatorios varían entre los países. Por ejemplo, en Argentina, las OSC reportan sus balances contables - y en el caso de fundaciones, sus planes de acción y bases presupuestarias – a la Dirección de Personas Jurídicas de la provincia en que están registradas<sup>68</sup>. En Bolivia, para las OSC que realizan actividades en más de un departamento, el equipo de expertos considera que después del registro por el Ministerio de Autonomías, técnicamente no existe una agencia del Estado encargado de supervisarlas. Notan, sin embargo, que en la práctica, el requisito de la readecuación de la personalidad jurídica bajo la Ley No. 351 y su reglamento ha significado una supervisión por parte del mismo Ministerio – particularmente relacionada a los causales de disolución, tema de la próxima sección<sup>69</sup>.

Los equipos buscaron cuantificar el costo típico para las OSC de preparar los informes obligatorios. Según las encuestas entregadas por OSC mexicanas, el costo anual promedio para la preparación de informes financieros, de actividades e impacto requeridos por autoridades gubernamentales es US\$4.000<sup>70</sup>; para las OSC brasileñas, el estimado variaba según el tamaño de las OSC, entre US\$3.000 y US\$25.000<sup>71</sup>. En Chile la normativa impone mayores requisitos de auditorías y de informes únicamente a las OSC con bienes encima de un determinado monto<sup>72</sup>. En algunos países, como Brasil y México, formatos de fácil acceso en línea han facilitado el cumplimiento y reducido la carga administrativa y financiera de preparar los informes. En Panamá, sin embargo, la obligación de reportar mensualmente en línea ha sido criticada por las OSC, no solo por la exigencia de la información, sino por la imposibilidad de cumplir para muchas organizaciones que ni siquiera tienen computadoras ni acceso al internet<sup>73</sup>. Reformas para delinear con especificidad la documentación que las OSC deben guardar y presentar a las entidades supervisoras, con procedimientos ágiles y flexibles para cumplir con las obligaciones de rendir cuentas podrían reducir las limitaciones ilegítimas en la operación de las OSC<sup>74</sup>.

---

<sup>67</sup> *Informe Chileno*, p. 13.

<sup>68</sup> *Informe Argentino*, p. 4.

<sup>69</sup> *Informe Boliviano*, p. 8. Las organizadas registradas como ONG también deben reportar cada tres años sobre las actividades realizadas y los proyectos programados para el trienio siguiente al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación del Desarrollo. *Ibid.*, p. 40.

<sup>70</sup> *Informe Mexicano*, p. 25.

<sup>71</sup> *Informe Brasileño*, p. 18.

<sup>72</sup> *Informe Chileno*, p. 14.

<sup>73</sup> *Informe Panameño*, p. 32.

<sup>74</sup> Ver CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶165.

*Hay una tendencia en la región, reflejada en algunos de los países estudiados, de imponer requisitos abiertos de información que las OSC deben guardar y presentar a las autoridades. ¿Qué nivel de acceso oficial a los datos de las organizaciones es excesivo para una ley que regula el ciclo de vida de las OSC?*

*Es vital que los funcionarios del Gobierno obren de buena fe y de manera oportuna y no selectiva.*

*Informe del Relator Especial de la ONU de 21 de mayo de 2012, ¶ 57.*

Un hallazgo positivo del estudio es que a pesar de tanta discrecionalidad que ejercen los funcionarios públicos, pocos representantes de OSC encuestadas afirmaron haber recibido demanda de soborno<sup>75</sup>. Era común, en cambio, que un porcentaje pequeño pero significativo reportara experiencias de trato discriminatorio, por ejemplo por motivos partidistas.



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las encuestas realizadas a OSC que acompañan los respectivos Informes de País.

Por su parte, el equipo brasileño no describe un clima de hostigamiento sino *“un gran mal estar en las OSC brasileñas* aunque no se pueda decir que sea originado de una intención del gobierno de callarlas o combatirlas, como se observa en otros países, pues el gobierno federal se presenta como un aliado de las OSC. Para nosotros, los investigadores que llevaron a cabo la investigación, la encuesta y el diálogo, nos parece

*Aunque durante el periodo 2009-2014 los ataques y campañas contra la sociedad civil fueron constantes, lo cierto es que iban dirigidos directamente contra determinados líderes de organizaciones dedicadas a los temas de lucha contra la corrupción y reforma judicial. La labor de control y fiscalización se intensifica cuando los intereses son antagónicos, y la información recolectada por las instituciones del Estado, en tales procesos, ha sido utilizada de manera arbitraria con fines políticos.*

*Informe Panameño, p. 34.*

<sup>75</sup> Es notable que casi ninguna de las OSC encuestadas reportaron una demanda de soborno; únicamente las encuestas de México y Brasil revelaron experiencias significativas con corrupción, pero por menos del 10% de las OSC encuestadas. Documentación de respaldo sobre resultados de encuestas; *Informe Brasileño*, p. 5.

que todo sea una expresión del zeitgeist de Brasil. *El espíritu de nuestro tiempo, el actual clima intelectual y cultural brasileño, se presenta como profundamente suspicaz de las instituciones, en una mezcla de consternación, apatía y sueños rotos y eso también afecta las OSC ...*<sup>76</sup>. Reformas legales para incorporar requisitos más precisos contribuiría a marcos legales menos discrecionales, con reducidas oportunidades para el trato selectivo y discriminatorio<sup>77</sup>.

### **Disolución Forzosa y otras Sanciones**

*La suspensión y la disolución involuntarias son tal vez las sanciones más graves que las autoridades pueden imponer a una organización. Deben utilizarse únicamente cuando sean insuficientes otras medidas menos restrictivas, y deben regirse por los principios de proporcionalidad y necesidad. Además, las asociaciones deberían tener el derecho de interponer recurso contra las decisiones relativas a la suspensión o la disolución ante un tribunal independiente e imparcial.*

*Informe del Relator Especial de la ONU de 4 de Agosto de 2015, ¶ 38.*

En varios de los países estudiados, la normativa que regula la disolución involuntaria de una OSC establece motivos relativamente claros y limitados que reflejan su aplicación en casos severos y con protecciones para la OSC afectada. Por ejemplo, la legislación chilena establece que se puede disolver una OSC contra la voluntad de sus miembros “a través de una sentencia judicial ejecutoriada, en caso de declarar el tribunal que la organización está prohibida por la Constitución o la ley o ha infringido gravemente sus estatutos, o por haberse realizado íntegramente su fin o hacerse imposible su realización, y por las demás causas previstas en los estatutos y en las leyes. ... La sentencia judicial que declare la disolución forzada de una OSC sólo puede dictarse en juicio iniciado a requerimiento del Consejo de Defensa del Estado, en procedimiento breve y sumario, el que ejercerá la acción previa petición fundada del Ministerio de Justicia”<sup>78</sup>.

Es notable, sin embargo, que en *la mitad de los países estudiados* las normas vigentes autorizan al Estado disolver forzosamente a una OSC por motivos ambiguos o por incumplimientos menores, en algunos casos sin procedimientos claros que garantizarían el debido proceso.

---

<sup>76</sup> *Informe Brasileño*, p. 6.

<sup>77</sup> Ver *Informe del Relator Especial de la ONU* de 21 de mayo de 2012, ¶ 57.

<sup>78</sup> *Informe Chileno*, p. 15. Según el equipo brasileño, la disolución forzada de una OSC en el país “solo ocurre después de un fallo judicial definitivo, en proceso donde tenga sido asegurado amplio derecho de defensa y de apelo. La disolución solo ocurre en situaciones donde se verifican propósitos y prácticas criminales”. *Informe Brasileño*, p. 4.

Causales Ambiguas de Disolución Forzosa identificados por los Equipos		
Argentina <sup>79</sup>	Panamá <sup>80</sup>	Bolivia <sup>81</sup>
Si la medida “ <i>resulta necesaria en resguardo del interés público</i> ”	<i>Cuando “se tenga información” de que la entidad se dedica a actividades ilícitas e incluso cuando sean lícitas pero contrarias a los objetivos y fines establecidos en su estatuto</i>	<i>Incumplimiento a lo dispuesto por la Ley No. 351 y sus reglamentos</i>
	<i>Cuando “existan causales que justifiquen la disolución”</i>	<i>Por necesidad o interés público, declarado mediante Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional.</i>
	<i>Cuando la OSC no cumple con su obligación de incorporar en sus estatutos de manera explícita, la posibilidad de que hombres y mujeres participen en condiciones de igualdad</i>	<i>Por realizar actividades distintas o dedicarse a otro rubro que no sea el indicado en su estatuto.</i>
		<i>Por transferencia o comercialización de la personalidad jurídica</i>
		<i>Por sentencia penal ejecutoriada, cuando se compruebe por la instancia judicial competente, que los miembros que ejercen representación de la persona colectiva, realicen actividades que atenten en contra la seguridad o el orden público o hayan cometido hechos ilícitos en el ejercicio de sus funciones</i>
		<i>Por incumplimiento a las políticas y/o normas sectoriales, previo informe del Ministerio del área.</i>

Ni el equipo argentino ni panameño reporta casos en que las disposiciones ambiguas hayan sido implementadas para disolver a una OSC. El hecho de que el Estado tenga la autoridad de clausurar a una organización porque “resulte necesario” o que “existe justificación” deja discrecionalidad excesiva en las manos de funcionarios públicos. Las causales de disolución forzosa enumeradas en la Ley No. 351 y el Decreto Supremo que la implementa son llamativas por varios motivos:

El equipo boliviano comenta que el último causal citado “*responde a un evidente propósito de control, al establecer que la autoridad administrativa puede disponer la extinción de*

*Si bien todavía no se ha revocado ninguna personalidad jurídica, el Ministro de Autonomías ya ha advertido mediante declaraciones públicas que es posible el cierre de ONGs que no cumplan con los puntos – anteriormente mencionados – de la Ley 351 y su reglamento. Incluso ya hay 38 ONGs que recientemente han sido declaradas como “irregulares” y no pueden realizar actividades financieras por no haber concluido su trámite de readecuación de personalidades jurídicas.*

*Informe Boliviano, p. 71*

<sup>79</sup> Informe Argentino, p. 7.

<sup>80</sup> Informe Panameño, pp. 25-27.

<sup>81</sup> Informe Boliviano, pp. 19-20.

*la organización, por incumplimiento de las políticas y/o normas sectoriales que la mayoría de las veces ni el Gobierno Central cumple”<sup>82</sup>.*

A diferencia de la normativa boliviana, la legislación que regula a las OSC de varios de los países estudiados contempla proporcionalidad en sanciones. La Ley de Fomento de México, por ejemplo, establece cuatro sanciones, en orden de severidad: apercibimiento, multa, suspensión y cancelación del registro<sup>83</sup>. Según el equipo mexicano, “Las infracciones fundamentalmente tienen que ver con el mal uso de los recursos públicos o bien romper con los criterios de no distribución de remanentes (OSC no lucrativa), actividades político partidistas o de proselitismo religioso. También es sancionable el hecho que la OSC destine recursos a actividades ajenas a su objeto social”<sup>84</sup>. Argentina cuenta con sanciones graduadas también, empezando con a) apercibimiento, b) apercibimiento con publicación a cargo del infractor, y c) multa, con un monto máximo de \$30.000.000 pesos (aproximadamente US\$3.000.000) actualizado semestralmente. El equipo argentino nota que el “monto de la multa se graduará de acuerdo con la gravedad del hecho, con la comisión de otras infracciones por el responsable y se tomará en cuenta el capital y el patrimonio de la entidad”<sup>85</sup>. Reformas a las causales de disolución para eliminar motivos de errores técnicos o menores, ambiguas, las acciones ilegales de individuos, o por determinaciones lícitas estratégicas de la OSC, contribuirán a un marco legal con la proporcionalidad, especificidad y legitimidad requeridas por el derecho internacional<sup>86</sup>.

*Disposiciones que obligan a las OSC a asegurar el equilibrio o la igualdad de género en la membresía de OSC como la norma panameña han aparecido en legislación efectiva o propuesta en la región. Los estándares internacionales podrían ser explícitos en definir si son “necesarias en una sociedad democrática” por una de las razones establecidas en el PIDCP o la Convención Americana.*

*También hay una tendencia creciente de exigir a las OSC reformar sus estatutos para declarar con especificidad sus objetivos, lo que da mayor relevancia al causal de disolución por realizar actividades que no caben dentro del objetivo establecido en los estatutos. ¿Qué nivel de detalle es apropiado, y qué flexibilidad deberían tener las OSC para interpretar su objetivo social?*

## **Sostenibilidad Financiera**

*[A]demás de facilitar el registro de una organización, la libertad de asociación incluye el derecho de “poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho”.*

*CIDH, Segundo informe sobre la situación de defensores, ¶175.*

<sup>82</sup> Informe Boliviano, p. 21.

<sup>83</sup> Informe Mexicano, pp. 27-28.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Informe Argentino, p. 8.

<sup>86</sup> Ver Informe del Relator Especial de la ONU de 4 de Agosto de 2015, ¶ 38.

Elemento legal clave para muchas organizaciones es la capacidad de recaudar los fondos necesarios para poner en marcha sus actividades. Aquí consideramos dos fuentes de fondos para la sostenibilidad de las OSC: financiamiento internacional y actividades económicas realizadas por las organizaciones. Los informes de los seis países revelan que variadas leyes y políticas del Estado tienen un impacto en la capacidad de las OSC a acceder a la cooperación internacional o de realizar actividades que generan ganancias. El acceso al financiamiento público es tratado en la siguiente parte del estudio.

### ***Acceso al Financiamiento de Donantes Internacionales***

*El Relator Especial ha subrayado ... que la capacidad para buscar, obtener y utilizar recursos —de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales— es esencial para la existencia y la eficacia de las actividades de cualquier asociación, por pequeña que sea.*

*Informe del Relator Especial de la ONU de 4 de agosto de 2015, ¶167.*

Ninguno de los informes de país identifica legislación que restringe completamente el acceso de las OSC a la cooperación internacional; lo más cerca es una disposición boliviana que prohíbe las donaciones que “impliquen condicionamientos ideológicos y políticos”<sup>87</sup>. En cambio, los informes demuestran una diversidad de legislación que regula la *forma de recibir o reportar* los fondos internacionales recibidos que tienen un impacto importante para las OSC. Por ejemplo:

- En Argentina, regulaciones bancarias requieren que los envíos de fondos internacionales para las OSC sean administrados únicamente por el Banco Central, lo que entrega las donaciones en pesos al cambio oficial, típicamente semanas después del giro<sup>88</sup>.
- En México, legislación anti-lavado de dinero de 2013 trata las donaciones a OSC como “actividades vulnerables”; obliga a las OSC crear expedientes con los datos personales de sus donantes y guardarlos por cinco años<sup>89</sup>.
- En Panamá, las OSC están obligadas a publicar información sobre sus donaciones en un sitio web y actualizarla mensualmente<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> *Informe Boliviano*, p. 17.

<sup>88</sup> *Informe Argentino*, p. 6.

<sup>89</sup> *Informe Mexicano*, pp. 21-22.

<sup>90</sup> *Informe Panameño*, p. 24.

En Argentina y México, estas normas perjudican a las OSC. En el primer caso, las organizaciones reciben fondos con atrasos (y a una tasa de cambio oficial desfavorable)<sup>91</sup>. El equipo mexicano considera que “la disponibilidad de recursos internacionales sufrió un serio revés en los últimos años con la promulgación de [la ley anti-lavado]”<sup>92</sup>. En Panamá, en cambio, el equipo considera que la norma – que podría imponer una carga administrativa y financiera significativa para muchas OSC – no las está afectando en la práctica por la falta de implementación: “*lo cierto es que la mayoría de las organizaciones no tienen portal de internet y no saben que deben publicar esta información. Aun cuando existe una obligación legal de publicar en la web toda la información sobre las donaciones recibidas, la DGI ni ninguna otra instancia pública está supervisando que se cumpla esta norma*”<sup>93</sup>.

La dependencia en la cooperación internacional por las OSC encuestadas variaba de país en país – de 24% de las OSC en México<sup>94</sup> a 88% en Bolivia<sup>95</sup>. Varios de los equipos reportan que la cantidad de cooperación que llega a las OSC nacionales está declinando – el equipo panameño cita el nivel de crecimiento económico del país y los problemas económicos en los países donantes como una explicación<sup>96</sup>. El *Informe Boliviano* menciona estos factores, pero también apunta a políticas del Estado como la expulsión de un donante extranjero y hostigamiento de altos funcionarios públicos a las OSC que reciben fondos del exterior—particularmente de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos – para explicar la disminución en el acceso a la cooperación: “*En reiteradas oportunidades diferentes representantes del gobierno han acusado a algunas OSC de tener determinados intereses políticos, defender los intereses del imperialismo y a atentar contra el gobierno boliviano*”<sup>97</sup>. Considerando el nivel de dependencia en la cooperación internacional por parte de las OSC en varios países, reformas a leyes y políticas para eliminar desincentivos a las donaciones internacionales contribuirán a un entorno legal favorable para que las OSC puedan llevar a cabo sus misiones<sup>98</sup>.

*[OSC encuestadas] también han mencionado como motivo de la disminución de fondos la situación política y de inseguridad jurídica frente a las OSC. En diciembre de [2013] el gobierno boliviano expulsó a la ONG IBIS de Dinamarca, organización que trabajaba ... con organizaciones indígenas, universidades, institutos de investigación e institutos con competencia en gobernabilidad, educación y otros bajo acusaciones de haber tenido actuaciones políticas “intolerables” en contra del gobierno y que habría financiado la división de organizaciones sociales indígenas.*

*Informe Boliviano, p. 48.*

<sup>91</sup> *Informe Argentino*, p. 6.

<sup>92</sup> *Informe Mexicano*, p. 21.

<sup>93</sup> *Informe Panameño*, p. 32.

<sup>94</sup> *Informe Mexicano*, p. 22.

<sup>95</sup> *Informe Boliviano*, p. 47.

<sup>96</sup> *Informe Panameño*, p. 36.

<sup>97</sup> *Informe Boliviano*, p. 44.

<sup>98</sup> Ver CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶175; *Informe del Relator Especial de la ONU* de 4 de agosto de 2015, ¶167.

*Países en toda la región están implementando nuevas leyes anti-lavado con requisitos intrusivos y onerosos para las OSC y sus donantes, con la justificación de que son requeridas por normas internacionales. Mayor orientación por parte de los mecanismos internacionales de derechos humanos podría ayudarles a los Estados a equilibrar el interés en combatir el lavado de dinero con su obligación de promover el derecho a la libertad de asociación.*

#### **a. Acceso al Financiamiento a través de Actividades Económicas**

Las limitaciones al acceso a la cooperación extranjera apuntan al valor de la diversificación en las fuentes de financiamiento de las OSC; la generación de recursos a través de actividades económicas es una opción importante. En ninguno de los seis países estudiados les está prohibida a las OSC realizar actividades económicas. El *Informe Boliviano* indica que la ley es silenciosa sobre el tema de la permisibilidad del autofinanciamiento a través de actividades económicas, y que efectivamente, muchas OSC realizan ventas de servicios, libros y artesanía<sup>99</sup>. En aquel país como en México, los equipos señalan que la capacidad de las OSC de realizar actividades económicas no es cuestión de permisibilidad sino de tratamiento fiscal – específicamente, el temor a perder su exención de impuestos (tema fuera del alcance de este estudio comparado)<sup>100</sup>.

El equipo brasileño nota que la legislación “permite que las OSC realicen actividades comerciales, como rendición de servicios o venta de bienes, pero estas actividades deben ser coherentes con los propósitos estatutarios y el resultado financiero no puede ser distribuido a dirigentes, asociados o terceros, sino integralmente invertido en los mismos propósitos estatutarios”<sup>101</sup>. En Chile, toda la ganancia debe ser reinvertida en el objetivo social de la organización<sup>102</sup>. El nuevo Código Civil y Comercial argentino establece que una asociación civil “no puede perseguir el lucro *como fin principal*” —norma criticada por el equipo argentino por no especificar las condiciones de la legislación brasileña y chilena: “[E]sto implica que podría hacerlo como finalidad secundaria o accesorio.... Distinto es admitir la posibilidad de que, para el cumplimiento de su objeto, las entidades puedan llevar a cabo una actividad ‘lucrativa’, siempre y cuando la misma guarde proporción con las actividades sociales propias, y los ingresos que generen se destinen exclusivamente a los fines estatutarios y no se distribuyan entre sus miembros”<sup>103</sup>. Esta ambigüedad podría traer consecuencias para las OSC, como, por ejemplo, la erosión de confianza en el sector por la percepción de competencia desleal con entidades comerciales.

---

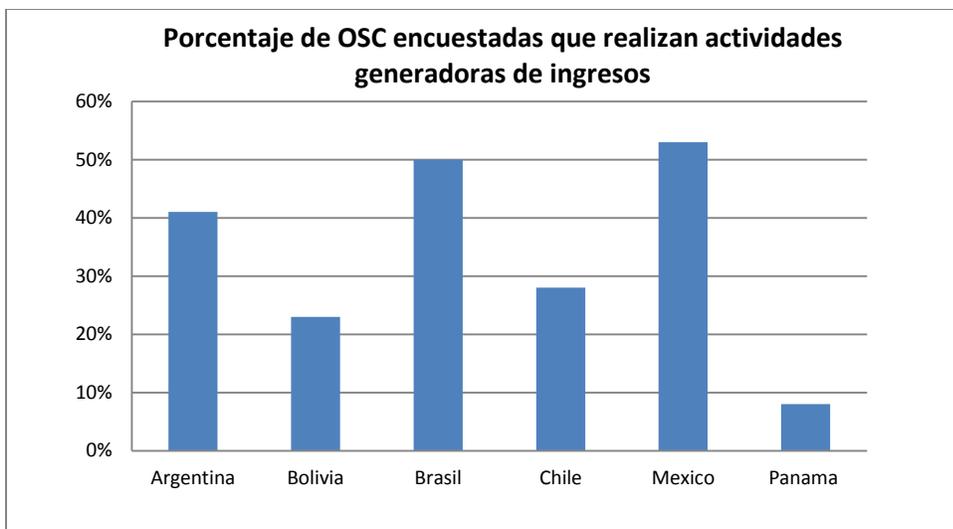
<sup>99</sup> *Informe Boliviano*, p. 17.

<sup>100</sup> Aunque este fuera del alcance del estudio comparado, varios de los informes por país investigan el tratamiento fiscal de las actividades económicas realizadas por las OSC.

<sup>101</sup> *Informe Brasileño*, p. 4.

<sup>102</sup> *Informe Chileno*, p. 10.

<sup>103</sup> *Informe Argentino*, p. 10.



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las encuestas realizadas a OSC que acompañan los respectivos Informes de País.

Según las encuestas, en algunos de los países estudiados muy pocas OSC están generando recursos para su sostenibilidad a través de actividades económicas. Podría haber varias explicaciones, incluyendo la falta de conocimiento o capacidad, o la ineffectividad de incentivos fiscales no analizados en este estudio. Por lo menos en los seis países estudiados, la explicación no es porque no les es permitida la opción de generar recursos a través de actividades económicas. Reformas legales para facilitar y promover esta opción de sostenibilidad ayudaría a crear un entorno en que las OSC tengan acceso a los fondos necesarios para poner en marcha sus actividades y programas<sup>104</sup>.

### **B. El Acceso de las OSC a Fondos Públicos**

En los países estudiados, como en la región en general, los Estados proporcionan fondos públicos a las OSC con objetivos de promover al sector, mejorar o diversificar la prestación de servicios básicos, incentivar la investigación sobre asuntos de interés público, y más. Los seis equipos examinaron las normas que regulan el financiamiento público de las OSC en sus respectivos países y solicitaron las observaciones de OSC y otros sobre sus experiencias con los sistemas legalmente establecidos para la solicitud de convenios, el otorgamiento de fondos y el seguimiento público de su uso.

Los informes revelan profundas diferencias entre los países en los niveles de formalidad y transparencia de estos sistemas legales. Como se presenta a continuación, el equipo chileno indica que los programas de financiamiento público para las OSC “están regidos por reglas de concursabilidad o bases de licitación, que en lo esencial implican competencia en igualdad de oportunidades para

<sup>104</sup> Ver CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensores*, ¶175.

*“Criminalización” es la palabra usada en el sector para expresar un contexto de desconfianza del Estado que, por eso, impone a las OSC cada vez más controles. La evolución legislativa expresa esta percepción, pues todas las recientes leyes – incluyendo la Ley 13019 de acceso a fondos públicos - han creado más obligaciones y demandado más ‘pruebas de buen comportamiento’...*

*Informe Brasileño, p. 26.*

adjudicarse los proyectos y recursos”<sup>105</sup>. En cambio, la normativa legal identificada por el equipo boliviano “no desarrolla un régimen de elegibilidad sistemático y riguroso para solicitar subvenciones o contratos financiados con fondos públicos”<sup>106</sup>. Las encuestas administradas por estos dos equipos revelan el impacto práctico para las OSC de estos sistemas: solo 9% de las OSC bolivianas reportaron haber recibido financiamiento público<sup>107</sup>, mientras el 86% de las OSC chilenas afirmaron haberlo hecho<sup>108</sup>. Los informes también revelan que un país puede tener un marco legal general favorable para el otorgamiento de fondos públicos a las OSC, pero si deja su implementación a la discreción de cada agencia estatal, como pasa en México, o si tiene un alcance temático limitado, como está reflejado en Panamá, tendrá relevancia menor para el sector.

### ***Temas Legales y Prácticos en el Financiamiento Público de las OSC***

Los sistemas legales para el financiamiento público de las OSC son reflejos en gran medida de las relaciones generales entre sociedad civil y el Estado. La Ley 13019 de Brasil, aprobada en 2014 para transparentar y promover la colaboración entre el Estado y OSC – incluyendo contratos y donaciones – nació en un contexto de escándalos de corrupción que todavía marca las percepciones de un sector respecto al otro.

La falta de confianza puede ser parte de la explicación por reiteradas extensiones en la fecha de efectividad de la Ley 13019, pues, su entrada en vigencia ha sido extendida por un total de *540 días*, hasta enero de 2016. Según la explicación oficial, la demora es necesaria para permitir “complejas adecuaciones estructurales”; a pesar de un proceso de amplios debates públicos sobre el reglamento de la Ley, no se conoce su contenido<sup>109</sup>. Por estas razones, este estudio no evalúa las disposiciones ni las prácticas de implementación de esta nueva ley comprensiva brasileña para la regulación del financiamiento público de las OSC.

País	OSC que afirmaron haber solicitado una subvención o contrato ante el gobierno	OSC que respondieron afirmativamente a la pregunta anterior y afirmaron que los criterios utilizados para la aplicación a la subvención o contrato estuvieron a disposición del público
Argentina	66.7%	61%
Bolivia	9%	9%
Chile	66.3%	-
México	35%	-
Panamá	6%	-

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las encuestas realizadas a OSC que acompañan los respectivos Informes de País.

<sup>105</sup> *Informe Chileno*, p. 21.

<sup>106</sup> *Informe Boliviano*, p. 24.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>108</sup> *Informe Chileno*, p. 22.

<sup>109</sup> *Informe Brasileño*, p. 4.

Los estudios revelan una gran diversidad en el nivel de formalidad de los sistemas entre los países, con las siguientes características y consecuencias:

**Mínima formalidad se traduce en la percepción de la aplicación de criterios políticos en su implementación: Bolivia y Argentina.** Según el equipo boliviano, la legislación que regula a las OSC menciona la posibilidad de obtener fondos públicos solamente en términos muy generales; son leyes específicas que contemplan el otorgamiento de fondos a las organizaciones por determinados usos<sup>110</sup>. El equipo afirma que no existen criterios generales de elegibilidad ni selección; en la práctica, las determinaciones están fundamentadas en factores políticos y no son apelables, aunque en teoría el derecho administrativo aplicaría<sup>111</sup>. Señala que es más común que el Estado contrate a OSC para consultorías o para asistencia en temas técnicos en los que la independencia de la organización no esté cuestionada y no en temas de incidencia política<sup>112</sup>. El contexto es parecido en Argentina, donde el equipo indica que no existe una normativa que regula el otorgamiento de fondos estatales a OSC, sino que “varios ministerios nacionales otorgan subsidios, en su mayoría *con criterios políticos, con gran discrecionalidad*”<sup>113</sup>. Solamente el 61% de las OSC argentinas encuestadas consideran que los criterios utilizados para conceder subvenciones o contratos estuvieron a disposición del público<sup>114</sup>.

**Sistema con criterios claros pero determinaciones opacas y limitada relevancia: Panamá.** Panamá sí ha establecido un sistema formal, creando la Dirección Nacional de Subsidios Estatales en 2002 para regular la asignación de subsidios otorgados a las OSC, con particular atención a las que sirven a grupos más vulnerables. Según las organizaciones encuestadas por el equipo panameño que sí han accedido a fondos públicos, “los procedimientos, reglas y leyes para la aplicación de subvenciones son entendidas y ... existen módulos de capacitación para los que reciben el subsidio por parte del Estado”<sup>115</sup>. El impacto positivo de este sistema formal podría ser limitado en la práctica, porque *únicamente 10% de las OSC encuestadas indicaron que han recibido fondos públicos*<sup>116</sup>. El equipo panameño presenta dos posibles explicaciones por este bajo nivel de participación: (1) falta de transparencia en las determinaciones y el seguimiento de los fondos, reflejado en el hecho que el 86% de las OSC encuestadas reportaron no conocer si la información sobre las subvenciones o contratos estatales con las OSC es disponible al público; y (2) la poca probabilidad de que el Estado proporcione subsidios a organizaciones dedicados a temas no asistencialistas como el ambiente, la promoción de la democracia o la lucha contra la corrupción<sup>117</sup>.

---

<sup>110</sup> Informe Boliviano, p. 23.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>112</sup> *Ibid.*, pp. 55-56..

<sup>113</sup> Informe Argentino, p. 8.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>115</sup> Informe Panameño, p. 43.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>117</sup> *Ibid.*, pp. 42-43.

***Criterios y procedimientos formales pero aplicados según la discreción de la entidad estatal: México.*** El equipo mexicano describe un sistema federal formal que deja gran discreción a las distintas entidades estatales para establecer – o no – reglas de operación (ROP) que promueven equidad, eficiencia y transparencia en el otorgamiento de fondos públicos a OSC. Por un lado, el equipo identifica el Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) como un programa que funciona bien en el otorgamiento de fondos públicos a OSC registradas bajo la Ley de Fomento y considera que por lo general, las ROP establecen procedimientos muy específicos – inclusive rígidos – en los requisitos para presentar propuestas y rendir cuentas sobre el uso de recursos públicos<sup>118</sup>. Las encuestas corroboran esta percepción: el 91% de las OSC encuestadas dijeron que los criterios estuvieron disponibles al público<sup>119</sup>.

Sin embargo, el equipo enfatiza que el 30% de todo el financiamiento público supuestamente otorgado al sector civil – un monto de más de 2,000 millones de pesos en 2014 – está canalizado por agencias que no siguen las buenas prácticas de INDESOL y han optado por no utilizar ROP<sup>120</sup>. Además, alertan que varias agencias públicas otorgan fondos designados para OSC a “asociaciones conformadas por el propio gobierno o que forman parte de la estructura gubernamental”<sup>121</sup>. El equipo mexicano comparte otras críticas sobre las reglas de contratación, como exigencias técnicas en las solicitudes que son difíciles para muchas OSC; limitaciones en el uso de fondos para pagar personal fijo; y la obligación de utilizar todos los fondos concedidos en un solo año<sup>122</sup>. A final de cuentas, estiman que por todos estos motivos, menos del 15% de las 30,000 OSC registradas bajo la Ley de Fomento reciben fondos públicos.

***Sistema eficiente y transparente, pero de contratación más que de fomento: Chile.*** Finalmente, en el otro punto del espectro de la formalidad está el sistema de Chile. El equipo identifica una variedad de mecanismos para el otorgamiento de fondos a OSC, incluyendo subvenciones regladas o discrecionales; recursos mediante licitación pública y privada o asignación directa. No requieren una determinación previa de elegibilidad como en México; cualquier OSC que cumpla con los requisitos formales y transparentes puede solicitar financiamiento público<sup>123</sup>.

*Los apoyos a las actividades de las OSC a través de fondos públicos continúan siendo uno de los grandes temas pendientes de mejora en la agenda de la sociedad civil y que simboliza una lucha permanentemente por modificaciones, algunas de ellas en el marco legal, otras en la práctica a través de reglas de operación (ROP) y sobre todo con acciones para contrarrestar la discrecionalidad y la entrega de la mayoría de recursos – contabilizados como entregados para OSC – para organizaciones que forman parte de la estructura gubernamental. En general los recursos del erario aún acusan inequidad y falta de transparencia como una constante.*

*Informe Mexicano, p. 30.*

<sup>118</sup> *Informe Mexicano*, p. 36.

<sup>119</sup> Resultado de encuestas reflejado en Matriz B, apéndice al *Informe Mexicano*.

<sup>120</sup> *Informe Mexicano*, p. 31.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 31-32.

<sup>122</sup> *Ibid.*, pp. 40-41.

<sup>123</sup> *Informe Chileno*, p. 21.

Estas prácticas han logrado la confianza por su nivel de aplicación imparcial – 90% de las OSC que participaron en la encuesta expresaron la opinión de que el otorgamiento de fondos públicos no es afectado por motivos político-partidista<sup>124</sup>. Sin embargo, los programas son criticados (a) por ser demasiado dirigidos por el Estado, limitando la independencia e iniciativa de las OSC; y (b) por perjudicar a las OSC pequeñas al aplicar los mismos estándares en la evaluación de propuestas sin tomar en cuenta el tamaño de la organización<sup>125</sup>.

*[A] partir de muchas respuestas se puede confirmar la amplia percepción en el sector de la sociedad civil, reiterada en las últimas décadas, que el Estado de Chile usa (en un buen sentido, pero también muchas veces con abuso) a las OSC como ejecutoras de sus programas preestablecidos y prediseñados, esto es, como meras contratistas o proveedoras de servicios sociales cuya realización es responsabilidad del Estado.*

*Informe Chileno, pp. 23-24.*

*La falta de transparencia en el otorgamiento de fondos públicos a las OSC daña la percepción pública del sector civil y es un factor en el aumento de hostigamiento que enfrenta el sector. Aportes de los mecanismos internacionales de derechos humanos de buenas prácticas en el financiamiento público de las OSC podrían contribuir a mejorar el entorno en que operan las organizaciones y de esta manera promover el pleno ejercicio de la libertad de asociación.*

### **C. La Participación de las OSC en el Desarrollo de Políticas Públicas**

*...[E]ntre otras libertades, las asociaciones tienen la libertad de abogar por amplias reformas electorales y políticas; para discutir asuntos de interés público y contribuir al debate público; para monitorear y observar procesos electorales...*

*Informe del Relator Especial de la ONU de 7 de Agosto de 2013, ¶ 43.*

Los seis informes demuestran una variedad de mecanismos legalmente establecidos para fomentar y canalizar la participación de las personas organizadas en temas de políticas públicas. Algunos de los mecanismos citados son: consultas populares, consejos técnicos, plebiscitos, referéndums, y demandas de inconstitucionalidad. El estudio también investiga las normas que regulan las actividades de las OSC

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 25.

en el contexto electoral. Las observaciones de las OSC encuestadas sobre sus experiencias de participación en políticas públicas revelan que en la práctica, muchas sí aprovechan de canales formales e informales de manera significativa.

Respuestas afirmativas de OSC encuestadas sobre su participación en la formación de Políticas Públicas					
PAIS	OSC que han reunido con servidores públicos para presentar una propuesta de ley o política pública	OSC que han presentado algún amicus curiae o ha participado de audiencia pública en proceso judicial	OSC que han servido alguna vez en una comisión u otro órgano con representantes de la sociedad civil y del gobierno para formular políticas públicas	OSC que han participado en campañas de plebiscitos o referéndums	OSC que han participado en procesos electorales
Argentina	50%	13%	26%	5%	3%
Bolivia	87%	36%	64%	21%	32%
Chile	56.2%	9%	53%	9%	3%
México	68%	47%	51%	13%	17%

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las encuestas realizadas a OSC que acompañan los respectivos Informes de País.

Los equipos resaltan victorias en reformas legales – como la Ley 20.500 chilena de 2011, que reconoce el derecho a la participación popular en políticas, planes, programas y acciones – y experiencias trascendentes de participación – como la movilización masiva de mexicanos en un plebiscito que logró el otorgamiento de importantes derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal. También identifican límites a estas puertas a la participación cívica, junto con el desencanto de muchas OSC encuestadas sobre el valor práctico de la participación a través de mecanismos no vinculantes, en los cuales no ven un impacto de sus aportes.

**Garantías y Restricciones.** Los seis países cuentan con disposiciones constitucionales que reconocen o garantizan la participación ciudadana – por ejemplo, la constitución argentina de 1994 que “destaca la legitimación extraordinaria de las asociaciones civiles, como signo de su impacto social”<sup>126</sup>. Sin embargo, los informes identifican leyes que por diseño o en la práctica excluyen a algunas OSC de la participación en la formulación de políticas públicas. El equipo mexicano critica el hecho de que la Ley de Fomento, que habilita a las OSC a participar “en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades” del Estado *explícitamente excluye de esta participación a las OSC sin personalidad jurídica*, como los influyentes movimientos sociales informales y redes<sup>127</sup>. El *Informe Boliviano* demuestra que, no obstante las garantías constitucionales a la participación de asociaciones, la Ley de Participación y Control Social únicamente promueve la participación de los movimientos sociales y *excluye a las entidades civiles, fundaciones y ONGs*<sup>128</sup>. A pesar de esta restricción, la encuesta revela

<sup>126</sup> *Informe Argentino*, p. 9.

<sup>127</sup> *Informe Mexicano*, p. 46. A la vez, el equipo mexicano celebra una reciente victoria legal: una enmienda a la Ley de Impuesto sobre la Renta mexicana para eliminar la prohibición a las OSC que tengan autorización para recibir donaciones deducibles de impuestos de influir en la legislación. *Ibid.* p. 54.

<sup>128</sup> *Informe Boliviano*, p. 25.

que las OSC efectivamente inciden en políticas públicas: 87% afirmaron haberse reunido con funcionarios públicos para presentar una propuesta de ley o política<sup>129</sup>.

### **Mecanismos de Participación**

Dos de los informes describen legislación que obliga al ejecutivo implementar programas para canalizar la participación, sin dictar la forma que deben tomar. La mencionada Ley 20.500 de Chile encarga a los ministerios y otras entidades del gobierno central establecer “una ‘norma general’ que contenga las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia”<sup>130</sup>. La Ley de Transparencia en la Gestión Pública de Panamá también obliga al Estado informar a y consultar con los ciudadanos, y enumera los siguientes mecanismos: consultas públicas, audiencias públicas, foros, talleres y participación directa<sup>131</sup>. Más común en los países estudiados son las leyes precisas sobre un determinado mecanismo de participación. A continuación, se presentan algunos ejemplos de estos mecanismos legales, juntos con experiencias prácticas sobre su implementación.

*[L]a Ley No. 351 impone que los estatutos de las ONGs y fundaciones deben mencionar adicionalmente la contribución al desarrollo económico social y establecer una adscripción obligatoria a la política oficial de desarrollo económico social. Entonces, lo que en realidad existe es una obligación de sumarse a las políticas gubernamentales y no un derecho de participar en su elaboración o controlar su ejecución.*

*Informe Boliviano, p. 25.*

### **Audiencias Públicas o Consultas Públicas**

- *Normativa Ambiental, Panamá.* El equipo panameño considera que algunas normas ambientales establecen mecanismos detallados para la participación popular, citando decretos ejecutivos que exigen como parte del estudio del impacto ambiental de un proyecto: (a) entrevistas o encuestas con los residentes de comunidades afectadas, (b) consultas formales y (c) foros públicos, según el tamaño del proyecto<sup>132</sup>. Sin embargo, notan la limitada implementación de estos mecanismos, resaltando una ley ambiental aprobada en 1998 que crea la Comisión Consultiva Nacional y Comisiones

*Sobre la participación de las OSC en comisiones u órganos donde la sociedad civil tenga espacio para el debate de políticas públicas, el 50% dice que sí existen este tipo de espacios. De las 25 organizaciones que dicen que sí existen ..., solo cuatro dicen que en general los procedimientos son accesibles al público.*

*Informe Panameño, p. 51.*

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>130</sup> *Informe Chileno*, p. 26.

<sup>131</sup> *Informe Panameño*, pp. 44-45. El Informe Mexicano resalta una ley similar, pero efectiva únicamente a nivel local: el Título Cuarto de la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal de 1998, que incluye una lista de opciones para canalizar la participación de las OSC y ciudadanos: plebiscito, referéndum, consultas ciudadanas, contraloría ciudadana y audiencia pública. El equipo indica que algunos de estos mecanismos han sido implementados de manera selectiva para incorporar la participación de grupos afines a los oficiales locales y excluir a otras organizaciones. *Informe Mexicano*, p. 42-43.

<sup>132</sup> *Informe Panameño*, p. 45.

Consultivas Provinciales y distritales con representación de OSC, los que a pesar de los años, no están operativos<sup>133</sup>. El informe comparte algunas de las críticas de los mecanismos por las OSC encuestadas:

- *Casi siempre la mayoría son ONGs de gobierno;*
  - *Son criterios accesibles, pero burocráticos y las convocatorias quedan en manos de funcionarios o instituciones;*
  - *Son espacios muy elitistas*<sup>134</sup>.
- *Consulta Ciudadana, Chile.* Conforme con Ley 20.500, los órganos de la administración están obligadas a (a) señalar materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, y (b) realizar consultas a su discreción o al pedido de ciudadanos, de manera “informada, pluralista y representativa”<sup>135</sup>. El equipo chileno nota que una crítica de las consultas ciudadanas es su carácter no vinculante: “Más categóricas son las opiniones en que se tachan estas instancias por ineficaces o, peor, porque instrumentalizan a las OSC para legitimar decisiones ya adoptadas por el poder”<sup>136</sup>.
  - *Consejo Consultativo de Políticas Públicas, Argentina.* El Informe Argentino señala que, aunque ha sido creado el Consejo Consultivo de Políticas Públicas, “casi no funciona”<sup>137</sup>. Las encuestas demuestran la falta de conocimiento entre las OSC sobre instancias de consulta a nivel nacional o provincial: cuando se les preguntaron si ¿“son accesibles al público los criterios de elegibilidad y los procedimientos de selección para dichos órganos”? las repuestas eran casi iguales entre las OSC quienes contestaron “sí”, “no”, y “no saben” (36.4%, 31.8%, y 31.8%, respectivamente)<sup>138</sup>.

*Uno de los hallazgos más relevantes de la investigación de campo tiene que ver con la alta valoración y conocimiento que se tiene de la participación en la gestión pública y la formación de consejos u otros órganos consultivos. Seguramente, es otra muestra del impacto de la Ley 20.500, esta vez en lo referido al mandato legal de constituir consejos de sociedad civil en todos los órganos de la Administración del Estado.*

*Informe Chileno, p. 29.*

*Hoy en día, los ciudadanos tienen voz y voto en más de veinte y cinco temas, que van desde la tradicional trinidad del bienestar (bienestar-salud-educación) a áreas como las políticas urbanas de movilidad, el desarrollo regional, el comercio exterior y las estadísticas oficiales.*

*Informe Brasileño, p. 7.*

#### Consejos Técnicos Vinculantes.

- *Consejo Nacional del Medio Ambiente, Brasil.* El equipo brasileño identifica este consejo ambiental como un ejemplo efectivo de mecanismo establecido por la Constitución para la definición, seguimiento e implementación de políticas públicas. Significativamente, el Consejo Nacional del Medio Ambiente

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>135</sup> *Informe Chileno*, p. 27.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>137</sup> *Informe Argentino*, p. 9.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 19.

tiene sus *asientos divididos de manera igualitaria* entre representantes del Estado y de las OSC, quienes tienen voz y voto en el diseño de regulaciones<sup>139</sup>. A pesar de contar con canales para la participación en determinaciones vinculantes para el Estado, conocimiento de las oportunidades entre las OSC encuestadas es relativamente limitado: “en términos de conocimiento y participación en consejos, comisiones u órganos con representantes de la sociedad civil y gobierno, [36%] han respondido que los conocen y [22%] que han participado de estos órganos”<sup>140</sup>.

- *Contraloría General del Distrito Federal, México*. El equipo mexicano identifica este mecanismo del gobierno local para supervisar los gastos públicos como uno en que los ciudadanos y las OSC ejercen voz y voto en decisiones *vinculantes* para la administración pública. El equipo contrasta este canal con el mecanismo de las audiencias públicas establecido por la misma Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Haciendo eco a críticas mencionadas en los otros informes, refiere a “*experiencias donde las autoridades utilizan la herramienta de difusión de programas para justificarlos como herramientas de participación ciudadana y de este modo demostrar que recibieron insumos de la ciudadanía cuando en realidad lo único que se hace es dar a conocer información del proyecto a consideración y conveniencia de la instancia correspondiente*”<sup>141</sup>.

#### Iniciativas de Ley/Plebiscitos/Referéndums

- *Dirección de Promoción de la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, Panamá*. Este programa permite a las OSC proponer iniciativas de Ley, con tal que estén patrocinadas por algún legislador nacional, y facilita su presentación en línea con una cuenta de correo electrónico dedicada a recibirlas. Sobre otras oportunidades de influir en la legislación, como plebiscitos y referéndums, las OSC encuestadas no reportan gran experiencia: *solo un 8% dijeron que sí habían participado*<sup>142</sup>.
- *Plebiscitos y Referéndums, Distrito Federal, México*. El *Informe Mexicano* identifica estas opciones, administradas por el Instituto Electoral del Distrito Federal, como una manera muy exigente pero efectiva para influir en políticas públicas trascendentes desde la sociedad civil. Iniciativas deben contar con las firmas del 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores – más de 425,000 personas en 2015<sup>143</sup>. El informe cita una gran victoria lograda por sociedad civil a nivel nacional a través de un plebiscito en 1995 que resultó en reformas constitucionales que cedieron derechos de autogobierno a los residentes de la ciudad capital. A pesar de esta experiencia positiva y quizás reflejando las barreras operativas de requisitos tan altos de firmas, *el 87% de las OSC encuestadas contestaron que nunca habían participado ni utilizado estas herramientas*<sup>144</sup>.

---

<sup>139</sup> *Informe Brasileño*, p. 7.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>141</sup> *Informe Mexicano*, p. 45.

<sup>142</sup> *Informe Panameño*, p. 52.

<sup>143</sup> *Informe Mexicano*, p. 42

<sup>144</sup> Dato con base en las respuestas a las encuestas realizadas a OSC que acompañan el *Informe Mexicano*.

## Demandas de Inconstitucionalidad y Participación Cívica en las Cortes

- *Demandas de inconstitucionalidad por parte de personas jurídicas, Panamá.* Cualquier persona jurídica panameña tiene la posibilidad de presentar demandas de inconstitucionalidad y según el equipo, las OSC encuestadas que intervinieron en procesos judiciales reportaron que lograron un alto impacto<sup>145</sup>.

Este no es el caso en todos los países estudiados: el equipo mexicano informa que “[e]ntre los posibles promoventes de una acción de inconstitucionalidad no se incluye en ningún momento a las OSC, ni siquiera en carácter de terceros interesados, ya que podría considerarse que alguna organización podría promover el interés de ciudadanos afectados o podría inclusive ser afectada por alguna norma”<sup>146</sup>. El *Informe Boliviano* también indica que las OSC están excluidas de la lista de partes que pueden presentar una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, las OSC encuestadas comentaron que un grupo de redes nacionales de OSC impulsaron la presentación de una demanda de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo contra la Ley No. 351 que regula el sector civil<sup>147</sup>.

- *Audiencias Públicas de la Corte Suprema, Brasil.* El *Informe Brasileño* presenta un modelo de participación de las OSC que es único en el estudio: La Corte Suprema “realiza audiencias públicas antes de pronunciarse sobre cualquier caso que puede afectar la vida de los ciudadanos en general”<sup>148</sup>. También nota que el nuevo Código Procesal Civil ha facilitado la presentación de *amicus curiae* (escritos a la Corte) por OSC que no son partes del caso; ninguna de las OSC encuestadas ha aprovechado de esta oportunidad<sup>149</sup>.

*La libertad de las asociaciones para involucrarse en actividades relacionadas al proceso electoral debería ... estar garantizada a todas las asociaciones, sean o no apolíticas en sus medios y operaciones, apoyen parcial o totalmente al Gobierno o expresen o no críticas a las políticas del Gobierno.*

*Informe del Relator Especial de la ONU de 7 de Agosto de 2013, ¶ 46.*

## Actividades electorales

- *Participación de las OSC en el “proceso electoral”, Bolivia.* La Ley del Régimen Electoral “permite la participación de las OSC en campañas electorales, bajo la modalidad de acompañamiento electoral”<sup>150</sup>. La gran mayoría de organizaciones encuestadas indicaron no aprovecharse de esta oportunidad: 68% de las OSC afirman no haber participado en campañas electorales, y solo 23%

<sup>145</sup> *Informe Panameño*, p. 47.

<sup>146</sup> *Informe Mexicano*, p. 55.

<sup>147</sup> *Informe Boliviano*, p. 53.

<sup>148</sup> *Informe Brasileño*, pp. 7-8.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>150</sup> *Informe Boliviano*, p. 28.

afirman haber participado como observadores o difundiendo información relacionada a elecciones<sup>151</sup>.

- *Regulación de propaganda política, Panamá.* El equipo panameño indica que la norma que regula la adquisición de propaganda política es la manera de restringir la actuación en el contexto electoral de las OSC, ya que únicamente las organizaciones inscritas en el Tribunal Electoral pueden adquirirla<sup>152</sup>. El equipo revela que pocas OSC – el 16% de las encuestadas – han participado en campañas electorales y exclusivamente en actividades educativas. “Entre las organizaciones que dijeron no haber participado parece existir un temor de verse involucrado en asuntos político partidistas y prefieren guardar distancia del escenario político”<sup>153</sup>.

*[T]odas las autoridades electorales están obligadas a garantizar el ejercicio de la participación y el control social y la sociedad civil participa, directamente y con sujeción a la ley, a través de los mecanismos establecidos para el control social, las misiones de acompañamiento y las acciones de fiscalización en el financiamiento y uso de recursos.*

*Informe Boliviano, p. 28.*

*Las normas y la práctica con relación a las actividades de las OSC en el contexto electoral están lejos del estándar presentado por el Relator Especial de la ONU en varios de los países estudiados y en la región en general. Aun donde la ley autoriza explícitamente la participación de las OSC como observadores y educadores electorales, es una gran minoría de las OSC las que realizan este papel clave para la democracia. En el contexto electoral, igual que en los contextos de mecanismos de contraloría y de consulta, normas que enumeren claramente los derechos de las OSC junto con mayor cumplimiento con la legislación existente por parte de los Estados ayudarían a fortalecer el rol de la sociedad civil en cuestiones de políticas públicas. Mayor orientación a los Estados – especialmente por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos – sobre el legítimo papel de las OSC en estas actividades podría contribuir a un entorno más propicio para el pleno ejercicio de la libertad de asociación.*

#### **D. ¿Qué se puede Lograr para Mejorar el Entorno Legal en que Operan las OSC? Diálogos Multisectoriales sobre Oportunidades para Reformas**

Con los datos de las normas que regulan a las OSC y las encuestas sobre cómo éstas afectan a las organizaciones en la mano, los seis equipos diseñaron e implementaron Diálogos multisectoriales para promover conversaciones bien informadas sobre las oportunidades de mejorar el entorno legal para el sector. Habían elementos comunes en los Diálogos: todos los equipos presentaron sus hallazgos sobre los tres temas del estudio: las normas que regulan el ciclo de vida, acceso al financiamiento público y la

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>152</sup> *Informe Panameño*, p. 47.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 53.

participación en la formación de políticas públicas; todos presentaron estos hallazgos dentro del marco de los estándares del derecho internacional y datos comparados de los otros países que forman parte de este estudio. Si bien los Diálogos de cada país incluyeron elementos comunes a todos, se debe destacar que cada uno tuvo un diseño único reflejando así el contexto nacional y los criterios de los expertos.

A continuación se presenta un resumen sistemático de las descripciones en los informes de los Diálogos realizados que brinda lecciones a representantes de sociedad civil y Estados interesados en promover reformas habilitantes para las OSC. Siguiendo el orden de los resúmenes, a continuación se precisan algunas observaciones clave:

Contexto: Los entornos pre-electorales (Argentina), de complejos cambios políticos que llevaron al reemplazo de los directores de las agencias que supervisan a las OSC (Chile), y de crecientes ataques a la legitimidad de OSC independientes (Bolivia), entre otros, eran tomados en cuenta por los equipos en el diseño de los Diálogos e informaron las agendas que desarrollaron para promover reformas.

Convocante: En más de la mitad de los países, los expertos están vinculados a OSC o firmas que son referentes en la promoción y defensa de un entorno legal más habilitante para el sector civil, y estos individuos o sus organizaciones convocaron el Diálogo. En dos países (Argentina y Chile), los equipos se afiliaron para la convocatoria con otras organizaciones y redes influyentes con demostrado interés y liderazgo en reformas legales para las OSC, junto con centros académicos.

Público en General y Participantes Notables: Por lo general, los equipos convocaron a participantes de OSC diversas y de distintas regiones del país, junto con representantes de las entidades reguladoras, académicos, asesores legales y contables de las OSC, la cooperación internacional y otros sectores. La excepción es Bolivia, donde el equipo determinó que para lograr una conversación productiva con el Estado en un contexto sumamente complejo, era preferible invitar a un público reducido de OSC y redes referentes así como funcionarios clave nacionales y departamentales.

Principales Retos Legales y Prácticos: Los equipos enfocaron los Diálogos en los temas legales más relevantes para el sector nacional. En Brasil, donde las OSC no reportan complicaciones con la regulación del ciclo de vida, el equipo identificó como tema prioritario la regulación y el tratamiento judicial del acceso al financiamiento público, mientras que en Bolivia, el Diálogo se concentró en la Ley No. 351 y el impacto negativo para el sector de su implementación. En los otros países, los Diálogos facilitaron conversaciones sobre temas diversos y específicos, incluyendo demoras en los trámites para conseguir la personalidad jurídica (Panamá), la inequidad en el otorgamiento del financiamiento público (Chile y México) y la ausencia de mecanismos para que sean escuchadas las OSC – particularmente las comunidades indígenas – en los debates sobre políticas públicas (Argentina).

Metodologías e Innovaciones: Varios de los equipos realizaron los Diálogos en auditorios universitarios o convocaron el evento en colaboración con uno o más centros académicos – determinaciones que contribuyeron a levantar el perfil de los eventos, dotarles de un perfil técnico y no partidista, y ayudar a bajar los costos. En Brasil y Bolivia, entre otros países, los equipos cedieron gran espacio en la agenda del Diálogo para que funcionarios públicos presentaran sus visiones sobre las normas vigentes y contestar las inquietudes de las OSC. Los equipos consideraron muy útiles estas conversaciones cara a cara, y notan la importancia de declaraciones abiertas y muy controvertidas de los funcionarios sobre

sus interpretaciones de ciertas normas. Dos de los Diálogos contaron con la presencia y participación de expertos de países referentes, lo que facilitó la reflexión sobre las normas efectivas y las posibilidades de reforma. Finalmente, dos de los Diálogos fueron filmados para su uso en eventuales actividades de incidencia; el Diálogo brasileño está disponible en YouTube.

***Principales Logros y Compromisos:*** Cada equipo de expertos reporta un impacto positivo del Diálogo en el corto plazo para avanzar agendas de reformas legales para las OSC. El resultado que se reitera en cada Diálogo es el consenso alcanzado sobre una agenda de reformas precisas – en algunos casos con un plan de incidencia para lograrlas y en otros casos, con el compromiso de colaboración de funcionarios públicos. Los equipos de Panamá, Argentina, Chile y México informaron que como resultado del Diálogo se han formado o fortalecido grupos de trabajo dedicados al seguimiento de las iniciativas de reforma. Los grupos de trabajo se han acordado realizar tareas como la preparación de un borrador de ley OSC con base en puntos consensuados en el Diálogo (Panamá); incidencia con los candidatos principales de próximas elecciones sobre la importancia de un marco legal favorable para el sector (Argentina); reformas para unificar definiciones de categorías de OSC elegibles para financiamiento público y privado (Chile); y conversaciones directas con funcionarios de alto rango para discutir la falta de transparencia y equidad en el otorgamiento de fondos públicos designados para las OSC (México). El equipo boliviano reportó su satisfacción por haber facilitado una conversación entre el sector y el Estado en un momento tan conflictivo para el sector civil y por haber logrado el compromiso del Estado para un futuro diálogo sobre reformas reglamentarias. Finalmente, el equipo brasileño informó sobre una variedad de compromisos de OSC y sus principales redes para diseminar y promover buenas prácticas en transparencia y rendición de cuentas para que las OSC puedan entender y cumplir con sus obligaciones legales.

### **Los Diálogos Nacionales<sup>154</sup>:**

#### **Argentina<sup>155</sup>**

##### Contexto:

- Entorno pre-electoral;
- Dificultades con el entorno legal no superados por cambios recientes en el Código Civil y Comercial; y
- Diversas iniciativas en años recientes sin mayores resultados para promover un entorno legal y fiscal más favorable para las OSC.

##### Convocante:

El Diálogo Nacional fue convocado por varias instituciones en las cuales los expertos del equipo argentino sirven como directores o asesores, juntos con otras redes, OSC e instituciones académicas,

*En los últimos años han ido surgiendo dificultades en el marco regulatorio para el buen funcionamiento de las OSC. Las últimas disposiciones legales, que surgieron de la unificación del Código Civil y Comercial ... no han sido favorables pues no contemplan realmente las necesidades del Sector Social. Esperamos que las próximas autoridades, que asumirán el 10 de diciembre, tengan una visión más cercana y proactiva hacia este sector, de modo de favorecer y apoyar claramente su desarrollo. En cualquier caso, hará falta hacer un trabajo de incidencia coordinado y sistemático haciendo propuestas adecuadas a las nuevas circunstancias.*

*Informe Argentino, p. 31.*

<sup>154</sup> El resumen que sigue está informado por los informes de países y conversaciones ente ICNL y los expertos.

<sup>155</sup> *Informe Argentino*, pp. 20-31.

algunas de las cuales han liderado o participado en iniciativas para promover reformas.

#### *Público en General y Participantes Notables:*

Participaron 130 personas entre los cuales destacaron líderes de OSC, incluyendo organizaciones dedicadas a diversos temas y basadas en distintas regiones; profesionales asesores de las mismas; funcionarios públicos de la Presidencia de la Nación, la autoridad fiscal y el Ministerio de Justicia, entre otras, a nivel federal y provincial; legisladores y sus asistentes; y representantes de varias universidades.

#### *Principales Retos Legales y Prácticos:*

##### *Ciclo de Vida:*

- La incorporación de la regulación del ciclo de vida de las OSC como un capítulo en el Código Civil y Comercial determina nuevos parámetros, reforzando el control sobre asociaciones civiles y fundaciones;
- Los controles superan el control de legalidad, incorporando el control del mérito, oportunidad y conveniencia;
- Redundantes instancias estatales para obtener la personería jurídica así como para cualquier otro acto posterior; y
- Reconoce la existencia de las simples asociaciones, sin personalidad jurídica, desde su instrumento constitutivo, pero las obliga a adoptar rígidas reglas internas y a incorporarse en el sistema de registro, con los costos adicionales que esto implica.

##### *Acceso al Financiamiento Público:*

- Ausencia de mecanismos transparentes para acceder al financiamiento público lo que dificulta mantener la independencia de las organizaciones que obtienen fondos públicos.

##### *Participación en Políticas Públicas:*

- Dificultades para que la sociedad civil sea escuchada y tomada en cuenta, debido a la ausencia de mecanismos de participación efectiva y de instancias participativas más vinculantes; y
- Dificultades de las comunidades indígenas para ser tomadas en cuenta en el debate público.

#### *Metodologías e Innovaciones:*

- Incorporación en el programa de miembros de los equipos de México, Chile y Brasil, juntos con una representante de la presidencia brasileña, para contribuir sobre las normas en sus respectivos países y su participación directa en las reformas producidas a los marcos legales;
- Contribuciones en especie para la realización del evento, incluyendo pasajes para los expertos internacionales e instalaciones para realizar el evento;
- Colaboración en el diseño y ejecución del Diálogo entre el equipo y otros investigadores quienes han liderado actividades de incidencia para reformas;
- Filmación del Diálogo para su uso en actividades de incidencia; y
- Enfoque en temas fiscales de interés para el equipo y los participantes.

### Principales Logros y Compromisos:

- Consolidación del Grupo de Trabajo expandido y fortalecido, constituido por unas 10 personas (abogados y contadores), que ya se ha reunido varias veces después del Diálogo;
- Elaboración de un listado de propuestas de reformas por cada uno de los temas del Diálogo;
- Elaboración de un Plan de Incidencia que incluye:
  - Concertación de una reunión con los funcionarios de IGJ - Inspección General de Justicia (Dirección de Personas Jurídicas) que asistieron al Diálogo, y otra con los funcionarios de la AFIP (Agencia Federal de Ingresos Públicos); y
  - Entrevistas con los candidatos a la Presidencia de la República y el Congreso para proponerles un marco legal de fomento para las OSC;
- El compromiso informal de un funcionario de alto nivel de colaborar en la preparación de proyectos de ley; y  
Como propuesta de largo plazo, reformas en los trámites jurídicos, para que el registro sea el único trámite necesario para obtener la personería jurídica.

### **Bolivia**<sup>156</sup>

#### Contexto:

- Declaraciones públicas de creciente hostilidad hacia el sector por parte de altos funcionarios del Estado;
- Amenazas a disolver a OSC con base en la Ley No. 351;
- Divisiones entre OSC sobre la conveniencia de realizar el Diálogo en tal clima; y
- Determinación pendiente del Tribunal Constitucional sobre la demanda de inconstitucionalidad de la Ley No. 351.

#### Convocante:

Fundacion Construir, OSC a que pertenecen los integrantes del equipo boliviano.

#### Público en General y Participantes Notables:

Hubo 24 participantes en el Diálogo, todos actores clave debido a su relevancia en la temática y procedente de OSC bolivianas e internacionales; agencias de cooperación; y del Gobierno, incluyendo la Jefa de Unidad de Otorgación y Registro de Personalidades Jurídicas, funcionarios de los departamentos de La Paz y Pando y la Defensoría del Pueblo.

*Actualmente en el lapso de un mes se emitieron declaraciones de altos funcionarios del Ejecutivo, como el Vicepresidente Álvaro García Linera y el Ministro de Autonomías Hugo Siles, en las que se acusaron a ciertas fundaciones y ONGs de realizar sus actividades movidas por intereses políticos y extranjeros. A raíz de estas declaraciones surgieron otras más en las que se hablaba de fiscalización a ciertas organizaciones y la posibilidad de reversión de personalidades jurídicas a aquellas organizaciones que realicen actividades al margen de lo declarado en sus estatutos o si comprometen el desarrollo de los objetivos del gobierno.*

*Informe Boliviano, p. 65.*

<sup>156</sup> Informe Boliviano, pp. 65-72.

### Principales Retos Legales y Prácticos:

#### Ciclo de Vida:

- Retrasos en los trámites de la readecuación de las personalidades jurídicas por demoras de funcionarios y también mal asesoramiento de los abogados contratados por las OSC;
- Altos costos oficiales y prácticos de los trámites, especialmente para las redes nacionales quienes deben realizar asambleas necesarias para la readecuación de personalidades jurídicas.
- Dificultades prácticas en cumplir con los requisitos, especialmente para organizaciones que tienen muchos años de vida y tienen que recuperar documentos antiguos para la realización del trámite; e
- Intromisiones en los asuntos internos de las OSC, incluyendo el requisito que sus estatutos y reglamentos estén en sintonía con los planes de desarrollo nacional y departamental.

#### Metodologías e Innovaciones:

- Debido al complejo contexto político y las necesidades urgentes de las organizaciones, la convocatoria y los temas de discusión fueron reducidos para asegurar un clima propicio para un diálogo productivo y relevante.
- Inmediatamente después de presentar la normativa internacional y nacional sobre la regulación de las OSC y los resultados de la encuesta, el equipo boliviano invitó a los altos funcionarios a presentar sus visiones sobre la regulación del sector.
- Estas presentaciones fueron seguidas por una ronda de preguntas y respuestas, discusión y establecimiento de acuerdos y conclusiones.

#### Logros y Compromisos:

- Reconocimiento público por parte de la directora de la Unidad de Otorgación y Registro de Personalidades Jurídicas que el reglamento que implementa la Ley No. 351 puede ser mejorado e invitación al diálogo para consensuarlo.
- Consenso sobre líneas de acción a seguir para dar seguimiento a la iniciativa, incluyendo la necesidad de convocar otra reunión más amplia para el diálogo directo entre diferentes organizaciones sociales y las principales instituciones públicas que están relacionadas con la formación y el funcionamiento de las OSC, como la Cancillería, Ministerio de Autonomías, Impuestos Nacionales, y el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).
- Consenso sobre los temas a tratar en esta reunión, incluyendo:

*Ambos sectores que participaron en el diálogo escucharon las presentaciones ... y después se pasó a la ronda de preguntas y de respuestas. La encargada de la Unidad de Personalidades Jurídicas del Ministerio de Autonomías fue la primera en intervenir y afirmó que existen algunas falencias en el Decreto Reglamentario de la Ley 351 y que es cuestión de que dialoguen ambos sectores para que se lleguen a acuerdos y se consensue alguna modificación o alguna acción al respecto, ya que de acuerdo a lo dicho toda ley es perfectible y que se pueden corregir y mejorar la normativa, sin embargo fue muy clara al advertir que es decreto y no la ley el que se debe revisar y mejorar.*

*Informe Boliviano, p. 68.*

- Estandarización de criterios a nivel constitutivo, tributario, procedimental y financiamiento público-privado;
- Construcción de una participación efectiva en políticas públicas;
- Transparencia y acceso a la información;
- Trámites y costos directos e indirectos; y
- Propuestas concretas de modificación a la normativa.

### **Brasil**<sup>157</sup>

#### Contexto:

- Visto que la personalidad jurídica es otorgada a través de un sistema simple de notificación, la regulación del ciclo de vida no era considerado un tema prioritario para el Diálogo.
- La Ley 13019 sobre acceso de las OSC a financiamiento público fue aprobada en 2014 con gran participación de las OSC en su redacción y negociación en el Congreso, pero su implementación fue postergada dos días antes del Diálogo.
- Ciertas exoneraciones de impuestos a las OSC están establecidas como derechos constitucionales, por lo que tienen tratamiento de gasto público en el presupuesto del Estado.

#### Convocante:

El equipo brasileño.

#### Público en General y Participantes Notables:

Participaron más de 70 personas, representando OSC, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la academia y más. El ejecutivo fue representado por la funcionaria de la Secretaría General de la Presidencia de la República encargada de negociar y promover la Ley 13019, entre otros. El poder judicial fue representado por una jueza federal, entre otros.

#### Principales Retos Legales y Prácticos:

##### Acceso al Financiamiento Público:

- Sostenibilidad de las OSC, con enfoques en proyectos de ley sobre actividades económicas de las OSC, fondos patrimoniales e incentivos fiscales a la filantropía por parte de individuos;
- Tendencias en la jurisprudencia sobre derechos de las OSC a exenciones impositivas;

*[L]os organizadores del encuentro entendieron que la mirada sobre la sostenibilidad sería el motto conductor de la agenda, dividida en un bloque de gestión, que abordaría las innovaciones y desafíos del marco legal en temas como profesionalización y rendición de cuentas, y otro bloque de sostenibilidad, donde representantes de los tres poderes de la República abordarían proyectos de ley sobre venta de servicios y mercaderías por OSC (Ejecutivo), fondos patrimoniales e incentivos fiscales a donaciones de personas (Legislativo) y, también, recientes fallos de los tribunales y tendencias jurisprudenciales sobre el tema de los derechos de las OSC a exenciones impositivas (Judiciario).*

*Informe Brasileño, p. 21-22.*

<sup>157</sup> Informe Brasileño, pp. 21-28.

- Innovaciones y desafíos del marco legal en temas de profesionalización; y
- Retos para las OSC en cumplir con los requisitos legales de rendir cuentas y transparencia, teniendo en cuenta las exigencias de legislación nueva sobre acceso a la información, anti-corrupción y la Ley 13019.

Metodologías e Innovaciones:

- Realización del evento en el auditorio de la Pontificia Universidad Católica;
- Aportes de la universidad (instalaciones para realizar el evento) y de una ONG internacional, Civilis (almuerzo para los participantes);
- Bloques para ponencias del equipo brasileño, ponencias por representantes del Estado, y el debate;
- Grabación del evento, la que está disponible en YouTube.

Logros y Compromisos:

- Reconocimiento público por parte de la jueza federal de su interpretación legal – no aceptada por muchas OSC en el Diálogo – que las disposiciones sobre exoneraciones para OSC no confieren un derecho automático, sino que requieren una examinación individualizada por parte de la corte de la organización, sus fines y actividades;
- Compromiso por parte de las OSC de revisar sus prácticas internas con el fin de facilitar operaciones conforme con la ley;
- Compromiso para promover desde las redes de OSC la creación de *benchmarks* y un repositorio de mejores prácticas en anticorrupción;
- Creación de una red informal de OSC para avanzar una agenda para un nuevo marco regulatorio;
- Compromiso por parte del Poder Ejecutivo para mantener vivo y permanente el diálogo con las OSC sobre proyectos de cambios legislativos; y
- Primeros esfuerzos para establecer un curso sobre el marco legal de las OSC para magistrados en la Escuela Nacional de Magistratura.

**Chile<sup>158</sup>**

Contexto:

- Poco antes de la fecha designada para el Diálogo, la Presidenta de la Nación reemplazó el Ministro y Subsecretario del Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Este cambio en los funcionarios clave para el diálogo intersectorial impactó las fechas, forma, y participantes del Diálogo.

Convocante:

El equipo chileno organizó y convocó el Diálogo en alianza con varias redes importantes de OSC, incluyendo: la Asociación Chilena de ONG, la Mesa de Participación Ciudadana del Senado y la Mesa de Seguimiento de la Ley 20.500, la cual está enfocada en un tema relevante al estudio: la participación ciudadana.

---

<sup>158</sup> Informe Chileno, pp. 2-3, 31-33.

### Público en General y Participantes Notables:

Se realizaron dos eventos con 35 y 27 participantes, respectivamente. Participaron muchas de las OSC que respondieron a la encuesta, junto con académicos y funcionarios de alto nivel como el Subsecretario del Ministerio Secretaría General de Gobierno y el abogado de la División de Organizaciones Sociales.

### Principales Retos Legales y Prácticos:

#### Ciclo de Vida:

- Deficiencias en el Funcionamiento del Sistema de Registro debido a la falta de financiamiento para su administración.

#### Acceso a Financiamiento Público:

- Inequidad y concentración del financiamiento público y privado en pocas OSC; y
- Necesidad de unificar normas fiscales que afectan las donaciones para promover la distribución más equitativa.

### Metodologías e Innovaciones:

- Aprovechamiento de otra reunión ya convocada por la Mesa de Seguimiento de la Ley 20.500 para iniciar el Diálogo, de esta manera asegurando la participación del público deseado;
- Realización del primer encuentro en la sede de la Universidad Central de Chile;
- Convocatoria a un segundo encuentro en colaboración con la Asociación Chilena de ONG, la Mesa de Seguimiento de la Ley 20.500 y la Mesa de Participación Ciudadana del Senado; e
- Invitaciones a altos funcionarios para participar como panelistas, incluyendo: la Jefa de la División de Cooperación Público Privado del Ministerio de Desarrollo Social, el Jefe del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia y el asesor del Subsecretario del Ministerio Secretaría General de Gobierno y futuro jefe de la Unidad de Participación de esa subsecretaría de Estado.

*La presencia transversal de OSC y redes de OSC, como Acción y la Mesa de Participación Ciudadana del Senado en las diversas fases de nuestro Diálogo nacional, promovió la moción de generar espacios de deliberación que busquen incrementar nuevos canales de participación en el debate constitucional que se avecina en Chile.*

*Informe Chileno, p. 30.*

### Logros y Compromisos:

En el corto plazo:

- Establecer una mesa de trabajo que permita solucionar problemas de orden reglamentario y de implementación de la Ley 20.500, como la deficiente implementación informática del registro de datos de las OSC – el Jefe del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia

comprometió su participación y su colaboración para involucrar a la Directora del Servicio de Registro Civil; y

- Apoyar la activación legislativa de un proyecto de ley de 2014 para crear un régimen unificado para los beneficios tributarios por donaciones efectuadas a entidades sin fines de lucro (conocido como “proyecto de ley única de donaciones”).

En el mediano plazo:

- Trabajar en una reforma fiscal de incentivos a la filantropía que beneficiara a más OSC; e
- Impulsar la universalización de la categoría legal “organizaciones de interés público” en toda la legislación chilena para facilitar el acceso a más oportunidades de financiamiento público y privado a las OSC que tengan esta calificación.

### **México<sup>159</sup>**

#### Contexto:

- Las OSC han sido protagonistas de reformas legales encaminadas a mejorar el entorno legal para el sector civil. Entre los recientes logros destacan la homologación de la Ley de Fomento y la Ley del Impuesto sobre la Renta, lo que ha contribuido a eliminar barreras a la participación de OSC en la formación de políticas públicas; y
- Entre los retos pendientes están de impulsar reformas que estimulen más participación en la formulación de políticas públicas, hacer más transparente el otorgamiento de fondos públicos a las OSC y eliminar obstáculos legales para las donaciones.

#### Convocante:

El equipo mexicano.

#### Público en General y Participantes Notables:

Hubo 80 participantes de los sectores de sociedad civil, gobierno, academia y la cooperación internacional, del norte, noroeste, occidente, centro, oriente y sur del país. Entre los oficiales públicos participantes se encontraban la Directora y Directora Jurídica del INDESOL y la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal.

#### Principales Retos Legales y Prácticos:

##### Ciclo de Vida:

- Reformar la Ley Antilavado para reducir exigencias de entregar información privada de los donantes; y
- Agilizar la obtención de la constancia de acreditación de actividades.

*Con un de plan de incidencia elaborado procederemos a realizar acciones de incidencia mas amplias. Estas se dividirán en dos tipos: aquellas de corto plazo que tienen que ver con políticas públicas y reglamentación, que no requieren trabajo con el poder legislativo y; acciones de mediano y largo plazo que contemplan acciones de reforma legislativa las cuales requerirán procesos de incidencia con legisladores, consultas y foros con OSC y probablemente involucramiento de grupos más amplios de sociedad civil y participación de medios de comunicación.*

*Informe Mexicano, pp. 58-59.*

<sup>159</sup> Informe Mexicano, pp. 2-3, 58-64.

#### Acceso a Financiamiento Público:

- Disminuir la discrecionalidad y la falta de transparencia en la entrega de recursos públicos;
- Incluir las OSC no constituidas formalmente como posibles receptoras de recursos públicos; y
- Reformas para permitir convenios multianuales con OSC.

#### Participación en Políticas Públicas:

- Reformas para que OSC también puedan presentar una demanda por inconstitucionalidad como herramienta de protección a derechos.

#### Metodologías e Innovaciones:

- Contribuciones de una universidad técnica especializada en la administración de OSC de instalaciones para realizar el evento;
- Inauguración del evento por la Directora del INDESOL y participación de otros funcionarios como panelistas; e
- Incorporación de expertos internacionales – los equipos de los otros cinco países – en mesas de trabajo temáticos correspondientes a los tres ejes del estudio.

#### Logros y Compromisos:

- Conformación de un grupo asesor de investigadores para la revisión de las propuestas y enriquecimiento y validación de las mismas;
- Mapeo preliminar de actores de diferentes ámbitos con los cuales conducir procesos de interlocución e incidencia;
- Definición de una agenda de reformas concretas en cada uno de los ejes del proyecto;
- Acercamiento con INDESOL y la Secretaría de Gobernación para compartir el análisis del otorgamiento de fondos públicos designados para las OSC a entidades vinculadas al Estado;
- Acercamiento a los centros de estudios de los tres principales partidos políticos para compartir propuestas preliminares que puedan traducirse en proyectos de ley;
- Asesoría técnica brindada al gobierno de Nuevo León para adaptar las propuestas al ámbito local; y
- Búsqueda - ya iniciada - del apoyo necesario para financiar la sostenibilidad de la iniciativa.

#### **Panamá<sup>160</sup>**

#### Contexto:

- El movimiento de la sociedad civil panameña está en período de crecimiento y fortalecimiento en el contexto legal, social, político e institucional; y
- El crecimiento económico en el país ha significado una disminución en el apoyo de agencias de cooperación y donantes.

---

<sup>160</sup> Informe Panameño, pp. 55-60.

### Convocante:

Alianza Ciudadana Pro Justicia, OSC a que pertenecen las integrantes del equipo panameño.

### Público en General y Participantes Notables:

Participaron más de 70 personas de OSC de todo el país, incluyendo las provincias de Darién, Colón, Coclé y Chiriquí, y de las comarcas Ngäbe Buglé y Guna Yala. De parte del Estado, participaron representantes de: la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, Dirección de Subsidio del Ministerio de Desarrollo Social y la Autoridad Nacional de Transparencia.

### Principales Retos Legales y Prácticos:

#### Ciclo de Vida:

- La discrecionalidad excesiva y demora en el trámite de personería jurídica;
- Normativa dispersa en varios instrumentos legales, leyes, decretos ejecutivos y resoluciones, en la mayoría de los casos desconocidas por las OSC;
- No existe una Ley de ONG que contemple los distintos tipos de organizaciones y su regulación; y
- Normativa que nos obliga a divulgar en la web los nombres de los donantes.

#### Acceso al Financiamiento Público:

- Las dificultades para el acceso al subsidio estatal.

#### Participación en Políticas Públicas:

- Existen varias leyes que contemplan mecanismos de participación ciudadana que no se cumplen.

#### Metodologías e Innovaciones:

- La apertura del Diálogo estuvo a cargo de la Viceministra de Gobierno.

### Logros y Compromisos:

- Se acordaron en promover una nueva Ley de OSC e identificaron 14 características que debería tener la Ley;
- Aprobaron un plan de cabildeo e incidencia para promover un entorno favorable a la participación ciudadana y las OSC;
- Se acordaron en promover la creación de una Secretaría de la Sociedad Civil;
- Definieron el mes de abril de 2016 como la fecha para la realización de otro gran Foro de Consulta para presentar una propuesta de Ley de OSC en Panamá

*En el diálogo de sociedad civil e instituciones del Estado se acordó crear una mesa técnica que elabore una propuesta de Ley de OSC y una Secretaría de la sociedad civil que dé seguimiento al plan de cabildeo e incidencia para lograr una nueva regulación sobre OSC. Se crearon las siguientes comisiones: i) Comisión de incidencia y cabildeo, ii) Medios de comunicación y redes sociales, iii) Financiamiento, iv) Reformas legislativas*

*Informe Panameño, pp. 56-57.*

### **III. Conclusiones**

Los informes de los seis equipos de expertos reflejan la variedad y gravedad de barreras al pleno ejercicio de la libertad de asociación en las Américas. La esperanza es que este resumen facilite – en estos países participantes y en otros de la región – diálogos multisectoriales sobre posibles reformas que sean informados por un análisis técnico y no partidista fundamentado en datos confiables sobre las normas relevantes, su impacto práctico en las OSC y el derecho internacional y comparado. Como los resúmenes de los Diálogos ejecutados demuestran, estas conversaciones bien informadas pueden dar impulso y forma a la búsqueda de reformas legales y pueden preparar el terreno para la colaboración efectiva con funcionarios públicos clave en estos temas. El estudio también ha buscado identificar para los mecanismos internacionales de derechos humanos algunas tendencias legales relevantes a la libertad de asociación en que las interpretaciones del derecho podrían ser más precisas para orientar mejor a los Estados y las OSC. Esperamos que estos aportes contribuyan a mejorar el entorno legal para las OSC en las Américas.

#### **IV. Anexos: Informes de País**