

**“CARACTERIZACIÓN, DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIAS  
DE COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA”**

**INFORME FINAL**

**15 de julio de 2015**

**Nuria Cunill-Grau**

**Cristian Leyton**

**Jeanne Simon**

Con la colaboración de Antonio Quintin y Carlos Umaña

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo corresponde al informe final del estudio "CARACTERIZACIÓN, DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA", encomendado por la División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social.

Ajustándose a los términos especificados en la convocatoria, consta de cinco capítulos, cada uno con sus respectivas conclusiones. El primero, presenta una sistematización y análisis integral de la literatura referente a la Cooperación Público-Privada (CPP), los grandes grupos que es posible identificar así como las variantes y sustentos conceptuales que existen al interior de cada uno. Revisa, además, los diferentes significados que se atribuyen al valor social, valor público y valores públicos, considerados posibles efectos de la CPP. Para ello, se recurre también a tres grupos de discusión.

En el segundo capítulo se expone el estado del arte sobre los principales actores privados que pueden intervenir en la CPP y se construye una tipología que, además de dar cuenta de su diversidad, pueda ayudar a discernir cuál es la posible relevancia de los diferentes tipos de actores privados para las políticas públicas que se planteen el fomento de la CPP en el marco del desarrollo social.

El tercer capítulo está dedicado a exponer los principales roles atribuidos al Estado por los distintos tipos de actores sociales, sus contextos de desarrollo, y los principales instrumentos utilizados. Con base en lo aportado por la literatura especializada y los grupos de discusión, especial atención se brinda a los nudos críticos que aparecen resaltados en sus relaciones con el sector privado mercantil y la sociedad civil y sus potencialidades y restricciones.

El cuarto capítulo expone básicamente los hallazgos respecto de cuáles son los facilitadores de la CPP en términos generales, de acuerdo a lo señalado por la literatura pertinente, las 10 experiencias documentadas por el estudio, así como por los grupos de discusión y los grupos focales.

El quinto capítulo está dedicado a la División de Cooperación Público-Privada, presentando su origen, la evolución de sus sistemas y productos estratégicos y un conjunto de desafíos y recomendaciones. Estos últimos recogen lo planteado por los grupos de discusión, los grupos focales y las experiencias documentadas. Se concluye esbozando los roles que la DCPD podría cumplir según los tipos de actores que pueden contribuir a potenciar sus resultados en pos del

desarrollo social.

Un último apartado está dedicado a exponer una conclusión general, con base en el objetivo general asignado a este estudio.

El informe consta también de tres anexos. El primero contiene las pautas de los grupos de discusión y de los grupos focales, los listados de participantes, las transcripciones de los grupos de discusión y focales así como de las entrevistas realizadas, con los respectivos consentimientos informados.

El Anexo N° 2, contiene el catastro de 92 organizaciones y la metodología adoptada para su selección y caracterización.

El Anexo N° 3 está dedicado a la caracterización de 10 experiencias destacadas de cooperación público privada y expone también la metodología utilizada para su selección y descripción. Se entendió por experiencias de cooperación público-privado aquellas que reúnan a lo menos los elementos siguientes: i) Involucran una relación de actores sociales con el Estado. ii) Tienen como propósito final el desarrollo o la inclusión social. iii) Mantienen cierta sostenibilidad en el tiempo. iv) Eventualmente son escalables en el tiempo. Para la selección de estos 10 casos estudiados, se realizó un exhaustivo proceso de revisión de información secundaria y primaria., en directa interlocución con la contraparte técnica del Ministerio de Desarrollo social.

Cabe destacar el apoyo brindado por el equipo de la División de Cooperación Público Privado, expresado, entre otros, en su apertura permanente, su disposición a facilitar el trabajo de los grupos de discusión y de los grupos focales y, en general, las condiciones para la realización de este estudio. A Danae Mlynarz, su directora, a Hugo Cabrera y Javiera Araya van nuestros agradecimientos.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>Índice de Siglas</b>	1
<b>Índice de Cuadros</b>	5
<b>Índice de Figuras</b>	6
<b>Índice de Gráficos</b>	7
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	8
<b>METODOLOGÍA</b> .....	23
<b>A. LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. UN ASUNTO CON MÚLTIPLES AVENIDAS CONCEPTUALES</b> .....	33
<b>B. ACTORES SOCIALES INTERPELADOS EN LA CPP: APROXIMACIÓN TIPOLOGICA</b> .....	76
<b>C. ROLES DEL ESTADO Y ESCENARIOS</b> .....	117
<b>D. FACILITADORES DE LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN EL CAMPO SOCIAL</b> .....	147
<b>E. LA DIVISION DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. PRODUCTOS ESTRATÉGICOS, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES</b> .....	198
<b>CONCLUSIÓN GENERAL</b> .....	237
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	240
ANEXO N°1 <b>METODOLÓGICO</b> .....	
ANEXO N° 2 <b>CATASTRO DE INSTITUCIONES PRIVADAS DE INTERÉS PÚBLICO</b> .....	
ANEXO N°3 <b>EXPERIENCIAS DESTACADAS DE CPP</b> .....	

## Índice de Siglas

ADI	Área de Desarrollo Indígena
APP	Asociación Público – Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOP	Bottom of the Pyramid
BVS&A	Bolsa de Valores Sociales y Ambientales en Brasil
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CDL	Centros de Desarrollo Local
CED	Centro de Estudios del Desarrollo
CNID	Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CORA	Corporación de Reforma Agraria
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CORPOCHUE	Corporación de Derecho Privado de Adelanto y Desarrollo de Curanilahue
COSOC	Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil
CPP	Cooperación Público-Privada
CSC	Cross-Sector Collaboration
CSO	Civil Society Organization, en español organizaciones de la sociedad civil
CSSP	Cross-Sector Partnerships
DCPP	División de Cooperación Público-Privada
DIDECO	Dirección de Desarrollo Comunitario
DOS	División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno
EGIS	Entidad de Gestión Inmobiliaria Social
EIS	Emprendimiento e Innovación Social
ESSS	Empresas Sociales de Servicios Sociales
FIL	Fondo de Iniciativas Locales

FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONDECYT	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FSP	Fundación Superación de la Pobreza
GEXSI	Global Exchange for Social Investment
IAM	Sigla en inglés para Mercado de Inversiones Alternativo
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
INJUV	Instituto Nacional de la Juventud
IPP	Innovación Público-Privada
IRR	Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
KPI	Key Performance Indicators
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MINECON	Ministerios de Economía, Fomento y Turismo
MINSAL	Ministerio de Salud
MÑL	Mapuche Ñi Lawentuwün (Centro de Medicina Mapuche)
MSGG	Ministerio Secretaría General de Gobierno
NGP	Nueva Gestión Pública
OESS	Organizaciones de Economía Social y Solidaria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OSCIP	Organizaciones de la sociedad civil de interés público
OSFL	Organización sin fines de lucro
PET	Polietileno Tereftalato
PFNM	Productos Forestales No Madereros

PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Partenariados Público-Privados
PUC	Pontificia Universidad Católica de Chile
PWSS	Plasma Water Sanitation System
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
Red-LACRE	Red Latinoamericana de Recicladores
REP	Responsabilidad Extendida al Productor
RSC	Responsabilidad social corporativa
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SASIX	South African Social Investment Exchange
SEKN	Social Enterprise Knowledge Network
SENADIS	Servicio Nacional de la Discapacidad
SENAMA	Servicio Nacional del Adulto mayor
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SOC	Social Overhead Capital
SROI	Social return on investment
SSXA	Social Stock Exchange Asia en Singapur
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
TAC	Taller de Acción Cultural
TACSI	The Australian Centre for Social Innovation
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UCSC	Universidad Católica de la Santísima Concepción
UEP	Unidades Económicas Populares
UPASOL	Unión de Padres y Amigos Solidarios

UPI	Unidos Por la Primera Infancia
VPD	Valor por dinero
WISE	Work Integration Social Enterprise

## Índice de Cuadros

<b>Nº</b>	<b>Nombre</b>	<b>Pág.</b>
1.	Corrientes sobre la CPP desde el Estado y los roles de los entes privados	33
2.	Enfoques sobre la CPP desde el ámbito social y los roles asignados al Estado	42
3.	Plataformas teóricas sobre la CPP y sus sentidos	63
4.	Tipología de organizaciones del sector privado	77
5.	Tipología de actores intervinientes en la CPP	100
6.	Integración entre los programas sociales y las actividades económicas	102
7.	Fuentes de financiamiento	103
8.	Público objetivo según tipo de actor interviniente	105
9.	Relación con los sectores vulnerables (base de la pirámide)	106
10.	Resumen de las características de los actores intervinientes en la CPP	107
11.	Tipología propuesta a la luz del caso de Chile	112
12.	Primera aproximación de tipología de actores para Chile	114
13.	Modelos de regímenes de tercer sector	119
14.	Tipología de instrumentos de política aplicados a la RSE	122
15.	Número de fondos por origen	136
16.	Proyectos presentados, admisibles, adjudicados y monto transferido. 2014	208
17.	Colaboración pública con entes públicos no estatales	232
18.	Líneas posibles de colaboración público-privada de la DCPD con empresas sociales de origen mercantil	233
19.	Colaboración público-privada con empresas sociales con elementos económicos	234

## Índice de Figuras

<b>Nº</b>	<b>Nombre</b>	<b>Pág.</b>
1.	La CPP en la Nueva Gestión Pública	35
2.	La CPP en el enfoque de la Gobernanza Colaborativa	38
3.	La CPP en los enfoques Neo Públicos	41
4.	La CPP en el enfoque social centrado solo en los intereses organizacionales	43
5.	La CPP en el enfoque del "cuarto sector"	45
6.	La CPP en la plataforma de los asuntos sociales	47
7.	La CPP en el enfoque de las empresas sociales	51
8.	La nueva configuración de la sociedad 'después de moderna'	56
9.	La CPP en la plataforma de la economía social y solidaria	57
10.	La CPP en la plataforma de la innovación social	62
11.	Espectro de organizaciones híbridas en términos de sus motivaciones, rendición de cuentas y los destinos de sus ingresos	78
12.	Tipos de organizaciones según sus impactos económico y social	79
13.	Roles generales del Estado	144
14.	Un nuevo modelo de relación gobierno / organizaciones sin fines de lucro	148

## Índice de Gráficos

<b>Nº</b>	<b>Nombre</b>	<b>Pág.</b>
1.	Instituciones del Registro y financiamiento. 2006 - 2014	204
2.	Proyectos ingresados al Banco. 2008 - 2014	205
3.	Tipo de organizaciones con proyectos financiados. 2014	207

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **Metodología y objetivos del estudio**

El estudio es exploratorio y descriptivo, por lo que se utilizó una metodología que respondiera a este carácter, enfatizando la generación de descripciones basadas tanto en investigaciones empíricas como teóricas especializadas.

Este proceso recurrente de investigación teórica y empírica permitió dar cumplimiento a los objetivos y productos establecidos para el estudio. Así se logró desarrollar un marco teórico y conceptual, lo que facilitó la elaboración de una tipología que da cuenta de la diversidad de agentes e instituciones privadas en el campo de la cooperación público-privado (CPP). A partir de ello, se realizaron distinciones analíticas y prácticas para generar el catastro de instituciones privadas de interés público y posteriormente, la selección y estudio de experiencias destacadas de estrategias y modelos de CPP.

Por otra parte, considerando lo anterior, se estableció un vínculo empírico de los conceptos teóricos y alcances prácticos de la cooperación pública privada, analizando facilitadores y obstaculizadores de diversos tipos (estructuras institucionales, normativa y legislación, entre otros) que afectan y/o potencian el desarrollo de la CPP; todo lo cual concluyó en el análisis de los subsistemas y productos estratégicos de la División de Cooperación Pública Privada del Ministerio de Desarrollo Social y en la identificación de desafíos y propuestas en cada uno y otros generales.

Para llevar a cabo el estudio, asociado a cada uno de los objetivos se realizaron opciones metodológicas y de técnicas de recolección de información, las que se sintetizan a continuación:

## Relación entre Objetivos y Metodologías utilizadas en el Estudio

Objetivos	Metodologías utilizadas
<p><b>1.- Profundizar en la diversidad de entidades privadas que participan en el aparato público dentro del contexto de colaboración público privada, lo que incluye:</b>                      1.1. Desarrollar un marco teórico conceptual.                      1.2. Establecer un tipología de agentes.                      1.3. Desarrollar el estado del arte sobre cómo se vinculan.</p>	<p><b>Cualitativa - cartografía conocimiento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación documental sistemática.</li> <li>- 3 grupos de discusión.</li> <li>- Investigación tipológica de carácter analítico empírico y teórico.</li> </ul>
<p><b>2.- Desarrollar un catastro de instituciones privadas con interés público a nivel nacional.</b></p>	<p><b>Sistematización de datos catastro:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación documental fuentes secundarias .</li> </ul>
<p><b>3.- Presentar experiencias de estrategias y modelos de cooperación público privada exitosos, nacionales e internacionales, cuyo foco sea el desarrollo y la inclusión social.</b></p>	<p><b>Cualitativa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación documental de fuentes secundarias de 10 casos de CPP.</li> <li>- 23 entrevistas individuales.</li> </ul>
<p><b>4.- Identificar facilitadores y obstaculizadores que afecten o potencien el desarrollo de alianzas público-privadas.</b></p>	<p><b>Cualitativa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación documental sistemática de fuentes secundarias.</li> <li>- 4 Grupos Focales.</li> </ul>
<p><b>5.-Establecer la vinculación entre el concepto y estrategias de colaboración público privada y los subsistemas de productos estratégicos de la División de Cooperación Pública Privada.</b></p>	<p><b>Cualitativa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación documental sistemática de fuentes secundarias.</li> <li>- 4 Grupos Focales.</li> </ul>

### 1. Aspectos conceptuales

Al indagar en la literatura emerge un total de nueve enfoques, tres desde el campo del Estado y seis del campo social. Por ende, existe una enorme variedad de sentidos de la Cooperación Público Privada que dan cuenta de su complejidad como objeto de estudio así como también de la vastedad de las teorías o plataformas conceptuales que la enmarcan. El **capítulo primero** ofrece una exhaustiva revisión conceptual de cada uno de los enfoques y, por ende, de los posibles fundamentos de la Cooperación Público Privada (CPP).

Algunos enfoques tienen puntos de encuentro pero otros indudablemente no. La línea divisoria la proporciona el “para qué” de la CPP en tanto hay un grupo que solo tiene en vista la maximización del valor económico y otro que solo asume como fin la satisfacción de intereses organizacionales. Ellos son, específicamente, el enfoque que se sustenta en la denominada “Nueva Gestión Pública” (desde el campo del Estado), y la plataforma conceptual que fundamenta la CPP en los intereses o necesidades de las organizaciones privadas (desde el

campo social), respectivamente. En cambio, en el resto de los enfoques aparece mentado el valor social o los valores públicos como fin de la CPP. Quedan así siete enfoques, en principio pertinentes en el ámbito del desarrollo social, aunque, de ellos, un tercer enfoque puede excluirse del análisis porque difumina las diferencias entre los sectores y en particular el rol del Estado como agente protector; se trata de la "plataforma del sector societal o cuarto sector".

Todo el resto de los enfoques que son, desde el campo del Estado, los enfoques de la gobernanza y los neo-públicos; desde el campo social, las plataformas de los asuntos sociales, de las empresas sociales y de la economía social; y, desde ambos campos, el enfoque centrado en la innovación social, en términos generales, reconocen que la "Cooperación" entre distintos actores constituye una forma explícita de trabajo conjunto en función de propósitos que son compartidos y que pudieran no lograrse si cada actor actúa en forma independiente.

Ahora bien, el Estado no es siempre un actor relevante e, incluso, no necesariamente es deseada su intervención activa. En varios enfoques la colaboración interinstitucional alude a redes entre un mismo tipo de actores sociales o entre distintos tipos de actores sociales. En ellos, el Estado puede aparecer como "proveedor", "comprador" o "aliado eventual". En otros enfoques, particularmente el que alude a un Cuarto Sector -que invoca una supuesta dilución de los límites entre lo público y lo privado-, el Estado aparece desvanecido como parte del denominado cuarto sector. En otros enfoques, en cambio, el Estado es interpelado como un socio estratégico. Por fin, hay enfoques, como el de la Economía Social y Solidaria, donde el Estado aparece invocado en su rol de regulador y creador de condiciones normativas propicias a su desarrollo, teniendo a la economía social como el principio rector. No obstante, este último tipo de rol es reclamado incluso en aquellos enfoques que le conceden al Estado un papel marginal.

De la revisión de los distintos enfoques se desprende que pueden intervenir en la CPP una variedad de actores sociales estructuralmente diferentes y con diferentes estrategias y objetivos operacionales. De acuerdo a algunos enfoques, particularmente el de Innovación Social, esto es irrelevante porque *lo que interesa no es quién lo hace sino qué se hace*. Sin embargo, al menos para dos de los enfoques *el quiénes lo hacen determina lo que se hace*. De hecho, específicamente los mentores y seguidores de la Economía Social, teniendo en vista la democratización de la economía, parten de la base de que los objetivos de una empresa dependen de la configuración de los derechos de propiedad y de los que los poseen. Por su parte, el enfoque neo público -en clara conexión con el de la economía solidaria-, al considerar

como horizonte la ampliación del espacio de lo público no estatal, enfatiza en el rol de los entes sociales y de las prácticas sustentadas primariamente en la lógica de la solidaridad.

Por otra parte, los diversos enfoques dan cuenta de una gran variedad de mecanismos de CPP, los que incluyen desde contratos tradicionales, subvenciones o *vouchers*, hasta mecanismos de la economía social (cooperativas, asociaciones o mutuales), redes participativas, contratos relacionales, co-construcción de servicios, y coaliciones. De hecho, uno de los asuntos más importantes en la mayoría de los enfoques es el tipo de mecanismos que privilegian, a partir de considerar que estos pueden tener efectos diferenciales sobre los resultados de la CPP, cuestión ratificada en los grupos de discusión y en los grupos focales llevados a cabo en el marco de este estudio.

## **2. Tipología de actores sociales que pueden intervenir en el desarrollo social**

La revisión del estado del arte sobre los posibles actores privados que pueden intervenir en la CPP plantea el imperativo de construir una tipología que, además de dar cuenta de su diversidad, pueda ayudar a discernir cuál es la posible relevancia de los diferentes tipos de actores privados para las políticas públicas que se planteen el fomento de la CPP en el marco del desarrollo social. El **capítulo segundo** presenta una aproximación conceptual respecto de los diferentes tipos de actores, sus propósitos y el contexto de su emergencia, entre otros asuntos.

Si bien, en estricto sentido, solo existe una plataforma conceptual que adopta la denominación expresa de "Empresas Sociales" (*Social Enterprise*), en el recorrido conceptual y sobre todo práctico es posible encontrar una recurrente alusión a esta noción y sus distintas manifestaciones y, claramente, ella tiene un amplio y antiguo uso en Europa y, crecientemente (aunque con matices diferentes) en Estados Unidos. Considerando todo esto, en una primera aproximación tipológica, la noción "empresa social" se usa para identificar un primer grupo de actores que tiene en común una vocación económica (producción o venta de bienes o servicios) incorporando como uno de sus propósitos (principal o secundario) producir algún tipo de "valor social", ya sea que su origen sea mercantil o social (con elementos mercantiles o con fines productivos). Por otra parte, la noción "entes públicos sociales" (o "entes públicos no estatales") se usa para identificar un segundo grupo de actores que incluye asociaciones ciudadanas (formales o informales) y organizaciones de la sociedad civil que generan bienes públicos o se orientan fundamentalmente a fortalecer valores públicos de manera expresa. En suma,

clasificados los distintos tipos de actores por su origen (mercantil, social, comunitario) y por sus fines (mercantiles, productivos y públicos) aflora la tipología siguiente.

### Tipología de Actores intervinientes en la Cooperación Público-Privada

<b>A. Empresas Sociales</b>			<b>Entes Públicos Sociales o No Estatales</b>
<b>Origen Mercantil</b>	<b>Origen Social con elementos mercantiles</b>	<b>Origen social con fines productivos</b>	<b>Origen Social</b>
<b>A.1</b> Empresas Socialmente Responsables	<b>A.4</b> ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales	<b>A.7</b> Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)	<b>B.1</b> Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos
<b>A.2</b> Fundaciones de corte corporativo	<b>A.5</b> ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia	<b>A.8</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE <sup>1</sup> ) que apoyan la inclusión en el mercado laboral	<b>B.2</b> ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.
		<b>A.9</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que proporcionan trabajo	
<b>A.3</b> Empresas Tipo B	<b>A.6</b> ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social	<b>A.10</b> Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)	<b>B.3</b> Asociaciones de usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos
		<b>A.11</b> Empresas Sociales de Desarrollo Territorial	

Fuente: elaboración propia.

<sup>1</sup> Sigla por su nombre en inglés: Work Integration Social Enterprises.

Como se puede apreciar, en principio, existe una amplia diversidad de actores que a través de sus acciones pueden aportar de manera individual o en colaboración al desarrollo social y/o a la inclusión de los sectores más vulnerables.

Ahora bien, en lo que concierne a las "empresas sociales", en la revisión de la literatura se observa que el contexto nacional incide en el tipo de organizaciones que son consideradas como tales y en los rasgos que se enfatizan. En Estados Unidos, tiene mayor énfasis su participación en el mercado (ignorando lo público) y la dimensión económica se refiere principalmente al emprendimiento y auto-suficiencia financiera. En contraste, en las empresas sociales en Europa, la dimensión económica no se refiere explícitamente al mercado sino a la economía social con mayor énfasis en la actividad productiva, la satisfacción de necesidades humanas, y elementos públicos como la solidaridad y el capital relacional. Podemos observar en Chile, actores que se acercan a cada uno de los tipos identificados en la literatura académica.

Las empresas sociales que corresponden a Empresas Socialmente Responsable, Fundaciones de Corte Corporativo y Empresas B no contemplan explícitamente la cooperación público-privada aunque tampoco están cerradas a ésta. Además, en las organizaciones no gubernamentales mercantiles, se observa una colaboración entre organizaciones privadas con y sin fines de lucro para la creación de valor social, donde la participación en el mercado es instrumental para el logro de su propósito social.

Al mismo tiempo que se puede agrupar los distintos tipos actores por su origen y por sus fines, se puede encontrar distintas agrupaciones según la relación entre sus propósitos económicos y sociales, fuentes de financiamiento, público objetivo, y vinculación con los sectores vulnerables, todas las que se exponen en este estudio.

Algunos tipos de actores, por su participación histórica en el desarrollo e inclusión social, cuentan con figuras legales que facilitan e incentivan su aporte al desarrollo social. En contraste, hay actores que no cuentan con una figura legal y deben adoptar otras formas para disponer de personalidad jurídica, enfrentando usualmente importantes costos de transacción. Por tanto, aunque se observa que existe una diversidad de actores privados que buscan aportar al desarrollo e inclusión social, lo hacen a través de mecanismos y proyectos políticos distintos o bien que se solapan entre sí. De allí que no siempre las fronteras entre un tipo y otro son claras y, sobre todo, su relación con el Estado es muy variable.

De hecho, se puede observar que varias figuras legales presentes en Europa no tienen una equivalente en Chile, como son las empresas sociales para la inclusión laboral (WISE, por su sigla en inglés) y las empresas sociales de desarrollo territorial. Por otra parte, otro elemento que resalta en el análisis del contexto legal de las empresas sociales es la reciente modificación al Código Civil (Artículo 557-2) por la Ley 20.500 del 16-02-2011 permitiendo que las organizaciones sin fines de lucro realicen actividades o aportes económicos para diversificar y complementar sus fuentes de financiamiento. Teniendo en cuenta esto, así como que la incorporación de actividades económicas por parte de las ONG chilenas es reciente, los tipos A.4, A.5 y A.6 seguramente estarán más presentes en los próximos años.

Por otra parte, probablemente por la ausencia de un financiamiento público suficiente y estable, muchas organizaciones que emergieron claramente como entes públicos sociales (o no estatales), buscando intervenir en la producción de servicios públicos a partir de introducir la lógica de la solidaridad, se han convertido en empresas sociales en el sentido asumido por este estudio. Dicha naturaleza híbrida podría ser el resultado también de otros muchos factores, entre ellos, del contexto competitivo que exige el mantener una oferta diversificada, de la ausencia de figuras legales en Chile para algunos tipos, así como también de la necesidad de adaptarse a las particularidades de las problemáticas sociales abordadas y los públicos a quienes orientan su quehacer. Este fenómeno, que ciertamente es creciente, en contrapartida ha ido reduciendo paulatinamente el campo de las ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios manteniendo objetivos político-sociales como los primarios, tanto que es extremadamente difícil encontrar casos puros.

La tipología construida fue la base para hacer un **catastro que cubrió 92 organizaciones** (ver Anexo 2). Este, sin embargo, evidenció la necesidad de simplificar tal tipología porque varias de las organizaciones si bien admiten en principio ser incluidas en la tipología no corresponden estrictamente a tipos puros.

En suma, lo anterior, unido a la importancia del contexto institucional en la configuración y presencia de empresas sociales, la casi inexistencia de empresas sociales para la inclusión laboral así como de empresas sociales de desarrollo territorial en Chile, avalaron la necesidad de reformular la tipología original en los términos que aparecen en el siguiente cuadro.

## Primera aproximación de tipología de actores para Chile

EMPRESAS SOCIALES		ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES
Origen Mercantil	Origen Social con elementos económicos	Origen Social
A.1 Empresas Socialmente Responsables	A.4 ONG con actividades económicas que favorecen su autonomía	B.1 Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos
A.2 Fundaciones de corte corporativo	A.7 Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)	B.2 ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.
A.3 Empresas Tipo B	A.10 Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)	B.3 Asociaciones de usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos

Fuente: elaboración propia.

En términos generales, se puede concluir que la tipología permite diferenciar (y visibilizar) distintos tipos de actores que al parecer persiguen un interés público, y también mostrar la diversidad de organizaciones que buscan aportar al desarrollo social, en relación a las cuales pueden haber distintos roles del Estado para incentivar su involucramiento activo en el desarrollo social.

### 3. Roles generales que puede adoptar el Estado para promover la Cooperación Público-Privada

Según puede derivarse de la literatura especializada, los grupos de discusión y los grupos focales desarrollados para este estudio, los roles del Estado presentan importantes variaciones en su relación real y potencial con los distintos tipos de entes sociales que pueden hacer parte de la CPP en el campo social, de acuerdo a los objetivos así como también a sus contextos de desarrollo.

Una primera consideración necesaria es que los roles que puede adoptar el Estado respecto de la participación de privados en el desarrollo social están condicionados por el modelo de Estado que se tenga en vista y específicamente por su relación con la sociedad. En un modelo de Estado subsidiario, por ejemplo, es claro que el balance de poder se inclina a favor de los privados en la provisión del bienestar social, así como es evidente que las responsabilidades básicas se hacen recaer en los individuos y las familias. Este es un asunto que incumbe a reglas de juego esencialmente políticas, aunque también requiere considerar las trayectorias históricas del Estado, del sector empresarial y de la sociedad civil en Chile y los patrones que han prevalecido en sus relaciones.

En términos más específicos, los roles del Estado son dependientes de los tipos de actores sociales a los que se pretende interpelar. Es claro, por ejemplo, que no puede pensarse en un mismo tipo de rol si se tiene en vista a las cooperativas de trabajo que a las empresas B o a las asociaciones comunitarias. Tampoco se puede contemplar indicadores únicos para evaluar su aporte al desarrollo social.

Según lo pone en evidencia la literatura así como la investigación empírica realizada en este estudio, hasta ahora la relación del Estado con el sector privado, en general, y con las organizaciones sin fines de lucro y sobre todo con las organizaciones comunitarias, en particular, se ha circunscrito básicamente a una relación de financiamiento, por un lado y, por otro, claramente aún no existe, dada, por ejemplo, la ausencia de apoyos normativos a las empresas B.

Otro problema es que muchos organismos estatales han creado sus propios fondos para idénticos destinatarios y temas muy similares. Es claro, por tanto, que en este campo también se refleja la extrema parcelación de la dinámica de funcionamiento del sector público, cuestión que además de impedir las sinergias entre los diferentes organismos y la debida racionalización del uso de los recursos públicos, contiene el riesgo de afianzar redes clientelares.

Este fenómeno se complica ya que parte importante de los fondos provenientes de distintos entes estatales son usados prácticamente por un mismo grupo de organizaciones sociales (y empresas). Así, pareciera que las relaciones del Estado con la sociedad, en vez de atenuar sus desigualdades, tenderían a reproducirlas en su propio patrón de financiamiento a las actividades de aquellos entes sociales que supuestamente buscan satisfacer intereses públicos o generar "valor social".

El anterior es probablemente uno de los asuntos más importantes que requeriría ser abordado por las políticas públicas.

En cualquier caso, es posible visualizar roles del Estado respecto de cada uno de los tipos de actores sociales, teniendo como referente sus contribuciones actuales y potenciales al desarrollo económico-social y, en particular a la innovación social, así como también el fortalecimiento de la sociedad civil. La debida consideración de la profunda desigualdad que existe dentro de esta última y sus diferencias con las empresas son factores ineludibles a considerar.

En términos generales los roles del Estado, como se detalla en el **tercer capítulo**, pueden ser facilitador / promotor / socio; articulador; regulador y coevaluador; incubador de conocimientos; y articulador / interlocutor político. Sin embargo, el contenido de tales roles además de depender del **papel que se le asigne al Estado en el bienestar social**, también estará en función de las respuestas que se den a las interrogantes siguientes. Es altamente probable que ellas puedan también orientar una política pública sobre la CPP.

*¿Para qué la CPP? ¿Prioridades y objetivos?*

*¿Con quién la CPP, según cada prioridad y objetivo?*

*¿Quién al interior del Estado hace CPP respecto de cada prioridad y objetivo, con quién, cómo y para qué lo hace?*

Las respuestas a las dos primeras interrogantes requieren de un diálogo social, mientras que la última exige un diálogo intersectorial. En todo caso, es evidente que existen factores que desde el Estado pueden facilitar u obstaculizar la CPP.

#### **4. Facilitadores / obstaculizadores generales de la Cooperación Público-Privada**

Teniendo en vista que, en principio, los roles del Estado respecto de la CPP pueden muy variados, para avanzar hacia propuestas concretas es útil aludir a cuáles son los factores que, en términos generales, pueden facilitar la CPP en el campo social. Con tal propósito, se consideró la literatura pertinente, así como los resultados de los tres grupos de discusión y los cuatro grupos focales realizados en el marco de este estudio y de **diez experiencias chilenas** (Anexo 3). Una especial referencia cabe respecto de estas últimas.

La unidad de análisis correspondió a experiencias de estrategias y modelos de CPP destacados cuyo foco es el desarrollo y la inclusión social. Se entendió por experiencias de cooperación público-privado aquellas que reúnan a lo menos los elementos siguientes: i) Involucran una relación de actores sociales con el Estado; ii) Tienen como propósito final el desarrollo o la inclusión social; iii) Mantienen cierta sostenibilidad en el tiempo; iv) Eventualmente son escalables en el tiempo. Para la selección de los 10 casos estudiados se realizó un exhaustivo proceso de revisión de información secundaria y primaria, en directa interlocución con la contraparte técnica del Ministerio de Desarrollo Social. Finalmente, las 10 experiencias de estrategias y modelos de CPP destacadas fueron las siguientes:

1. Proyecto Reciclaje Inclusivo (Fundación Casa de La Paz)
2. Proyecto Importa (Upa! Studio-Importa)
3. Mesa Articuladora de Productos Forestales No Madereros, PFMN (Taller de Acción Cultural, TAC - Coordinadora Regional de Recolectoras y Recolectores del Bío Bío)
4. Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sustentable de la Cuenca del Salar del Huasco (Centro de Estudios para el Desarrollo, CED)
5. Mapuche ni Lawentuwun - Centro de Medicina Mapuche (Asociación Indígena Newentuleaiñ)
6. Proceso de Construcción del Programa Multisectorial de Desarrollo Sostenible para la Región del Biobío (ACCIÓN RSE)
7. Construcción del Programa de Calle del Sistema Chile Solidario (Red Calle - Ministerio de Desarrollo Social)
8. Directorio para la Reconstrucción Económica y Desarrollo Urbano de Talcahuano (Municipalidad de Talcahuano)
9. Centro de Rehabilitación UPASOL (Unión de Padres y Amigos Solidarios)
10. Unidos Por la Primera Infancia, UPI (Fundación Integra).

La metodología empleada para realizar el estudio de los casos destacados de CPP corresponde a una investigación de tipo documental sistemática de fuentes secundarias que fue triangulada con una investigación cualitativa.

La caracterización de las 10 experiencias resultó muy útil en esta fase del estudio porque sustentó con fuerte evidencia empírica los hallazgos generados a partir de la revisión de la literatura especializada, los grupos de discusión y los grupos focales llevados a cabo.

En este sentido, un aspecto relevante fue constatar que los facilitadores pueden variar significativamente según si la CPP se da en la provisión de servicios públicos o bien respecto de iniciativas específicas vinculadas al desarrollo social, así como si los actores sociales son organizaciones sin fines de lucro, comunidades de base, empresas mercantiles o fundaciones corporativas, entre otras. También, pueden cambiar si la CPP está referida al desarrollo de alianzas estratégicas, aunque es evidente que este tipo puede estar a veces conectado a los otros. Los principales hallazgos respecto de los factores que facilitan el desarrollo de los diferentes tipos de CPP aparecen en el **cuarto capítulo**. Ellos se sintetizan a continuación.

### **Factores comunes:**

- *Una efectiva participación ciudadana.* La interlocución política con la sociedad civil, especialmente con aquella que se orienta a la defensa o promoción de derechos sociales, así como con los agentes prestadores es clave para el desarrollo de relaciones más horizontales en pos del logro de sinergia.
- *Una Contraloría social autónoma y eficaz, con complementariedad institucional.* La participación de la sociedad y específicamente de los grupos destinatarios en el control de los resultados de los servicios o acciones que se hacen a través de la CPP es clave para facilitarla. Pero, para ello, la contraloría social requiere ejercerse independientemente del Estado y de los entes sociales implicados (o sea, con respeto de su autonomía) y con herramientas que puedan dar lugar a rectificaciones o a fundamentaciones de parte de los implicados. La complementariedad con la institucionalidad contralora estatal potencia la labor de la contraloría social.
- *Accountability recíproca.* Una contraloría social efectiva, tanto de la sociedad civil en general como de aquella que interviene en la prestación de servicios sociales, es un importante instrumento de la accountability de la CPP. Sin embargo, además la lógica de la accountability tiene que trascender los esquemas formales de rendición de cuentas, sustentarse en un control y evaluación por resultados y operar recíprocamente.
- *Una relación estable y expedita con el Estado.* La alta rotación de funcionarios gubernamentales y la excesiva burocracia son factores que inhiben la asociación de entes privados con el Estado.

### **En la provisión de servicios sociales:**

- *Un financiamiento adecuado y estable.* El principal facilitador de la CPP en el campo de los servicios sociales es la superación de la visión de un Estado subsidiario y de una sociedad civil subordinada pero que a la vez supe las responsabilidades del Estado en el financiamiento de los servicios. El desafío es construir una relación de socios en la que el Estado preserve su papel de garante de los derechos sociales.
- *Modalidades de relación interactivas basadas en la cooperación y no en la mera compra de servicios.* Mientras los estados continúen suscribiendo la visión de que su rol es simplemente el de comprar servicios a OSFL es muy difícil que la retórica de la colaboración se convierta en una realidad. Para propiciar la CPP con OSFL en el campo social se requieren mecanismos más relacionales, de largo alcance, y que no fomenten la competencia por recursos entre las OSFL.

### **En iniciativas de desarrollo social:**

- *Relaciones de apoyo mutuo que trasciendan el corto plazo y que tengan claras orientaciones estratégicas.* Una relación entre el Estado y las organizaciones de sociedad civil basada solo en apoyos financieros –por demás, precarios- para la ejecución de proyectos puntuales y de corto plazo no solo no tiene impacto en el alivio de los problemas sociales sino que, a la larga, también debilita la sociedad civil, por lo que se requieren proyectos de largo alcance y sustentables basados en líneas estratégicas consensuadas. La relación con las empresas, por su parte, tiene que trascender el modelo de que cada uno se ve como el financiador del otro.

### **En el desarrollo de alianzas estratégicas:**

- *Relaciones simétricas y sostenidas que construyan confianza.* La confianza entre actores con intereses diversos, que espontáneamente no se hubiesen relacionado, emerge del desarrollo de espacios de comunicación recíproca sostenidos en el tiempo que creen significados compartidos, capaces de lograr acuerdos en beneficio mutuo.
- *Liderazgos y voluntades políticas.* Para iniciar este tipo de procesos que pueden dar lugar a alianzas estratégicas se requiere de algún actor que asuma el liderazgo de la iniciativa así como que concorra voluntad política.

- *Percepción mutua de las interdependencias.* La cooperación, especialmente entre actores con distintos pesos e intereses, requiere fundarse en la convicción de que los resultados que se desean requieren de la participación de otros actores o de algún detonante especial.

## **5. La División de Cooperación Público-Privada. Productos estratégicos, desafíos y recomendaciones**

Por aproximaciones sucesivas, considerando lo aportado tanto por las indagaciones teóricas como de campo, se arriba a la definición preliminar siguiente como marco al trabajo del Ministerio de Desarrollo Social en este campo: La cooperación público privada es un modo de relación sostenible y sustentable entre actores públicos, privados y/o sociales que supone intercambiar recursos, competencias o saberes propios de cada uno a fin de apoyar acciones que juntas redunden en el alivio de la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión y la desigualdad sociales.

La División de Cooperación Pública-Privada (DCPP) nace con el Ministerio de Desarrollo Social, dependiendo de la Subsecretaría de Evaluación Social. Sin embargo, recoge como herencia del antiguo MIDEPLAN la responsabilidad en relación a la Ley de Donaciones Sociales. El Reglamento del Artículo 4º de la Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 15 del Ministerio de Desarrollo Social; Subsecretaría de Evaluación Social) publicado el 11-07-2013, fija la estructura de la DCPP y define sus funciones, estableciendo que *“tendrá a su cargo el estudio y diseño de programas sociales que tengan por objeto velar por la participación de la sociedad civil en las materias de la competencia del Ministerio referidas, especialmente, a personas o grupos de personas vulnerables. Además, estará encargada de las funciones establecidas en el inciso final del artículo 4º de la ley N° 19.885”*.

Es evidente, por tanto, que se trata de una unidad muy nueva, que emerge durante las orientaciones estratégicas del gobierno del presidente Sebastián Piñera para luego acoger las del actual gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. No obstante ello y su corta edad, la DCPP ha desarrollado un conjunto de líneas de trabajo y generado productos significativos en relación a ellas, aunque enfrenta múltiples expectativas y desafíos para lograr su misión. Debido a la diversidad de actores que colaboran con el Estado para el desarrollo inclusivo, la DCPP tendría que trabajar distintas estrategias que reconozcan las diferencias y permitan aumentar la efectividad a través de mayor sinergia de sus intervenciones. Este estudio, recogiendo lo

planteado por los grupos de discusión, los grupos focales y las experiencias documentadas concluye, en el **quinto capítulo**, esbozando los roles que la DCPD podría cumplir según los tipos de actores que pueden contribuir a potenciar sus resultados en pos del desarrollo social.

## **METODOLOGÍA DEL ESTUDIO**

Para la realización de este estudio se utilizó una metodología que respondió al carácter exploratorio y descriptivo del mismo, con un énfasis en la generación de descripciones basadas tanto en investigaciones empíricas como teóricas especializadas.

Este proceso recurrente de investigación teórica y de investigación empírica permitió dar cumplimiento a los objetivos y productos establecidos para el estudio. Así se logró desarrollar un marco teórico y conceptual, lo que facilitó la elaboración de una tipología que da cuenta de la diversidad de agentes e instituciones privadas en el campo de la cooperación público-privado. A partir de ello, se realizaron distinciones analíticas y prácticas para generar un catastro de instituciones privadas de interés público y posteriormente, la selección y estudio de experiencias destacadas de estrategias y modelos de CPP.

A partir de lo anterior, se estableció un vínculo empírico de los conceptos teóricos y alcances prácticos de la colaboración público privada, analizando facilitadores y obstaculizadores de diversos tipos (estructuras institucionales, normativa y legislación, entre otros) que afectan y/o potencian el desarrollo de alianzas público-privadas. Todo lo cual concluyó en el análisis de los subsistemas y productos estratégicos de la División de Cooperación Pública Privada del Ministerio de Desarrollo Social donde se identificaron desafíos y propuestas en cada caso.

Para llevar a cabo el estudio, asociado a cada uno de los objetivos se realizaron opciones metodológicas y de técnicas de recolección de información, las que se sintetizan a continuación.

## Relación entre Objetivos y Metodologías utilizadas en el Estudio

Objetivos	Metodologías utilizadas
<b>1.- Profundizar en la diversidad de entidades privadas que participan en el aparato público dentro del contexto de colaboración público privada, lo que incluye:</b> 1.1. Desarrollar un marco teórico conceptual. 1.2. Establecer un tipología de agentes. 1.3. Desarrollar el estado del arte sobre cómo se vinculan.	<b>Cualitativa - cartografía conocimiento:</b> - Investigación documental sistemática. - 3 grupos de discusión. - Investigación tipológica de carácter analítico empírico y teórico.
<b>2.- Desarrollar un catastro de instituciones privadas con interés público a nivel nacional.</b>	<b>Sistematización de datos catastro:</b> - Investigación documental fuentes secundarias .
<b>3.- Presentar experiencias de estrategias y modelos de cooperación público privada exitosos, nacionales e internacionales, cuyo foco sea el desarrollo y la inclusión social.</b>	<b>Cualitativa:</b> - Investigación documental de fuentes secundarias de 10 casos de CPP. - 23 entrevistas individuales.
<b>4.- Identificar facilitadores y obstaculizadores que afecten o potencien el desarrollo de alianzas público-privadas.</b>	<b>Cualitativa:</b> - Investigación documental sistemática de fuentes secundarias. - 4 Grupos Focales.
<b>5.-Establecer la vinculación entre el concepto y estrategias de colaboración público privada y los subsistemas de productos estratégicos de la División de Cooperación Pública Privada.</b>	<b>Cualitativa:</b> - Investigación documental sistemática de fuentes secundarias. - 4 Grupos Focales.

Fuente: elaboración propia.

En el estudio se aplicó como estrategia de validación la triangulación. Las formas de triangulación implementadas fueron: triangulación intra-método cualitativo al integrar grupos de discusión, entrevistas individuales y grupos focales; de datos secundarios y primarios; investigadores/as de diversas disciplinas y experiencias en el campo de la investigación.

A continuación se detallan las decisiones metodológicas adoptadas para cada uno de los objetivos específicos del estudio, enfatizando en las unidades de análisis y las técnicas de recolección y análisis de la información utilizadas.

### **OBJETIVO ESPECIFICO N° 1: Profundizar en la diversidad de entidades privadas que participan en el aparato público dentro del contexto de colaboración público privada.**

Este objetivo incluye tres objetivos específicos, a saber:

- 1.1. Desarrollar un marco teórico conceptual para la definición y alcance del vínculo público privado, con atención especial a las empresas sociales.
- 1.2. Establecer la diversidad de agentes e instituciones dentro de la esfera privada que se

relacionan con el Estado.

1.3. Desarrollar el estado del arte sobre cómo se vinculan estos agentes e instituciones con el Estado.

#### **Unidad de Análisis:**

La unidad de análisis fue la CPP orientada a fines sociales que consideró, por un lado, las CPP que involucran personas o **grupos priorizados** por el Ministerio de Desarrollo Social (infancia vulnerable, personas en situación de pobreza, personas mayores, mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, pueblos originarios, personas en situación de calle y migrantes) y, por otra, ámbitos de **inclusión o desarrollo inclusivo** (educativo, productivo-laboral, participativo, financiero, etc.).

#### **Muestra y Técnicas de recolección y análisis de la información:**

**“Desarrollar un marco teórico conceptual para la definición y alcance del vínculo público privado” (Objetivo específico 1.1):**

Para satisfacer este objetivo específico 1.1 se recurrió al análisis de los documentos disponibles, incluida una exhaustiva revisión de la literatura especializada (**fuentes secundarias**), a fin de delimitar teórica y prácticamente los alcances de las diversas expresiones de CPP en las arenas de políticas definidas, sus fortalezas y debilidades, su génesis y el abordaje de temas emergentes tales como la evaluación de la CPP, la participación ciudadana y la accountability. Especial énfasis se puso en revisar la bibliografía más actualizada (últimos 10 años) tanto teórica como práctica en cada una de las “avenidas de estudios/experiencias” identificadas.

Para complementar esta revisión de literatura, se generó información primaria a partir de una **entrevista individual** realizada al académico y experto mexicano Dr. Prudencio Mocchi, y de **tres grupos de discusión** utilizando un **muestreo cualitativo intencionado** por criterios. La muestra intencionada contempló la participación de personas involucrados en la temática de alianzas público - privadas en las arenas de política prioritarias. Los criterios para la selección de participantes fueron:

- a) Estar vinculado a la temática de CPP como formulador/a de política pública (grupo directivos públicos).
- b) Ser experto/a investigador/a y/o académico en el ámbito de la CPP (grupo académicos).
- c) Constituir actores sociales privados que han mantenido relación con el Estado (grupo actores sociales privados).

Los grupos de discusión se llevaron a cabo entre el 3 y el 9 de marzo del presente año y en total participaron 21 personas (Ver en Anexo 1, pauta de grupos de discusión, listados de participantes y transcripciones).

**“Establecer la diversidad de agentes e instituciones dentro de la esfera privada que se relacionan con el Estado” (Objetivo específico 1.2):**

Para satisfacer este objetivo específico, se realizó una investigación tipológica de carácter analítico empírico y teórico, utilizando como base el marco teórico conceptual definido en la fase precedente (Objetivo específico 1.1), y se consideró la priorización aportada por la contraparte técnica. Además, se incluyeron los agentes e instituciones que emergieron de una especializada revisión bibliográfica y de los grupos de discusión respecto de los tipos de actores sociales usualmente involucrados en la CPP.

**“Desarrollar el estado del arte sobre cómo se vinculan estos agentes e instituciones con el Estado” (Objetivo específico 1.3):**

A fin de cumplir este objetivo, se integraron analíticamente los hallazgos generados a partir de la revisión bibliográfica especializada y producto de los tres grupos de discusión realizados. Con estos elementos se realizó, respecto de cada tipo de actor social identificado, una breve caracterización que da cuenta de sus actividades y de las relaciones que establece con el Estado.

**OBJETIVO ESPECIFICO N°2: Desarrollar un catastro de instituciones privadas con interés público a nivel nacional a través de información secundaria [y primaria] existente.**

**Unidad de Análisis:**

En correspondencia con los requerimientos del Estudio y las precisiones aportadas por la División de Cooperación Público Privada, la unidad de análisis fueron entidades privadas que satisficieran los criterios siguientes:

- 1) actuar en asociación con el Estado a nivel nacional o regional;
- 2) relacionarse directamente con los grupos priorizados por el Ministerio de Desarrollo Social o propender al desarrollo inclusivo; y
- 3) hacer parte de la Tipología de actores privados relevantes (i.e., expresan “relaciones público-mercantiles” y “público-economía social”) desarrollada en el capítulo B.

### **Muestra y Técnicas de recolección y análisis de la información:**

Se adoptó una serie de pasos metodológicos y procedimientos para la selección de los casos a incorporar en el catastro. En un primer momento, se seleccionaron las fuentes de información siguientes:

- a. Registro de Donatarios al 6 de febrero de 2015, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).
- b. Base con información acerca de las organizaciones vinculadas al Fondo de Organizaciones de Interés Público 2014, administrada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno (MSGG). Esta información fue complementada con información de organizaciones que no necesariamente tienen una relación de cooperación vigente con el Estado, pero que resultan relevantes para dar cuenta de la diversidad de tipos de organizaciones de interés público existentes, a saber:
  - c. Organizaciones que fueron utilizadas como ejemplos en el desarrollo de la tipología desarrollada para caracterizar la diversidad de agentes e instituciones dentro de la esfera privada que se relacionan con el Estado.
  - d. Organizaciones identificadas mediante una revisión sistemática de sitios web de instituciones públicas no incorporadas en las bases de datos.

La muestra fue intencionada buscando asegurar una cobertura de la diversidad de tipos de actores y públicos prioritarios. Por ello, para la selección de instituciones relevantes, en cada una de las cuatro fuentes de información identificadas, se utilizaron una serie de filtros y criterios de selección para avanzar mediante aproximaciones sucesivas hacia la selección de los organismos a catastrar. Dado el propósito de cubrir todos los tipos de organizaciones identificados en la tipología y los ámbitos de acción en los cuales realizaban sus actividades estas organizaciones, por ejemplo, se veló por incluir como mínimo tres ejemplos por cada uno de los tipos de actor identificados en el Capítulo B acerca de la tipología. Se intentó al mismo tiempo catastrar organizaciones que dirigieran sus actividades a los diversos públicos y ámbitos identificados (ver en Anexo 2 detalle de la metodología).

Así, se catastraron 45 organizaciones de la Base de Datos del Registro de Donatarios; 8 de la Base de Datos de las organizaciones vinculadas al Fondo de Organizaciones de Interés Público; 19 organizaciones indicadas como ejemplos en la tipología; y 20 organizaciones de las identificadas mediante una revisión sistemática de sitios web de instituciones públicas. Por tanto, se caracteriza un total de 92 organismos.

Para llevar a cabo el Catastro se elaboró y aplicó un instrumento denominado "Ficha: Catastro de Instituciones Privadas de Interés Público" que, por una parte, caracteriza a las mismas recopilando información institucional y realiza un perfil de su quehacer, y por otra parte, en el caso en que se identificara alguna experiencia de CPP destacada, realiza una breve descripción de ésta (Ver Anexo 1, Ficha Catastro de Instituciones Privadas de Interés Público).

La estrategia de recolección de información contempló la revisión de páginas web de los organismos, la que fue complementada -especialmente en el caso de las organizaciones seleccionadas de la base de datos del Fondo de Interés Público 2014 del MSGG- con información primaria generada a través de una entrevista telefónica a un informante clave de la organización. La información fue recogida principalmente durante los meses de febrero y marzo de 2015. Se aplicaron diferentes metodologías para validar la información recopilada, por una parte, un proceso de supervisión y control del trabajo realizado por el equipo a cargo del levantamiento de datos, y por otra parte, de validación de contenido, para lo cual el equipo central del estudio revisó y validó el contenido de cada una de las fichas completadas, y de las fuentes adicionales a los portales web institucionales que fueron utilizados para complementar la información de las organizaciones y sus experiencias destacadas de CPP. Una limitación metodológica fue que en varias de las organizaciones catastradas los portales web mostraban información limitada respecto de sus datos institucionales y de sus mecanismos de financiamiento. Esta misma limitación se enfrentó al momento de caracterizar las experiencias destacadas de CPP de estas organizaciones, por lo que se recurrió a información complementaria cuando fue posible. En el Anexo 2 se encuentra el Catastro de Instituciones Privadas de Interés Público.

**OBJETIVO ESPECÍFICO N° 3: Presentar experiencias de estrategias y modelos de cooperación público privada exitosos, nacionales e internacionales, cuyo foco sea el desarrollo y la inclusión social.**

**Unidad de Análisis:**

La unidad de análisis corresponde a experiencias de estrategias y modelos de cooperación público privada destacados, nacionales e internacionales, cuyo foco es el desarrollo y la inclusión social. Se entendió por experiencias de cooperación público-privado aquellas que reúnan a lo menos los elementos siguientes:

1. Involucran una relación de actores sociales con el Estado.
2. Tienen como propósito final el desarrollo o la inclusión social.
3. Mantienen cierta sostenibilidad en el tiempo.
4. Eventualmente son escalables en el tiempo.

Para la selección de los 10 casos estudiados, se realizó un proceso de revisión de información secundaria y primaria. En el caso de la información secundaria se acudió a la literatura especializada que identifica experiencias destacadas y se revisaron bancos de experiencias en temas afines<sup>2</sup>; a partir de lo que se pre-seleccionaron 16 experiencias. Este trabajo fue complementado con el conocimiento de informantes claves, específicamente los participantes de los tres grupos de discusión desarrollados. Desde esta segunda fuente se pre-seleccionaron 6 nuevas experiencias.

En síntesis, con base en las fuentes secundarias y primarias, se pre-seleccionaron un total de 22 experiencias privilegiando aquellas en las cuales: el Estado (central, regional o local) se encontraba jugando un rol en el proceso; se involucrara actores tanto de la sociedad civil como de empresas o entidades mercantiles; mostraran diversas formas de estrategias y modelos de vinculación CPP y abordaran dimensiones relevantes para el desarrollo social.

A partir de una sumaria caracterización de cada una de estas 22 experiencias preseleccionadas, el equipo de la División de Cooperación Público Privada del MDS seleccionó ocho experiencias a estudiar en profundidad. Para la definición de los dos casos restantes se definió la necesidad de incorporar nuevas experiencias vinculadas específicamente con los ámbitos de discapacidad e infancia. Para ello se presentaron a la DCPD nuevas experiencias recomendadas por informantes claves. De este proceso, la contraparte técnica de la DCPD seleccionó las experiencias restantes (Ver en Anexo 3 detalle del proceso metodológico). Todas las experiencias son chilenas.

Finalmente las 10 experiencias de estrategias y modelos de CPP destacadas fueron las siguientes:

1. Proyecto Reciclaje Inclusivo (Fundación Casa de La Paz)
2. Proyecto Importa (Upa! Studio-Importa)
3. Mesa Articuladora de Productos Forestales No Madereros, PFNM (Taller de Acción Cultural, TAC - Coordinadora Regional de Recolectoras y Recolectores del Bío Bío)
4. Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sustentable de la Cuenca del Salar del Huasco (Centro de Estudios para el Desarrollo, CED)
5. Mapuche ni Lawentuwun - Centro de Medicina Mapuche (Asociación Indígena Newentuleaiñ)

---

<sup>2</sup> Los bancos de experiencias revisados fueron [www.territoriochile.cl](http://www.territoriochile.cl) y también <http://www.innovacionciudadana.cl/>

6. Proceso de Construcción del Programa Multisectorial de Desarrollo Sostenible para la Región del Biobío (ACCIÓN RSE)
7. Construcción del Programa de Calle del Sistema Chile Solidario (Red Calle – Ministerio de Desarrollo Social)
8. Directorio para la Reconstrucción Económica y Desarrollo Urbano de Talcahuano (Municipalidad de Talcahuano)
9. Centro de Rehabilitación UPASOL (Unión de Padres y Amigos Solidarios)
10. Unidos Por la Primera Infancia, UPI (Fundación Integra).

### **Muestra y técnicas de recolección y análisis de la información:**

La metodología empleada para realizar el estudio de los 10 casos destacados de CPP corresponde a una investigación de tipo documental sistemática de fuentes secundarias, que fue triangulada con una investigación cualitativa. En consistencia con esto, en primer lugar se realizó una exhaustiva revisión de la información secundaria existente de cada una de las experiencias seleccionadas. Esta información fue complementada con 2 o 3 entrevistas individuales a informantes claves de las instituciones involucradas en las experiencias (2 cuando se trató de iniciativas de actores públicos y privados y 3 cuando se trataba de una iniciativa trisector). En total se realizaron 23 entrevistas (ver en Anexo 1, pauta, consentimientos informados y transcripciones de las entrevistas).

Para desarrollar el proceso de sistematización de información de las experiencias, estrategias y modelos de cooperación público-privado se elaboró una ficha estructurada (ver Anexo 1 Ficha Descripción de Experiencias Destacadas). En el Anexo 3 se encuentran la descripción de las 10 experiencias de CPP destacadas.

**OBJETIVO ESPECIFICO N°4: Identificar facilitadores y obstaculizadores tales como estructuras institucionales, normativa y legislación pertinente, entre otros, que afecten o potencien el desarrollo de alianzas público-privadas.**

### **Unidad de Análisis:**

La unidad de análisis fueron los facilitadores y obstaculizados presentes en las alianzas público – privadas, enfatizando en las estructuras institucionales, normativas legales, etc, que las afectan o potencian.

### **Muestra y Técnicas de recolección y análisis de la información:**

Para llevar a cabo este objetivo se recurrió al análisis exhaustivo de los documentos y cuerpos legales vinculados con la CPP, lo que complementó la información generada tanto por el marco conceptual, tipología, catastro y experiencias destacadas, así como la información primaria generada en los grupos de discusión, y entrevistas individuales en las fases previas del Estudio.

Adicionalmente se realizaron **4 grupos focales**, utilizando un muestreo cualitativo intencionado. En consecuencia con ello, se utilizaron los siguientes criterios para la selección de los participantes:

- a) Estar vinculado a la temática de CPP como formulador de política pública del MDS y de otros ministerios pertinentes (grupo directivos MDS y otros organismos públicos).
- b) Estar vinculado a la temática de CPP como empresa privada (grupo empresas).
- c) Estar vinculado a la temática de CPP como Fundación Corporativa (grupo fundaciones corporativas)
- d) Estar vinculado a la temática de CPP como ONGs (grupo ONGs).

Los grupos focales se llevaron a cabo entre el 1 y el 3 de julio del presente año y en total participaron 20 personas (Ver en Anexo 1, pauta de grupos focales, listados de participantes, consentimientos informados y transcripciones) y fueron un insumo clave para alcanzar también el objetivo n°5 de este Estudio.

El análisis de esta información estuvo orientado a los principales facilitadores y obstaculizadores identificados en el desarrollo del estudio, focalizando la atención en los aspectos institucionales y en los normativos, e identificando en cada caso, las brechas necesarias de abordar, desde una perspectiva más general por el Estado y desde una más particular, desde la División de Cooperación Público – Privada del MDS.

**OBJETIVO ESPECÍFICO N° 5: Establecer la vinculación entre el concepto y estrategias de colaboración público privada y los subsistemas de productos estratégicos de la División de Cooperación Pública Privada.**

**Unidad de Análisis:**

La unidad de análisis fueron los cuatro subsistemas y productos estratégicos de la División de Cooperación Público Privada del MDS a saber: sistema de donaciones con fines sociales; fondos concursables para la superación de la pobreza; participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social; y desarrollo inclusivo.

### **Muestra y técnicas de recolección y análisis de la información:**

El diseño metodológico comprende también una investigación cualitativa, incorporando especialmente la información que emerge de los **4 grupos focales** realizados de acuerdo a las características recién descritas en el objetivo específico n° 4.

El análisis incluyó un proceso de triangulación de fuentes primarias y secundarias generadas en las diferentes fases del estudio. Toda esta información se incorporó en el análisis de los productos estratégicos de la DCPP, especialmente aquella generada desde las experiencias destacadas, los grupos focales y el análisis de la normativa realizado en el objetivo n° 4. Todo ello, posibilitó la identificación de nudos críticos, desafíos y recomendaciones para el trabajo de esta División.

### **Conclusión**

Como se puede apreciar de la descripción precedente, un aspecto relevante de la estrategia metodológica que orientó el desarrollo de este estudio fue la puesta en práctica de un proceso de análisis iterativo y de retroalimentación constante entre las diferentes fases y productos del mismo. Esto se ilustra en la figura siguiente:

**Retroalimentación entre las fases y productos del Estudio**



## A. LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. UN ASUNTO CON MÚLTIPLES AVENIDAS CONCEPTUALES

La literatura y la práctica sobre la cooperación pública-privada (CPP, en adelante) son muy prolíferas, avaladas por diversas corrientes teóricas, orígenes disciplinarios y preocupaciones prácticas. Se trata, en general, de avenidas paralelas que no tienen comunicación entre sí, inhibiendo la posibilidad de aproximaciones más integrales cuando se pretenden formular políticas para hacer de la CPP una herramienta que contribuya de manera orgánica al desarrollo social.

Una parte de los estudios constituyen en realidad justificaciones de orden ideológico para continuar sustentando el retiro del Estado de actividades del campo social. Otros, sin embargo, ofrecen sólidos argumentos teóricos o contundentes evidencias empíricas acerca de áreas en las que la CPP puede ofrecer mejores resultados sociales que la sola actuación del Estado. No obstante ello, los estudios/experiencias suelen variar substancialmente según si su mirada se produce desde "el Estado" o desde "la sociedad" (el sector privado)<sup>3</sup> y según cuáles sean los enfoques teórico-conceptuales que fundamentan cada uno de ellos. Enunciaremos a continuación estos grandes grupos así como las variantes y sustentos conceptuales que, en principio, es posible identificar en el interior de cada uno. Esbozaremos, además, un tercer grupo en el que parecieran converger, al menos en parte, las distintas miradas.

### 1. EL ESTADO Y LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Es innegable que en las últimas décadas ha resurgido un tema que ancla en la historia desde hace muchos siglos: la intervención de entes privados en la generación de bienes y servicios públicos. Lo novedoso es que desde hace cuatro décadas, por lo menos, este asunto ha pasado a ser parte de las preocupaciones de los reformadores del Estado y de la gestión pública, convirtiendo la Cooperación Pública Privada en una de las agendas básicas de las transformaciones del sector público. Sin embargo, el contenido de esa agenda, los actores

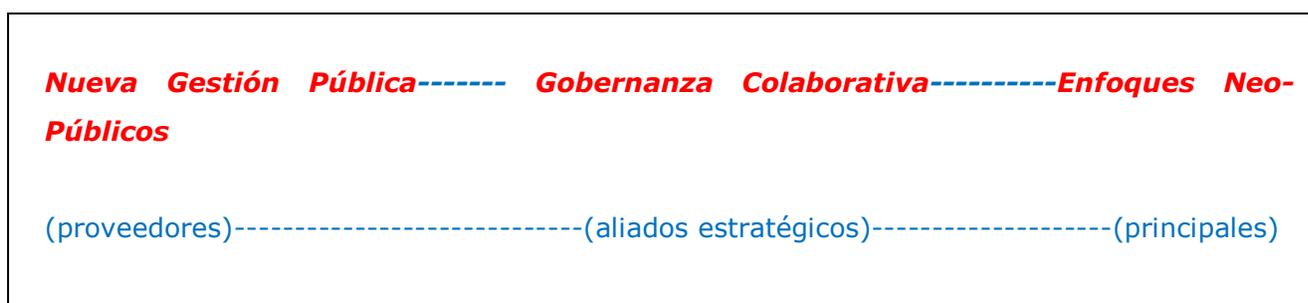
---

<sup>3</sup> También existen estudios/experiencias impulsados desde la **comunidad internacional** y, específicamente, desde la Organización de Naciones Unidas. Tal como lo destaca Simon (2014), el debate sobre el sector privado y el respeto de los derechos humanos se ha transformado en tema central de la agenda internacional de la responsabilidad corporativa. Por ejemplo, el Compacto Global de las Naciones Unidas, la iniciativa voluntaria de responsabilidad corporativa más grande del mundo, exige a las empresas socias informar sobre su impacto en **derechos humanos** (United Nations Global Compact, 2007). Además, en 2011, las Naciones Unidas aprobó los "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos," lo cual implica que toda empresa debe respetar los derechos humanos con la debida diligencia y acatar dichos Principios. La "Red Latinoamericana de Universidades por el Emprendurismo Social (UnES), auspiciada por el PNUD, es un claro ejemplo del impulso que este tipo de organismo está dando además a asuntos concretos en el marco de la CPP.

sociales que se interpelan y los fines que se intentan perseguir han ido cambiando en la literatura especializada, en parte como reacción a las falencias de la agenda precedente, en parte ante nuevas demandas del contexto y, en parte, también, a las visiones que se tengan acerca del rol del Estado en el desarrollo. Aunque no es posible hacer una clara demarcación cronológica, la primera agenda la abre la denominada "Nueva Gestión Pública" y sus variantes neo institucionalistas. La suceden agendas desde la "Nueva Gobernanza Pública" y desde "Enfoques Neo-Públicos". Actualmente es posible encontrar en la práctica las tres yuxtapuestas aunque es innegable el peso que aún tiene la primera. El cuadro siguiente da cuenta de estas corrientes y del rol asignado a los entes privados en cada una de ellas.

### Cuadro N° 1

#### Corrientes sobre la CPP desde el Estado y los roles de los entes privados



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se describe sumariamente cada corriente.

#### **Nueva Gestión Pública: La contratación externa de entes privados**

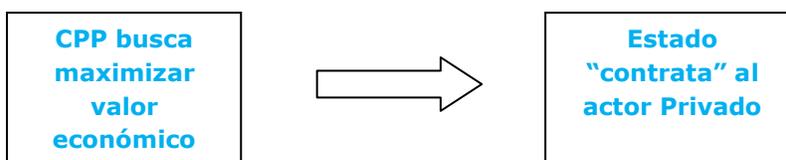
A mediados de los 70 emerge una corriente de reformas del sector público que básicamente busca limitar el poder del Estado dentro del sector público e introducir la lógica del mercado en su interior. El movimiento surge originalmente en los países anglosajones dominados por una profunda crisis fiscal que hace que dentro de los sectores públicos se convierta en un objetivo central la reducción de costos y, por ende, la eficiencia. El enfoque de la *Nueva Gestión Pública* (Osborne y Gaebler, 1994; Ferlie *et al.*, 1996; Barzelay, 2001) y más recientemente las *corrientes neo-institucionales* (Banco Mundial, 2004; BID, 1996) sobre todo en América Latina, constituyen los principales referentes de este movimiento que, a pesar de exhibir diferentes matices, aún es hegemónico en la mayoría de los países de América Latina en especial en lo que concierne a su manera de propiciar la CPP.

Bajo su marco, se privilegian las **contrataciones externas** de servicios públicos e infraestructuras con los sectores privado mercantil y no mercantil, asumiendo que el fomento de la competencia a través de la apertura hacia el sector privado, puede aumentar la eficiencia y, a la vez, las posibilidades de elección de los usuarios. En este sentido, la decisión para determinar cuándo la CPP es ventajosa debería basarse en una evaluación del “valor por dinero (VPD)” (*Value for Money en inglés*); o sea, en si proporciona mayor calidad a igualdad de precio o igual calidad a precio inferior (Alonso *et al.* 2014: 8) y, correlativamente, en el **valor económico como réditos gananciales** que pueden obtenerse.

Desde este enfoque, resulta relativamente indiferente si las contrataciones de bienes y servicios se producen con el sector privado mercantil o el sector privado no mercantil. Pero, en tanto predomina la intención de maximizar el valor económico, en la práctica se privilegia la relación con empresas mercantiles, especialmente en infraestructuras y en servicios públicos en general. La contratación externa con ONG –en términos amplios, con el sector privado no mercantil– se acepta en servicios sociales con dificultades en especificar los resultados esperados o en recolectar información para medir sus efectos (Banco Mundial, 2004; BID, 1996), aunque en especial se tiene en cuenta la flexibilidad laboral y en las compras que puede provocar en los servicios públicos la intervención de entes que no están sometidos a las normas del derecho público. En América Latina encontramos un amplio abanico: desde países donde tiene un elevado peso la contratación de servicios sociales (particularmente, salud y educación) con ONG y comunidades (vg, Nicaragua, Perú, El Salvador, etc.) hasta países (vg. Chile) en que predomina el sector privado mercantil en la provisión de tales servicios.

De cualquier manera, el papel del sector privado, sea mercantil o no mercantil, en este enfoque es planteado como el de “**proveedor**”, asumiendo –al menos en teoría– que el Estado es el “principal” y el sector privado el “agente”. En general, se trata de relaciones a largo plazo.

**Figura N° 1**  
**La CPP en la Nueva Gestión Pública**



Fuente: elaboración propia.

## **Gobernanza Colaborativa: Los Partenariados Público-Privados y los contratos relacionales**

Desde los 90 aflora otro tipo de enfoque que pone el acento en los límites de las capacidades estatales para lidiar con problemas sociales complejos e interdependientes y que, por tanto, propone nuevos arreglos institucionales para su enfrentamiento. Su marco es la *Gobernanza Colaborativa* o la denominada *Nueva Gobernanza Pública* (Hodge *et al.*, 2010; Donahue y Zeckhauser, 2011; Osborne, 2010; Cropper *et al.*, 2008; Goldsmith y Eggers, 2006.) que, aunque con variantes, postula que tan importante como la búsqueda de un **valor económico** es la creación de nuevas prácticas sociales basadas en **fomentar las relaciones** entre distintos tipos de actores sociales tras el lema de que “*gana quien puede manejarse mejor en la interactividad*” (Arroyo, 2012: 4).

El diseño institucional por excelencia que expresa el nuevo enfoque son los **Partenariados Público-Privados (PPP)** o las “**Concesiones Patrocinadas**”, especialmente con empresas mercantiles. Ellos, a diferencia del enfoque de la contratación externa, constituyen una fórmula de colaboración voluntaria donde las partes son asumidos como “**socios**” que comparten recursos para desarrollar un proyecto y, por tanto, también los riesgos, los costos, las responsabilidades y los beneficios que derivan de su ejecución. Las relaciones suelen plantearse a sobre todo a largo plazo.

Su campo de acción privilegiado es el de las infraestructuras públicas en asociación con el sector privado mercantil, tras el argumento que éste puede remediar los déficits de rutas, aeropuertos, puertos, hospitales, escuelas y todo lo que compone el *Social Overhead Capital –SOC-*, expresión que identifica los servicios necesarios en la producción de casi todos los productos básicos que el sector público no puede en la actualidad solventar solamente con recursos públicos y respecto de los cuales las empresas pueden obtener un lucro (valor económico) (Ferrer *et al.*, 2014)<sup>4</sup>.

También este enfoque promueve los PPP en los servicios de salud (Alonso *et al.*, 2014; Torchia *et al.*, 2015). En tal campo, los modelos más relevantes de CPP con entes mercantiles son dos: el modelo de “bata gris-bata verde” y el modelo de “bata blanca”<sup>5</sup>, cuyas diferencias radican en los

---

<sup>4</sup> Ver en estos autores una síntesis del caso de Brasil.

<sup>5</sup> El modelo conocido como “bata gris-verde” corresponde a la concesión de la obra pública y la explotación u operación de servicios no sanitarios; se incluyen servicios patrimoniales, hoteleros o de logística, pero no servicios clínicos. El modelo conocido como de “bata blanca”, hace referencia a la concesión de la gestión de la totalidad de los servicios de

servicios que incluye el contrato (Alonso *et al.* 2014: 15). A nivel mundial, el modelo más extendido es el de "bata gris-verde" que da cuenta de más del 95% de los proyectos; sin embargo, en América Latina la participación de proyectos de "bata blanca" es más relevante y llega al 40% (*ibídem*).

En la versión más europea, este enfoque se asocia a la idea de un "**Estado Relacional**" (Mendoza, 1991, citado por Isa, 2004: 1) que estaría tratando de superar las limitaciones del Estado de Bienestar y de dar respuesta a una sociedad más desarrollada, compleja e interdependiente (Ysa, 2004 y 2008; Saz-Carranza y Serra, 2006: 57). Los partenariados público privados aportarían un valor añadido a la gestión pública y, en consecuencia, mayores niveles de bienestar social (Ysa, 2004: 2). En todos los partenariados, la disponibilidad de recursos financieros es de una gran importancia (*ibídem*: 8). Como lo destaca Ysa, en el libro blanco sobre la gobernanza europea del año 2001, la Comisión Europea hace énfasis en la buena gobernanza, ofreciendo un amplio potencial para incrementar la implicación de administraciones regionales, locales y urbanas, organizaciones comunitarias / voluntarias y ciudadanos en el desarrollo e implementación de políticas (*ibídem*: 8). Las redes interorganizativas de servicios sociales domiciliarios, -asociados al cuidado de los ancianos y de los niños y niñas pequeñas-, han prosperado bajo este esquema (ver, al respecto, Saz-Carranza y Serra para el caso de Barcelona, 2006).

En lo que concierne a servicios sociales, la atención de este enfoque suele centrarse además en servicios de educación, seguridad social, preparación para el mercado de trabajo, etc.. Vinculados a estos campos, entre otros, literatura reciente de los mentores del denominado enfoque de la "Nueva Gobernanza Pública" (*e.g.* Radnor *et al.*, 2014; Osborne *et al.*, 2012) preconiza la idea de **la co-creación y co-producción de servicios públicos**, considerando que la intervención de los usuarios en los servicios públicos es central para la mejora de su desempeño y calidad. Su planteamiento es que la lógica de "productos" debe ser reemplazada por la lógica de "sistemas", sobre todo considerando: i) la naturaleza interorganizacional del suministro de los servicios públicos y que ii) en la mayoría de los servicios, la producción y el consumo son actos simultáneos. Por lo tanto, el postulado es que la intervención de los usuarios

---

salud. El contrato [incluye] la provisión de los servicios asistenciales, pudiendo incorporar uno o varios niveles de atención: primario, especializado y socio sanitario. Además de diferir en los servicios provistos, ambos modelos difieren en su duración. Existe un tercer modelo conocido como modelo "especializado", el cual incluye la concesión de un servicio concreto especializado transversal que presta apoyo compartido a varios centros (Alonso *et al.* 2014: 15).

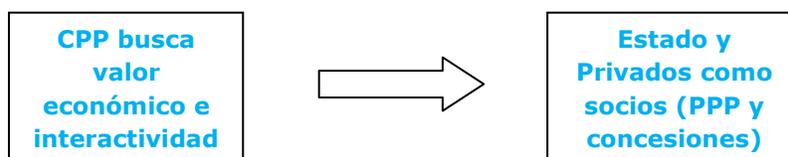
como co-creadores, co-productores y co-evaluadores debe estar en el propio corazón del diseño de los servicios y no ser un mero añadido<sup>6</sup> (véase también, Lasagna, 2014).

En este mismo sentido, bajo estas corrientes, también en la última década emerge la noción de un **Nuevo Servicio Público** en que la co-producción de servicios públicos se basa en las TIC, sustentado en “el cambio tecnológico y las oportunidades que plantea el gobierno electrónico, el surgimiento de organizaciones de base y la participación informal en la vida pública, así como las tendencias y oportunidades que plantea la colaboración gobierno-ciudadano” (Brainard y McNutt 2010, citados por Mariñez Navarro, 2013: 5). El “Nuevo Servicio Público” se define como “un proceso de interacción que parte de que e-gobierno reemplaza y reestructura los sistemas tradicionales que sirven de apoyo a la relación Gobierno-Ciudadanos, por lo que aquel facilita la entrega de información y servicios en línea (online) a través del Internet y otros medios digitales (e-mail, grupos de discusión, blogs, Twitter) y redes sociales (Facebook y My Space), brindando información, generando interacción, produciendo transacción e incentivando la transformación (Colaboración)” (Mariñez Navarro, 2013: 1).

Cabe destacar, sin embargo, que hay estudios (eg. Verschuere, Brandsen y Pestoff, 2012) sobre el estado del arte de la investigación sobre la co-producción de servicios públicos –entendida como la participación de los ciudadanos individuales y en grupos en la prestación de servicios públicos- que concluyen que son muchas las disciplinas que han puesto el foco en este asunto<sup>7</sup>. También, muestran que existen aún problemas de confusión conceptual y metodológicos en los pocos trabajos empíricos<sup>8</sup>. Como veremos, hay otros enfoques que le dan a la co-producción de servicios públicos sentidos y, sobre todo, propósitos distintos.

**Figura N° 2**

**La CPP en el enfoque de la Gobernanza Colaborativa**



Fuente: elaboración propia.

<sup>6</sup> Los autores proponen el uso de la herramienta gráfica de “**service-blueprinting**” para capturar el proceso de suministro de un servicio y sus interacciones y muestran un caso donde ella fue aplicada por los estudiante respecto del proceso de enrolamiento en una universidad.

<sup>7</sup> El más remarcable es el enfoque económico, desarrollado por Elinor Ostrom en varias obras, acerca del papel de los usuarios en los bienes comunes.

<sup>8</sup> Estos autores muestran una serie de temas que requieren mayor atención. Sostienen, en todo caso, que para un avance sistemático será necesario relacionar los estudios sobre la co producción más explícitamente con las teorías generales ampliamente aceptadas en las ciencias sociales.

## **Enfoques Neo-Públicos: Las redes y los contratos relacionales con lo público no estatal**

Enfoques aún en proceso de desarrollo, como son los *Neo Públicos* (Furneau y Ryan, 2014; Denhardt y Denhardt, 2007; Reynaers<sup>9</sup>, 2013; Lauer Schachter, 2011; MacCarthaigh, 2008; Cunill, 1997, 2004...), se plantean la posibilidad de recurrir a la CPP para maximizar **valores públicos** como la **solidaridad**, la **equidad**, la **efectividad social**, y la **democracia** en la provisión de servicios públicos y, a partir de ello, tienden a reconocer que no es indiferente quiénes son los socios del Estado ni los campos en los que se produce la relación. De hecho, por ejemplo Beck (1999, citado por Cunill, 2004) afirma que cuando se considera una contratación externa, la decisión más importante es respecto de si el contrato debe ser hecho con una firma privada multinacional, una asociación voluntaria o un grupo de ciudadanos autogobernados, en tanto es probable que esas distintas formas organizacionales adherirán distintos valores y representarán distintas rutas a la democracia. Incluso, autores que no necesariamente adscriben a este tipo de enfoque reconocen que “la co-producción [con los usuarios] va al corazón tanto del suministro de servicios públicos efectivos como del rol que tienen los servicios públicos de lograr otros fines sociales –como inclusión social o compromiso ciudadano–” (ver Radnor *et al.*, 2014: 404).

Bajo este marco, por ejemplo Cunill (2004) analiza la coproducción de los servicios públicos, particularmente los sociales, como uno de los posibles medios de influencia de la ciudadanía para presionar a favor de resultados mejores y más equitativos<sup>10</sup>. No es pues cualquier ente social el que resulta interpelado en la CPP sino solo los entes no mercantiles y específicamente aquellos que conforman el espacio de **lo público no estatal**, el que, en principio, abarcaría las organizaciones privadas de interés público<sup>11</sup> cuya lógica dominante es la solidaridad y la maximización de las capacidades de auto-gobierno y organización social, así como las comunidades de base y usuarios.

---

<sup>9</sup> Esta autora se interroga sobre la relación entre la CPP y los valores públicos (en plural) Su estudio se refiere a los PPP en el campo de la infraestructura. Alude a los siguientes valores públicos: *Accountability; Transparency; Responsiveness; Responsibility; Quality*.

<sup>10</sup> Lo que sigue en parte está tomado de Cunill (2004), quien propone hacer pasar la coproducción por tres test, el de eficiencia, el de democracia y el de control para valorar su eventual contribución a que lo público no se agote en lo estatal.

<sup>11</sup> Reconocemos que esta expresión es ambigua y requiere, por tanto, una mayor precisión. En la actualidad se consiguen definiciones amplias que incluyen a todo tipo de organizaciones no mercantiles. Por ejemplo, según Gatica *et al.* (2013: 5-6) son “Organizaciones privadas de interés público” (también calificadas como **empresas sociales o Cuarto sector**) las Ongs y las OSFLs (*sic*) que “han tendido en los últimos años a modificar ciertas prácticas y modelos que les permitan participar más activamente en los mercados..”. Estos autores también incluyen “al sector cooperativo, en específico aquellas cooperativas de trabajo, y las organizaciones comunitarias funcionales, como organizaciones socioeconómicas a ser potencialmente consideradas parte de este Cuarto Sector. Particularmente, en la medida que estas organizaciones se mantengan operando en el mercado con cierta regularidad<sup>2</sup> (*ibidem*: 8, resaltado nuestro). Nos referiremos luego a las “empresas sociales” y al “Cuarto sector”.

En este sentido, las *estructuras autogestionadas por comunidades de base o grupos de ciudadanos para la provisión de servicios públicos* constituirían una de las máximas expresiones de influencia ciudadana sobre la administración pública ya que pueden “empoderar” a los ciudadanos para ejercer un control sobre sí mismos, más que sobre otros. En principio, las ilustran experiencias de **autoorganización** para ciertos equipamientos y servicios (instalaciones deportivas, centros juveniles, servicios de guardería, centros para mayores, ayuda contra el sida, centros socioculturales, etc.) y la organización auto-gestionada de proyectos locales (programas de ocio, servicios vecinales, proyectos ambientales, educación de adultos, entre otros) que se han extendido en gobiernos locales de Europa (Colino, 2002: 3, citado por Cunill, 2004). Los denominados **servicios de proximidad o relacionales**, los que como apreciaremos luego, encuentran su fundamento en la noción de “economía solidaria”, serían por lo tanto también expresión de esta esfera de lo público no estatal o, más propiamente, de lo público social.

En el campo de la salud, en América Latina son particularmente relevantes las prácticas en atención primaria con familias y comunidades (eg. experiencia en los 90 en Rosario, Argentina) y, a propósito de ellas, las reflexiones de Rovere (1995) *sobre las **redes en salud** como un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad en el marco del aumento de la equidad en la atención, en la distribución de los riesgos y en la distribución del saber y del poder en salud.* Bajo el mismo enfoque, en Australia, Nueva Zelanda y Canadá también la atención se ha puesto sobre la coproducción de la salud con organizaciones comunitarias indígenas, mostrando que su consideración como “**co-principales**” y, por ende, **contratos de tipo relacional** y de largo plazo pueden ser más ventajosos que las modalidades de contratación externa sugeridas desde la NGP (ver Dwyer *et al.*, 2014).

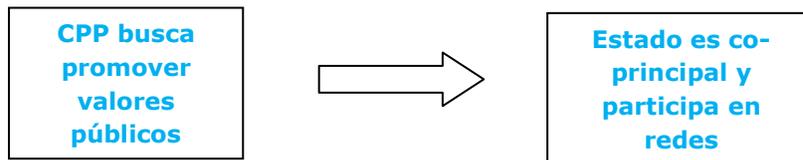
De acuerdo a este enfoque, respecto de las *ONG que se dedican a la provisión de servicios públicos*, solo harían parte del espacio público no estatal aquellas que mantienen expresamente como *propósitos primarios* contribuir (directa o indirectamente) al fortalecimiento de la organización y capacidades sociales, por ejemplo mediante prácticas orientadas a la creación de capacidades o a la articulación de demandas de los sectores más vulnerables. También aquellas basadas en la “dedicación humana” (véase Bresser Pereira y Cunill, 1998: 41); o sea, en las que predomina la motivación de servicio por sobre la del dinero o la del poder, asumiendo que tal tipo de motivaciones puede traducirse en aportes a la calidad de los servicios sociales. En definitiva, este enfoque privilegia la relación con aquellas ONG que agregan un valor no solo desde una perspectiva funcional sino también desde una perspectiva *democrática* (Blomgren-Bingham, Nabatchi & O’Leary 2005; Smith & Grønbjerg 2006; Zimmer 2010, citados por

Furneaux y Ryan, 2014: 1057), así como desde una perspectiva *social*, sea a través de nuevos tipos de servicios de apoyo para públicos vulnerables (*“soft support’ services”*)<sup>12</sup> (ibídem), o de servicios sociales tradicionales manteniendo sí el apoyo al fortalecimiento de capacidades y organización sociales como sus propósitos primarios.

Desde este enfoque no hay un arreglo institucional privilegiado, aunque, como hemos observado, se invoca fundamentalmente el uso de **redes participativas** o **contratos relacionales** basados en una provisión de recursos suficientes y estables de parte del Estado, con horizontes temporales amplios, y con medidas de valoración fundamentalmente de los propósitos sociales. Por otra parte, también se reivindica la **auto-organización social** de las comunidades y organizaciones de base o de los propios sujetos destinatarios y, en caso de ser requerido el Estado, se enfatiza en la importancia de invertir la lógica tradicional de la relación estado-sociedad a fin de hacer prevalecer los intereses sociales por sobre los estatales (ver Cunill, 1997).

**Figura N° 3**

**La CPP en los enfoques Neo Públicos**



Fuente: elaboración propia.

En suma, si consideramos estas distintas “avenidas” por las que transita la temática de la CPP en el marco de las transformaciones del sector público puede concluirse que, según cual sea el enfoque adoptado, los propósitos que se tienen en vista pueden variar substancialmente, abarcando desde la maximización del valor económico, hasta valores propiamente públicos como la equidad, la efectividad social y la democracia, pasando por la gobernanza misma. En dos enfoques (la NGP y el Neo público) el “qué” condiciona al “quiénes”. Desde los enfoques que emergen desde el campo social suele producirse lo contrario, tal como veremos a continuación.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, modelos de cuidado a domicilio, viviendas tuteladas y cuidado residencial en pequeña escala.

## 2. LA SOCIEDAD Y LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Como es de esperarse, los estudios/experiencias que emergen desde la sociedad no tienen como foco cuál es el rol que atribuye el Estado a los entes privados sino, en todo caso, lo inverso. Es más, la asociación con el Estado es solo una de las combinaciones posibles que eventualmente surge a propósito de cómo potenciar los entes privados. De hecho, la literatura alude a cuatro tipos de asociación: i) empresas mercantiles - organizaciones sin fines de lucro; ii) empresas mercantiles - Estado; iii) organizaciones sin fines de lucro - Estado; y iv) trisector, o sea, empresas mercantiles - organizaciones sin fines de lucro - Estado. Por supuesto, a tales tipos se agrega la colaboración entre empresas y entre organizaciones sin fines de lucro.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con el abordaje de la CPP desde el Estado, salvo la plataforma conceptual respecto de la Economía Social y Solidaria -con una prolífera literatura desde hace ya mucho tiempo- el resto de los discursos teóricos que emergen desde la sociedad no son tan fácilmente discernibles. Podemos, sin embargo, distinguir el enfoque de la Empresa Social y, siguiendo a Selsky & Parker (2005) otras tres plataformas conceptuales: *dependencia de recursos*, *asuntos sociales*, y *plataforma del sector societal*, la primera centrada más en los intereses de las organizaciones mientras que las restantes centradas en preocupaciones sociales.

El cuadro siguiente muestra las principales corrientes y el rol que le asignan al Estado cuando este aparece en la relación con entes privados.

**Cuadro N° 2**  
**Enfoques sobre la CPP desde el ámbito social y los roles asignados al Estado**

**Organizacional--Cuarto Sector--Asuntos Sociales---Empresas Sociales---Economía social**

**(Proveedor)----- (Regulador)---- (Aliado eventual)----- (Comprador)---- (Regulador)**

Fuente: elaboración propia.

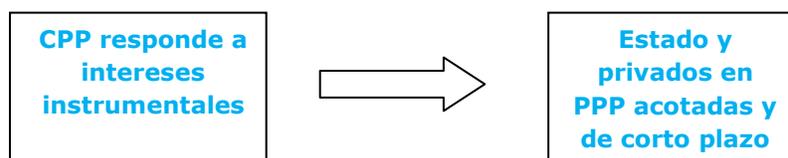
Se describen a continuación estos enfoques.

## Enfoques centrados solo en los intereses organizacionales

Siguiendo a Selsky & Parker (2005), es posible identificar un enfoque desde el campo social que se centra exclusivamente en las necesidades o intereses de las organizaciones mismas, más que en los de la sociedad, y que puede asimilarse al enfoque de la **Gobernanza Colaborativa** aludido previamente. De hecho, el arreglo institucional privilegiado bajo este marco son los **PPP**. La fuente de la idea de partenariado social en esta literatura es que las empresas necesitan convertirse en socialmente responsables para enfrentar las demandas de los *stakeholders* y desarrollar o mantener una ventaja competitiva en el mercado o bien necesitan de alianzas con el Estado para cubrir deficiencias de sus recursos; o sea, son las necesidades o intereses de los propios entes los que guían la búsqueda de la CPP. Los críticos de este enfoque resaltan que bajo su marco los partenariados sociales son concebidos de una manera **acotada, instrumental y de corto plazo** en tanto son vistos como una vía para enfrentar necesidades organizacionales, con el beneficio adicional de atender una necesidad social. Esta visión, se afirma, estaría confirmando las distinciones sectoriales así como focalizándose especialmente en minimizar dependencias organizacionales y preservar la autonomía organizacional (Gray & Wood 1991: 7, citados por Selsky & Parker, 2005: 852).

**Figura N° 4**

### La CPP en el enfoque social centrado solo en los intereses organizacionales



Fuente: elaboración propia.

## Enfoques centrados en el Sector Societal o Cuarto Sector

La plataforma del *Sector Societal* o "*Cuarto Sector*" es encontrada fuera de la literatura de estudios organizacionales. El argumento general es que en las nuevas relaciones entre Estados, empresas y sociedad civil se desdibujan los límites entre sectores o "esferas" (Prakash 2002, O'Riain 2000, citados por Selsky & Parker, 2005: 852). Esto ocurriría cuando una organización en un sector adopta o captura un rol o función tradicionalmente asociado con otro sector, así como cuando un gobierno contrata funciones de bienestar social a organizaciones sin fines de lucro o

empresas produciendo una “**gobernanza híbrida**” (Klitgaard & Treverton 2003, Kramer 2000, citados por Selsky & Parker, 2005: 852-853).

La noción de *gobernanza híbrida*, en este enfoque, suele asociarse a la emergencia de un **Cuarto Sector**. Según Gatica *et al.* (2013: 2, citando a Zurbano *et al.* 2012) desde el punto de vista conceptual, “la fundamentación del Cuarto Sector descansa en la identificación de un conjunto de dinámicas o tránsitos protagonizados por organizaciones que, partiendo de su encuadre en alguno de los tres sectores clásicos de la economía, evolucionan hacia un lugar fronterizo que hibridiza las lógicas de intervención de modelos organizativos, de modelos de negocio o de estilos de gestión, propios de cada sector”. Los autores en referencia (*ibídem*: 3) consideran a las cooperativas de trabajo y a las organizaciones comunitarias funcionales de desarrollo socio-económico como potenciales organizaciones del Cuarto Sector, asumiendo que ambos tipos de entes son “híbridos porque combinan lo económico con lo social”<sup>13</sup>.

En cualquier caso, la noción de organizaciones híbridas intenta remarcar que los modelos tradicionales -sea de organizaciones con o sin fines de lucro- ya no constituyen modelos adecuados para lidiar con los problemas sociales y ambientales actuales (Haigh & Hoffman, 2012: 126). En inglés son también llamadas “*Fourth Sector*”, “*L3C*”, “*Blended Value*”, “*For-Benefit*”, “*Values Driven*”, “*Mission Driven*”, “*Benefit Corporation*”<sup>14</sup> y se asume que pueden existir en cualquier lado de la división entre con y sin fines de lucro, borrando sus límites al adoptar misiones sociales y ambientales pero generando ingresos para llevar a cabo su misión como si fueran con fines de lucro (*ibídem*).

También son calificadas como organizaciones (o empresas) híbridas las denominadas “**Empresas B**”, cuya filosofía es que “la mejor manera de provocar un cambio social o ambiental es a través del mercado. En este sentido, la empresa B considera las utilidades como la herramienta para lograr sus objetivos y no como un fin en sí mismas” (FOMIN, 2014: 7). Se definen como un “nuevo modelo empresarial” que está propiciando “la formación de un sector emergente o cuarto

---

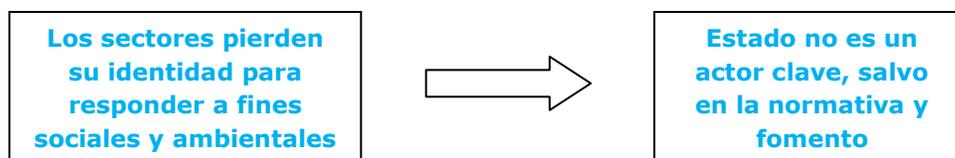
<sup>13</sup> Señalan asimismo que “en Chile [...] son muchas las organizaciones del mundo asociativo, principalmente fundaciones y corporaciones, que están participando activamente del mercado, asimilándose a lo que en muchos países se llama empresas sociales. Para estas organizaciones su fin principal y determinante en la toma de decisiones es la creación de valor para la sociedad a partir de la comercialización de bienes y servicios, con autonomía en su gestión, combinando diversos mecanismos económicos y administrativos que le otorguen sustentabilidad económica” (Gatica *et al.* 2012, citado por Gatica *et al.*, 2013: 8). Respecto de las cooperativas de trabajo, señalan que “la experiencia internacional muestra cómo estas organizaciones pueden ser actores relevantes de la economía, ya sea creando empleos, fomentando la innovación local, aportando en creación de valor económico, y particularmente, en creación de un enorme valor social” (*ibídem*). Gatica *et al.* (2013. 3) mencionan que el Ministerio de Economía implementó durante el 2012 una primera reunión técnica de la “**Mesa de Trabajo Empresas del Cuarto Sector**”, la que, entre otros actores, contó con la presencia de representantes del Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Social, FOSIS, CORFO, PNUD, Empresas B, AccionRSE, PROhumana, Claro y Cía.

<sup>14</sup> Para este tipo, ver por ejemplo, Hiller (2013).

sector que no pretende ser un nicho más dentro del ecosistema, sino transformar la concepción del éxito empresarial” (*ibídem*: 1). En expresión siempre del FOMIN, “el denominado cuarto sector incorpora del sector privado, la participación regular en los mercados; del sector público, la naturaleza asociada a la generación de valor público; y del sector social, la orientación a su misión. La razón de ser de las empresas B se transforma y tiene como propósito crear un entorno favorable para la solución de problemas sociales y medioambientales” (*ibídem*: 5). “El objetivo último de los empresarios B y Sistema B es [...] conseguir convertirse en un movimiento social. Este nuevo escenario emergente quiere desarrollar un *mainstream* empresarial de Empresas B en el que participen la investigación académica, las autoridades gubernamentales, y las diferentes formas de organización social para contribuir al cambio de cultura de mercado y poner la ética en el corazón de las decisiones económicas” (*ibídem*: 15). “En línea con la teoría del cambio propuesta, el cuarto sector se propone dirigir los esfuerzos hacia audiencias empresariales estratégicas para aumentar el número de empresas B. La lógica detrás de la identificación de audiencias estratégicas es promover la construcción de redes y comunidades de práctica que permitan la polinización cruzada” (*ibídem*: 18).

Este esfuerzo por constituir un nuevo modelo empresarial con una misión social o ambiental, que se autocalifica, como se ha apreciado, como parte de un “cuarto sector”, y que aspira a constituir redes y comunidades de práctica ha dado lugar a una literatura específica respecto de la Empresa B<sup>15</sup>. Sin embargo, es difícil hablar acá de CPP, salvo en lo que concierne a los apoyos normativos y financieros para su reconocimiento y fomento, así como a las compras públicas y otros instrumentos de fomento empresarial<sup>16</sup> que eventualmente aspiran a lograr.

**Figura N° 5**  
**La CPP en el enfoque del “cuarto sector”**



Fuente: elaboración propia.

<sup>15</sup> Cabe destacar que entre los sectores especialmente atractivos para el desarrollo de las Empresas B se menciona expresamente el de la **protección social**. Específicamente se señala “El **mercado de los fondos de pensiones** y de las **empresas de salud** representa un espacio de crecimiento para las Empresas B. Un fondo de pensiones B definiría su éxito a partir de la calidad de las pensiones de jubilación de sus afiliados, y una empresa de salud B consideraría como su misión promover la salud, a la vez que logran estos desafíos de forma rentable para sus accionistas” (FOMIN, 2014: 20, resaltado nuestro).

<sup>16</sup> Nos referimos a ellos en el capítulo respectivo. FOMIN (2014: 19) sostiene que “Las compras públicas y los instrumentos de fomento empresarial por parte de los gobiernos de la región representan una fuente de financiación muy importante para las Empresas B”.

## La plataforma conceptual de Asuntos Sociales

La plataforma de *Asuntos Sociales*, según Selsky & Parker (2005), comprende toda aquella literatura en que el fundamento de la CPP no son los “intereses” de organizaciones específicas sino la atención de “**temas**” considerados **socialmente relevantes**. También incluye la literatura acerca de colaboración y responsabilidad social corporativa que explora por qué y cómo las empresas deberían contribuir con recursos para enfrentar grandes problemas sociales y públicos (e.g., Andriof & Waddock 2002, Gray 1989, Waddock & Post 1995, citados por Selsky & Parker, 2005: 852). Un argumento es que el rápido intercambio de información está incrementando la conciencia de lo global así como también de las dimensiones locales de muchos problemas sociales. La colaboración, en este tipo de literatura, es definida como “**un acuerdo social temporal** en el cual **dos o más actores sociales** trabajan juntos para alcanzar un particular fin social requiriendo el intercambio de materiales, ideas, y/o relaciones sociales para alcanzar este fin” (Roberts & Bradley, 1991:212, citados por Selsky & Parker, 2005: 852). Como se aprecia, no se privilegia la relación con el Estado sino con otros entes privados. En lo que concierne a las relaciones del Estado con organizaciones no mercantiles, este enfoque avala un amplio rango de mecanismos de vinculación informales y formales con recursos específicos destinados para ellos (*ibídem*: 862).

Los estudios/experiencias originados bajo la Plataforma de Asuntos Sociales suelen tener como foco *asuntos conflictivos que atingen a sectores de la sociedad* y en los que se asume que la alianza con el Estado puede generar sinergias, como por ejemplo, la inserción socio-económica de los inmigrantes, o las reivindicaciones de los indígenas. En términos generales, abunda la literatura acerca de los “**Cross-Sector Social Partnerships**” (CSSP)<sup>17</sup>, o sea proyectos de CPP establecidos explícitamente para responder de manera colectiva a problemas sociales (o a sus causas) que involucran a los socios de manera activa (Selsky & Parker, 2010). También es significativa la atención sobre las “*Inter-organizational action networks*” o las “**coaliciones**” para el cambio social. Dichas coaliciones representan un modo específico de gobernanza inter-organizacional –una red–; o sea, relaciones cooperativas de largo plazo entre organizaciones, en donde cada organización mantiene control sobre sus recursos pero, al mismo tiempo, se toman decisiones conjuntas sobre su uso (Ospina y Saz-Carranza, 2010; Agranoff, 2003).

---

<sup>17</sup> También denominados “*Project-based cross-sector partnerships to address social issues (CSSPs)*” (Selsky & Parker, 2005). Otras denominaciones en inglés son: *social partnerships*, *intersectoral partnerships*, *social alliances*, *issues management alliances*, y *strategic partnerships* (*ibídem*: 250).

En cualquier caso, los proyectos de CSSP pueden ser de tipo "Transaccional" –corto plazo, y fundamentalmente orientados a sí mismos– o "Integrativos" y "Desarrollistas" –de largo plazo y orientados a intereses comunes– (Selsky & Parker, 2005).

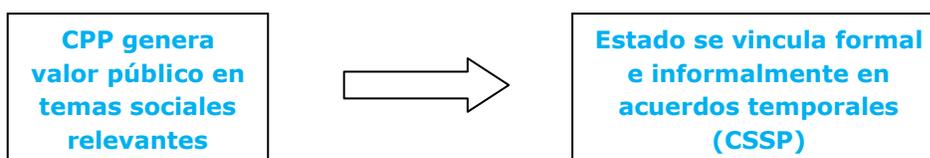
En general, estos tipos de arreglos abarcan temas tales como desarrollo económico, educación, cuidado de la salud, mitigación de la pobreza, construcción de capacidades comunitarias y sostenibilidad ambiental (*ibídem*).

En los arreglos que incluyen los tres sectores un rango distintivo es la frecuente presencia de Organizaciones "puente" para convenir o administrar las relaciones entre diferentes sectores. (*ibídem*: 863).

Reportes de estudios empíricos sobre CSSP parecen estar mejor documentados en economías avanzadas que en economías en desarrollo. Además, muchas investigaciones acerca de CSSP son parte de bases de datos de compañías y fundaciones, publicaciones de conferencias, y sitios webs que no están bien integrados con el mundo académico (*e.g.* [www.ccic.ca](http://www.ccic.ca) y [www.jsi.com/idr854/](http://www.jsi.com/idr854/)) (*ibídem*). Sin embargo, es posible conseguir experiencias documentadas sobre CSSP para África (ver Rein *et al.*, 2005) y para América Latina (ver, por ejemplo, NYU Wagner y AVINA, 2009). En el estudio acerca de América Latina se describen seis estudios de casos<sup>18</sup> de relaciones entre los sectores público, privado y sin fines de lucro en Colombia y Brasil y se explora -desde la perspectiva de los actores locales- el grado en que esa colaboración puede ser asociada con la creación de "espacios públicos" donde el "valor público" es desarrollado y la democracia es fortalecida.

### Figura N° 6

#### La CPP en la plataforma de los asuntos sociales



Fuente: elaboración propia.

<sup>18</sup> Un sumario de ellos se presenta en el Anexo de Experiencias en ese informe.

## El enfoque centrado en las empresas sociales

En el campo de los estudios/experiencias que emergen desde el ámbito de la sociedad (en vez desde el Estado) es posible distinguir un subcampo de estudios/experiencias que adjudica su surgimiento a necesidades (o bienes) que no están siendo atendidas adecuadamente por el Estado ni espontáneamente cubiertas por el mercado, justificando así la emergencia de nuevas formas de alianzas público-privadas y estrategias de financiamiento co-construidas con el tercer sector, que en términos genéricos son calificadas como “*empresas sociales*”. Esta noción abarca a: i) organizaciones sociales que combinan elementos del tercer sector (la voluntad de generar impacto social) con participación en el mercado a través del trabajo o la venta de servicios y productos, y ii) empresas mercantiles que agregan objetivos sociales al fin primario de obtener ganancias en el mercado. Por ende, la noción de “empresa social” supone incorporar un propósito social a empresas mercantiles y una lógica económica a entidades de la sociedad civil, demarcando a estas últimas de las “organizaciones sin fines de lucro” propiamente tales. Así, en términos generales, las empresas sociales abarcarían tanto las actividades de organizaciones de la sociedad civil como de empresas mercantiles que persiguen un **valor compartido (valor social y valor económico)**<sup>19</sup>.

Cabe destacar que la mayoría de los estudios que adopta este tipo de perspectiva emerge en la década del 2000 (ver, por ejemplo, Porter y Kramer, 2011; SEKN, 2006; SEKN, 2010; Bennington y Moore, 2010; Natsios, 2009).

La SEKN (Social Enterprise Knowledge Network) es una red de varios centros de investigación universitarios, incluido el David Rockefeller Centre for Latin American Studies y la Pontificia Universidad Católica, que tiene como objeto de estudio a las empresas sociales. En uno de sus trabajos (SEKN, 2010) centra específicamente la atención en “negocios (*business*) socialmente inclusivos”; o sea, en estrategias de reducción de la pobreza que involucran directamente a los pobres en iniciativas de mercado generando negocios. Reconocen, en este sentido, la influencia del enfoque BOP (*Bottom of the Pyramid*) pero admiten que el suyo se relaciona más estrechamente al de la empresa social, ya que está abierto al liderazgo de varias formas

---

<sup>19</sup> Para Gatica *et al.* (2013: 7-8) las organizaciones híbridas o el denominado “Cuarto Sector” son parte del fenómeno de las Empresas Sociales (ver Figura 3, pág.7). Desde su perspectiva, este fenómeno “se caracteriza por tres dinámicas: la convergencia de las organizaciones privadas (desde la dimensión económica a la inclusión de la dimensión social y ambiental), la convergencia de las organizaciones de interés público (desde su dimensión social y/o ambiental a su dimensión económica), y la emergencia de organizaciones híbridas desde su nacimiento” (*ibídem*: 8).

organizacionales (Márquez, Reficco, y Berger, 2010: 7)<sup>20</sup>. Por otra parte, sostienen que mientras que el BOP se centra en actores exógenos que intervienen radicalmente a través de nuevos modelos de negocio, en el modelo del emprendimiento social los actores nativos son centrales (*ibídem*: 8)

El núcleo de los planteamientos de la SEKN es que, bajo una estrategia deliberada, el *sector privado puede ser parte de la solución del problema de la pobreza*, comprometiendo a compañías, organizaciones de la sociedad civil (CSO), y agencias de desarrollo en lograr que los pobres actúen bajo alguna de las tres formas siguientes: i) consumidores (“vender a los pobres”); ii) productores; y iii) abastecedores. En el estudio en referencia se examinan 33 experiencias provenientes de Iberoamérica que ilustran tales formas y que tienen en común que son impulsadas desde la demanda de los pobres y no de ofertas hacia ellos. En las experiencias estudiadas intervienen 20 compañías (desde corporaciones multinacionales hasta pequeñas empresas) y 13 empresas sociales (que incluyen cooperativas y organizaciones de la sociedad civil). La colaboración con el Estado no se descarta pero este no es un actor que se privilegie. Por su parte, la noción de “empresa social” en este caso no cubre organizaciones mercantiles sino solo cooperativas y organizaciones sin fines de lucro que operan en iniciativas de mercado socialmente inclusivas (*ibídem*: 18).

En lo que concierne a los arreglos institucionales, se afirma que la naturaleza de las relaciones pueden variar ampliamente: desde vínculos semi jerárquicos a cooperativos, y desde vínculos informales o relaciones basadas en contratos hasta estructuradas empresas conjuntas (SEKN: 2010: 18).

De cualquier manera, el rasgo distintivo de las iniciativas estudiadas por la SEKN (2010) es que estén orientadas a generar tanto valor económico como valor social. En el estudio en referencia, para las organizaciones de la sociedad civil el valor social fue definido como sostenibilidad financiera; por ejemplo, la capacidad de las organizaciones de operar indefinidamente. Para compañías privadas, el valor económico requiere de *rentabilidad*; la iniciativa debería ser capaz de crear valor después del pago de todos los factores de producción, no simplemente de los costos, sino también de sus costos de oportunidad (la alternativa mejor que dejó de realizarse para financiar la iniciativa). La definición operacional de “valor social” adoptada por la SEKN es la siguiente: “la búsqueda del bienestar de la sociedad a través de la eliminación de las barreras

---

<sup>20</sup> El enfoque BOP privilegia el papel de las corporaciones multinacionales en la lucha contra la pobreza y aunque asume que las organizaciones de la sociedad civil son importantes no las considera protagonistas (*ibídem*: 18). Uno de los principales exponentes de este enfoque es Prahalad.

que dificultan la inclusión social, la asistencia a todos aquellos que temporalmente tienen debilitada o carecen de voz, y la mitigación de los efectos secundarios indeseables de la actividad económica” (*ibídem*: 5-6). Por otra parte, el estudio asume que para medir el “valor económico” en iniciativas con los pobres (LIS) se toma en cuenta márgenes, ganancias y sostenibilidad (*ibídem*: 20). También destaca que el análisis de las experiencias ilumina las diferencias en la creación de valor económico entre organizaciones cuyo negocio con LIS está en el corazón de su misión vis-à-vis proyectos sociales que los involucran (por ejemplo, el campo de la responsabilidad social corporativa).

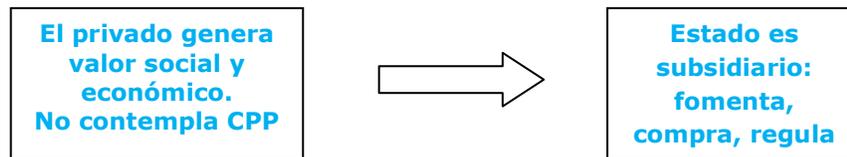
Al presente, el uso de la noción de valor social está relacionado tanto con el emprendimiento social como con la responsabilidad social, y suele asociarse con el “progreso social”, incluyendo la resolución de problemas sociales, las mejoras en la situación de las personas más desventajadas de la sociedad, o la remoción de barreras que dificultan su inclusión (SEKN, 2006), especialmente en relación a la satisfacción de necesidades básicas, mayor equidad o libertad/auto-suficiencia.

Sin embargo, es indudable que una de las principales discusiones sobre valor social se relaciona con el subcampo de estudios/experiencias referido a la **responsabilidad social corporativa** (RSC), asunto de larga data que no solo convoca la CPP sino las asociaciones entre entidades lucrativas y sin fines de lucro (Zadec, 2006; Rodríguez *et al.*, 2013 para el caso de Chile) y que puede tener distintas justificaciones, a saber: 1) para unos es una obligación moral, 2) para otros, parte del desarrollo sustentable, 3) para unos terceros, una forma de conseguir la licencia para operar, y 4) para otro grupo, una necesidad para la legitimidad o reputación de las empresas (Porter, 2006 citado por Arroyo, 2012: 2).

Cualquiera sea el caso, bajo este marco, la noción de valor social desde la perspectiva de las entidades lucrativas busca resaltar e incentivar el aporte social generado por la actividad empresarial; y desde la perspectiva de las entidades sin fines de lucro, se relaciona con el deseo de justificar el financiamiento por medio de actividades lucrativas a través de una valorización de su impacto social.

**Figura N° 7**

**La CPP en el enfoque de las empresas sociales**



Fuente: elaboración propia.

**El campo de la Economía Social y Solidaria**

A diferencia de los anteriores, un cuerpo conceptual muy denso y de larga data gira en torno a la Economía Social y Solidaria. En este cuerpo surge el tema de la CPP pero usualmente dentro de un proyecto sociopolítico emancipador el que, en términos de Laville (2013: s/p), se expresa en la tarea de "encontrar nuevas formas de garantizar una economía plural en un marco de democracia", y, específicamente, en "...movilizar principios económicos distintos del mercado (la reciprocidad, la redistribución) e institucionalmente incrustar [en] el mercado una vez más [...] el punto de vista de la solidaridad, [...], así como en el establecimiento de empresas no capitalistas, es decir, en el reconocimiento de las diversas formas de propiedad mediante la economía social y las empresas de los estatutos sociales (*ibídem*: s/p)<sup>21</sup>.

Bajo este enfoque, se parte de la base de que *los objetivos de una empresa dependen de la configuración de los derechos de propiedad y de los que los poseen*. El modelo básico de la empresa en la teoría neo-clásica funda los derechos de propiedad en los inversores y el objetivo de la empresa se reduce a la maximización del beneficio, a la acumulación de capital financiero; por tanto, el trabajo está subordinado a esta lógica acumulativa. Sin embargo, la **economía social** habría demostrado la existencia de una variedad de formas de propiedad, es decir, de diferentes categorías de personas que tienen derechos de propiedad y cuyo objetivo no es acumular capital. Laville (2013: s/p), apoyado en otros autores, sostiene que potencialmente hay tantas formas de propiedad como tipos de actores (trabajadores, consumidores, etc.). La literatura sobre los trabajadores de autogestión se inclina naturalmente hacia las empresas organizadas por los trabajadores. Del mismo modo, el análisis del mundo de las cooperativas se centra en las empresas controladas por los consumidores y los proveedores. También existe hoy una ola de llamadas empresas sociales cuyo carácter "social" no depende necesariamente de ser

---

<sup>21</sup> El autor en referencia sostiene que "El hecho de que el desarrollo económico depende ahora de aprovechar la producción cultural a través de las tecnologías de información y comunicación ha desdibujado los límites entre la materialidad y la interacción social, favoreciendo así su permeabilidad".

de propiedad colectiva. Considerando todo esto, al juzgar una actividad económica hay que considerar que pueden entrar en juego criterios distintos a los beneficios económicos como por ejemplo, el acceso a los suministros, la calidad de la prestación de un servicio, etc. (Rose-Ackermann, 1986, citada por Laville, 2013). El emprendimiento económico, en estos términos, refleja una especie de reciprocidad cuyo verdadero valor reside en los lazos sociales y no en la maximización de los intereses individuales (*ibídem*).

El concepto de Economía Social incluye las cooperativas, asociaciones, mutuales y fundaciones. Dentro de la economía social (Stanzani, 1998, citado por Mochi, 2001: 3) existe una visión micro y otra macro. La primera considera las formas de organización de la economía social como una alternativa a la economía clásica. Comprende: a) métodos alternativos de producción (autoproducción, tecnologías con bajo consumo de energía, etc.); b) nuevas formas de empresa con fuerte participación de los trabajadores y utilidad social de la producción; c) Modelos alternativos de consumo (reducción de consumo, valor de uso más que de cambio, etc.); y d) desarrollo local y comunitario (experiencias que se desarrollan en espacios locales (Mochi, 2001: 4).

La experiencia de Quebec en los últimos 20 años sugiere que políticas de vivienda social desarrolladas con los mecanismos de la economía social (cooperativas, asociaciones o mutuales) favorecen un mayor control sobre las condiciones de vida (Vaillancourt, 2008) y resaltan la sinergia que surge cuando la co-producción de las políticas /programas sociales se asocia expresamente a la co-construcción social (*ibídem*).

En Chile, el número de cooperativas vigentes y activas es relativamente pequeño. Según datos del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014: 3), suman 952, que equivale al 22.8% del total de cooperativas registradas en su directorio (4.984). La mayoría de ellas son Cooperativas de Servicios (55,7%), seguidas por las Agrícolas, Campesinas y Pesqueras (28,1%), y por último, las de Trabajo (14,1%). Sin embargo, actualmente se está tratando de fomentar su desarrollo<sup>22</sup>, reconociendo que "las cooperativas, como toda actividad asociativa, pueden desarrollarse en la medida que exista confianza social, que a su vez promueve la ayuda

---

<sup>22</sup> Véase al respecto el documento en referencia del Ministerio de Economía. Allí se alude, entre otras cuestiones, que en junio de 2014 se dio inicio al **Consejo Consultivo Público-Privado de Desarrollo Cooperativo y de la Economía Social** y se señala que "la instancia, liderada por la Subsecretaría de Economía, tiene por objeto proponer políticas de fomento a la economía social y a las cooperativas y estudios aplicados que sirvan para el diseño de políticas públicas y/o programas que favorezcan el desarrollo de este tipo de economía, así como otras acciones que busquen mejorar el posicionamiento público de los aportes y sus proyecciones" (*ibídem*: 4).

mutua, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. De ahí que las cooperativas, al promover la cooperación y el trabajo colectivo, sean parte importante de la economía social de los países y, por lo tanto, cumplan con un carácter social sólo por su figura" (*ibídem*: 5).

Bajo la perspectiva de Laville (2013), además se hace necesario tener en cuenta todas las experiencias que concretamente rechazan la mercantilización incesante de la vida social. Este es el significado de las iniciativas emprendidas en la **economía solidaria**. Sostiene que "una perspectiva internacional pone en evidencia cuán numerosos son los componentes de la economía solidaria en monedas comunitarias y complementarias, bienes comunes digitales, energía alternativa, el comercio justo [...]. Presente en todos los continentes, en diferentes formas, estos ayudan a impugnar la evolución de la ideología neoliberal como inevitable" (*ibídem*: s/p).

Donati (2012), quien es también otro importante teórico en este campo, enmarca su reflexión en un proyecto de "una nueva configuración social" o "*una nueva manera de hacer sociedad*" capaz de lograr dos cuestiones a) a nivel macro, reducir los determinismos sistémicos en favor de redes organizacionales capaces de autogobernarse; b) en el nivel micro (*i.e.*, de la acción individual) modificar los estilos de vida, esto es, los hábitos de consumo de acuerdo a guías más austeras y evitar los mecanismos de comercialización funcionales. Los mundos de vida, o sea las relaciones e interacciones primarias, cara a cara, toman lugar en las familias, en los grupos pequeños, en las redes asociativas basadas en relaciones interpersonales, a las que se les debe dar una oportunidad para expresarse por sí mismas. De esta manera, una economía diferente sería hecha posible a través de una noción diferente, relacional y no meramente materialista del bienestar y de la felicidad (*ibídem*: 339-340).

La idea de una economía centrada en una "humana" calidad de vida individual y social y focalizada en humanizar las relaciones sociales conduce en esta perspectiva a enfatizar el rol – usando los propios términos de Donati (*ibídem*: 340)– "de las esferas sociales, comúnmente llamadas '**tercer sector**', no solo por su creciente rol económico (en términos del volumen de ventas y de mano de obra)<sup>23</sup>, sino sobre todo porque tales esferas operan como un 'motor de la sociedad civil'".

Es importante considerar que, bajo esta perspectiva, el carácter original y originario del Tercer Sector tiene su banco de prueba en el *tipo de bienes sociales que produce* (Donati, 1996, citado

---

<sup>23</sup> Girardo y Mochi (2012), por ejemplo, muestran la importancia de las modalidades de trabajo y empleo de las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios de proximidad en México.

por Mochi, 2001: 7). Los bienes producidos por el Tercer Sector poseen un carácter público (porque tienen una utilidad social) y un carácter privado (porque son gestionados por privados), pero superan ambas categorías. Entre estas dos dimensiones, la pública y la privada, la interacción de lo social, propia del Tercer Sector, genera otra realidad, ni pública ni privada. Estos bienes son generados solo si existe una relacionalidad entre los miembros que participan, una relación que precede toda acción. Nadie produce bienes en el Tercer Sector para sí mismo, el colectivo es quien los produce, y también es relacional, a partir del momento en que produce estos bienes, sin seguir impulsos económicos (en busca de ganancias), ni someterse a los comandos de la ley (particularmente del Estado), aunque se atenga a un orden jurídico. Por tal motivo se denominan bienes relacionales (Donati, 1993<sup>a</sup>, citado por Mochi, 2001: 7).

Existiría, pues, un vínculo estrecho entre esta visión del Tercer Sector y los **servicios de proximidad**, los que constituirían la forma de organización que identifica a la economía solidaria. Los mismos, de acuerdo a Mochi (2001: 9), indican una serie de servicios a las personas, difundidos en Europa, principalmente en Francia, en respuesta a la crisis del *welfare state* y a las nuevas necesidades de los ciudadanos. En los servicios de proximidad es importante la característica espacial (de ahí su nombre), es decir la proximidad que tienen quienes brindan y reciben los servicios (servicios más personalizados). Por eso, también se llevan a cabo en espacios territoriales pequeños que facilitan el acceso de los usuarios. Responden además a necesidades cotidianas e inmediatas de los individuos. La oferta proviene de fuerzas locales de la sociedad civil. Es una manera de democratizar los servicios y revitalizar las comunidades y los municipios. Se organizan en formas de estructuras asociativas y cooperativas sociales de pequeñas dimensiones (*ibídem*).

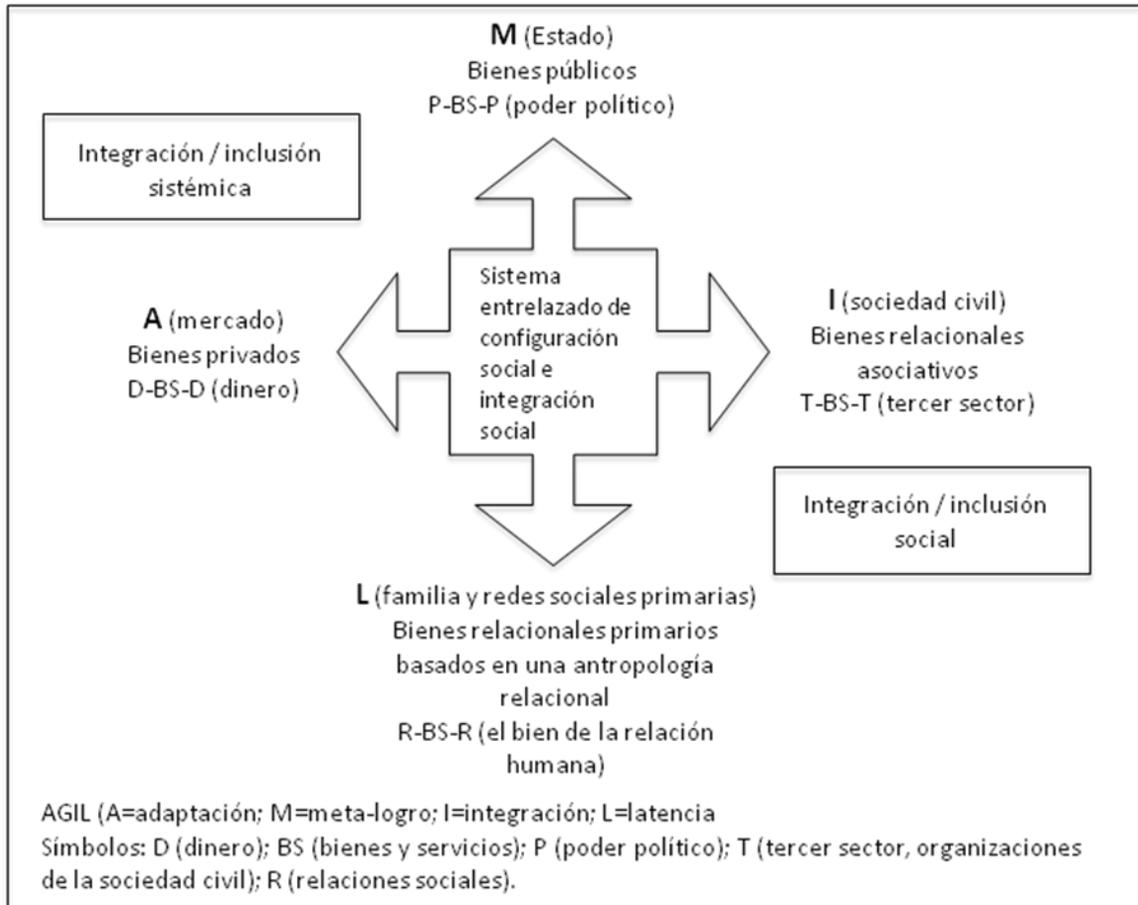
Sin embargo, como el propio Donati (2012: 431) destaca, también el vasto mundo de la cooperación crea sus propios mercados financieros tales la *Bolsa de Valores Sociales y Ambientales* (BVS&A) en Brasil, SASIX (*South African Social Investment Exchange*) en Sudáfrica, el KIVA proyecto en Estados Unidos, el *Asian Impact Investment Exchange* (IIX) manejado por el *Social Stock Exchange Asia* (SSXA) en Singapur, GEXSI (*Global Exchange for Social Investment*) en el Reino Unido, MYC4 en Dinamarca y el *Social Stock Exchange Ltd.* en el Reino Unido, involucrando la Fundación Rockefeller, y finalmente el Facciaperfaccia (cara a cara) evento en la Feria Falacosaguista en Milán. Otros han propuesto la creación de una "bolsa de valores sociales" orientada a la gestión de "empresas sociales y de bienestar," las cuales podrían convertirse en una parte integral del establecimiento de una subsidiariedad horizontal que el Estado no podría ignorar. Y esto puede ocurrir mediante la creación de un IAM (sigla en inglés para Mercado de

Inversiones Alternativo), cuyos instrumentos financieros podrían ser acciones (emitidas por empresas poco lucrativas y empresas sociales sin fines de lucro) y los bonos de deuda (emitidos por órganos con y sin fines de lucro). Estas nuevas empresas tales como empresas de responsabilidad limitada de bajo nivel de lucro y empresas con intereses comunitarios, así como los nuevos mercados financieros, pueden producir una respuesta diferente a la crisis económica mundial, no sólo por adaptarse, sino también dando prioridad a estándares morales en las acciones económicas y sociales y siendo capaces de modificar estilos de vida, de trabajo y de consumo. En comparación con las empresas capitalistas tradicionales, tales empresas tienen una serie de peculiares características: por ejemplo, ellas producen bienes relacionales (y más generalmente bienes intangibles), ellas muestran gran flexibilidad, y valoran los efectos colaterales de la movilidad laboral –más que ascensos o descensos– (*ibídem*: 341).

En suma, “la nueva configuración [...] ‘después de moderna’ [*after-modern*] no está caracterizada por una lógica de dominación de un polo (Mercado o Estado) sobre el otro o por lógicas de negociación comercial entre sub-sistemas o esferas sociales, sino que por una lógica similar a la de una red, que fuerza a las diferentes esferas sociales a ser más cooperativas, o al menos a seguir una lógica de competencia no mutuamente destructiva, dentro de un proyecto global de sostenibilidad de un sistema mundo” (*ibídem*: 344).

**Figura N° 8**

**La nueva configuración de la sociedad 'después de moderna'**

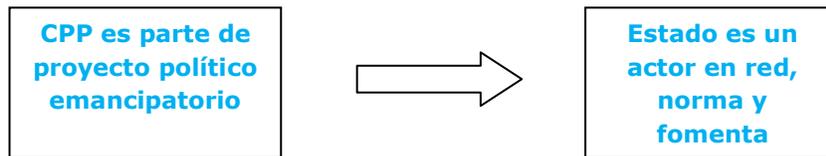


Fuente: Donatti (2012: 344). Traducción propia del inglés.

Ahora bien, en lo que concierne a experiencias de economía social y solidaria en América Latina, de acuerdo a Coraggio (2013), varios países en la última década han avanzado en la institucionalización de una política sostenida de Economía Social (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela) en correspondencia con sus intentos por limitar el modelo neo liberal, sea tratando de crear otro modelo de producción, comercialización y consumo (Argentina), una línea de desarrollo económico y social (Brasil), e, incluso intentando construir otro sistema económico (Bolivia, Ecuador, Venezuela). Coraggio (*ibídem*: 13) sostiene que la Ley de Economía Popular y Solidaria de Ecuador, promulgada en el año 2011, "es posiblemente el instrumento específico de institucionalización jurídica de la economía social y solidaria más desarrollado en la región". Esta ley establece que la Economía Popular Solidaria se integra por asociaciones, cooperativas y comunidades, como ya se dijo, pero agrega las Unidades Económicas Populares (UEP), es decir organizaciones no formales ni necesariamente solidarias de la economía popular, de las que se

requiere tener personería jurídica pero se ofrecen procedimientos simplificados (la inscripción en un registro) para permitir esa formalización (*ibídem*).

**Figura N° 9**  
**La CPP en la plataforma de la economía social y solidaria**



Fuente: elaboración propia.

### **3. UN CRUCE DE CAMPOS EN DESARROLLO: LA “INNOVACIÓN SOCIAL” Y LA CPP**

Un tercer tipo de estudios tiende a trascender las fronteras de aquellos que emergen desde el Estado, la sociedad o la comunidad internacional, insinuando una convergencia en torno a la temática de la Innovación Social. Este fenómeno, según el CNID (2014)<sup>24</sup>, se ha posicionado tanto de manera pública como privada y puede estar expresándose no solo en los emprendedores sociales o en las empresas sociales, sino que también en gremios, cooperativas, organizaciones benéficas, empresas, fundaciones, ONG y también en organismos del Estado. El término Innovación Social ha sido utilizado en Chile desde hace no más de 5 años (*ibídem*).

La innovación social es definida como “*Fenómeno histórico y emergente –como aparición y como urgencia– en el que conviven diversas expresiones individuales y organizacionales, privadas y públicas, que buscan provocar un impacto social beneficioso, esto es, aportar con la creación de **valor social**, a partir, de ofertas novedosas: productos, servicios, procesos, políticas, y comprensiones y perspectivas de lo socio-económico; y que siendo tales expresan nuevas mentalidades y disposiciones afectivas y prácticas en su vivencia relacional y económica, aspirando, por lo mismo, a un cambio cultural*” (*ibídem*, s/p, resaltado nuestro).

Así, este campo es concebido como un “paraguas” que expresa nuevas maneras de concebir al emprendimiento, la empresa, al Estado, la participación ciudadana y lo social mismo; en suma,

---

<sup>24</sup> El documento al que se alude es una versión en borrador elaborada por el **Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo**, a partir de conversaciones con diversos actores públicos y privados, con el objetivo de elaborar un “*Marco conceptual-pragmático para abordar el fenómeno de la Innovación Social*”.

*un nuevo mind set que "aparece como un campo propicio para generar un nuevo modelo para diseñar políticas públicas" y "darle otro set de valores a [la] economía" (ibídem).*

Por tanto, se encuentra acá uno de los fundamentos de la Economía Social y Solidaria en términos de introducir nuevos valores a la economía (ver *supra*). Sin embargo, a diferencia de aquel enfoque, este "supone distinguir los procesos y las prácticas de las formas jurídicas que estén realizándolas: *no quién lo hace sino lo que hace y*, a efectos de la determinación de los criterios para evaluar lo innovador, considerar:

- La forma del proceso y su búsqueda de impacto;
- El sector que se aborda y si presenta una manera nueva que busca ser más inclusiva;
- Los productos y servicios si acaso buscan generar valor social. (No entrarían, por tanto, las prácticas o iniciativas que buscan ser simplemente mitigadoras);
- Los modelos de negocios cooperativos que ponen de acuerdo a grupos sociales para abordar problemas sociales;
- Las instancias que buscan provocar cambios culturales y/o las organizaciones que buscan formar agentes de cambio" (CNID, 2014).

La Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica, en un vasto estudio (PUC, 2012), visualiza la Innovación y el Emprendimiento Social como un *ecosistema*. Define instrumentalmente la primera como "la generación de valor para la sociedad a través de la introducción de un producto, servicio o proceso novedoso que satisface una necesidad social de mejor forma que las soluciones existentes, produciendo un cambio favorable en el sistema social". El segundo, como el "proceso u oportunidad de crear valor para la sociedad mediante la generación de productos, servicios o nuevas organizaciones que provocan un cambio o impacto positivo en la comunidad donde se insertan. Es impulsado a partir de la acción de un individuo, de un colectivo o de varias organizaciones que se desenvuelven en un contexto determinado" (*ibídem*: 4).

El estudio en referencia identifica un conjunto de experiencias que se corresponderían con casos de innovación. Ellas se describen sumariamente en la sección pertinente de este informe. Es destacable, además, la aparición al alero de universidades de organismos dedicados a este tema. Por ejemplo, la Universidad del Desarrollo tiene un Instituto de Innovación Social en la Fundación Miguel Kast, que, entre otros trabajos, ha editado un libro con casos de éxito (UDD, 2014) que también se reseñan en la sección señalada. Este Instituto se funda con el propósito de "promover y difundir iniciativas que fomenten la innovación como una herramienta de desarrollo

social y superación de la pobreza en Chile” (Castro y Bejide, 2014: 8). Distingue dos enfoques dentro de la idea del emprendimiento e innovación social como una nueva herramienta para combatir la pobreza. Uno, que apunta a vender bienes y servicios de alta calidad, pero a menor precio, a quienes están en la base de la pirámide, utilizando los mecanismos propios del mercado. Un segundo (al que el Instituto adscribe), busca crear valor desde la base de la pirámide. Esto implica empoderar a las personas al interior de las comunidades y dinamizarlas, de tal manera que de ahí surjan diseñadores de productos, inventores de soluciones a ser patentadas o incluso emprendedores que lleven a cabo proyectos sustentables en el tiempo (ibídem). “Existe plena convicción de que la innovación social, pensada e implementada desde la base de la pirámide, puede generar un cambio de paradigma que complemente el sistema abierto de emprendimiento e innovación social para reducir los altos índices de pobreza existentes” (ibídem: 9).

Respecto de los posibles agentes de la innovación social, el Skoll Centre for Social Entrepreneurship reconoce que las prácticas pueden ser impulsadas tanto por políticos y gobiernos (por ejemplo, nuevos modelos en políticas de salud), empresas y mercados (software open source o comida orgánica), movimientos sociales (comercio justo) y desde la academia (modelos pedagógicos para el cuidado de niños), y también por empresas sociales (por ejemplo, microcréditos), además de por organizaciones sin fines de lucro<sup>25</sup>. En las empresas, “el concepto de innovación social no necesariamente responde a la lógica de rentabilidad de las empresas. Es por esto que otros autores han empezado a usar el término “**innovación social corporativa**” para afirmar que las empresas deben utilizar los temas sociales como el aprendizaje de los laboratorios, para identificar las necesidades no satisfechas y desarrollar soluciones” (Kanter, 1999, citado por Cisternas García y Kast Sommerhoff, 2014: 13). “El foco aquí está puesto en la solución de necesidades sociales insatisfechas como eje de trabajo y como propuesta de valor, más que simplemente estar integrado a la estrategia de negocios”<sup>26</sup>.

De cualquier manera, es tal la importancia que ha adquirido el tema de la innovación que hay una significativa literatura que en vez de referirse a la CPP usa la expresión “**Innovación Público-Privada, IPP**” (*Public Private Innovation, PPI*)

---

<sup>25</sup> Skoll Centre for Social Entrepreneurship, Said Business School, University of Oxford, 2009, citado por Cisternas García y Kast Sommerhoff (2014: 12-13).

<sup>26</sup> “En esta línea, hay empresas que en su génesis tienen por objetivo la solución de problemas sociales, y que han sido específicamente creadas para ellos. Se les conoce bajo diversos nombres, como por ejemplo, empresas sociales, emprendimientos sociales por utilidades o empresas híbridas. Éstas componen el denominado cuarto sector uno de los más preponderantes en relación a la I+S. Son empresas creadas para cumplir un propósito social –de mitigación o reducción de un problema social o una falla de mercado–, creada para generar valor social y que opera, al mismo tiempo, con la disciplina financiera, la innovación y la determinación de una empresa del sector privado” (ibídem:11).

Un reciente estudio (Rostgaard Evald *et al.*, 2014), a través de un proceso sistemático de selección y descarte identificó 58 artículos (en inglés) sobre IPP. Tras su revisión bibliográfica, señala que la IPP a menudo está asociada al propósito de desarrollar soluciones nuevas, orientadas al sector público, para resolver problemas sociales a través de una estrecha colaboración entre actores públicos y privados (Arbjørn & Freytag 2012, Saz-Carranza & Longo 2012, Jalonen & Pekka 2011, Nordin & Svensson 2007, citados en *ibidem*: 43). También la IPP es reconocida como un particular modo de partenariado que apoya el desarrollo de innovaciones en un amplio contexto, tales como la promoción de *clusters* de desarrollo y las innovaciones en nuevas tecnologías en sistemas de innovación nacionales, regionales y sectoriales (Coto-Millán *et al.*, 2011; Harvey & Stahlecker, 2010; Hartwich & Negro, 2010; Drejer & Jørgensen, 2005 en *ibidem*: 43). En todo caso, estos autores también concluyen que hay múltiples avenidas que abordan los PPI no necesariamente conectadas y que, por tanto, no aprovechan los resultados de las demás o que usan distintos términos para designar los mismos fenómenos. Asimismo notan que falta aún mucha investigación sobre los procesos de implementación y de comercialización de la IPP y acerca de la perspectiva no solo del sector público sino la del sector privado, la que, según observan, está relativamente ausente en las investigaciones.

El tema de la innovación en el marco de la CPP también ha sido abordado respecto de la promoción de **territorios y ciudades inteligentes**<sup>27</sup>. Peres Useche (2014: 2) señala que la CPP puede servir para identificar y comprometer las ayudas financieras y la asistencia técnica requerida para implementar soluciones de ciudad inteligente, tales como sistemas de transporte inteligente, centros de operaciones, laboratorios urbanos, proyectos de redes de iluminación inteligente LED, sensorización, cámaras de video vigilancia, quioscos digitales y puntos de acceso wifi públicos. Este autor menciona varios casos al respecto, entre ellos el de Rio de Janeiro que está haciendo uso de las Alianzas Público Privadas para adelantar el desarrollo escalable del Centro de Operaciones COR de la ciudad<sup>28</sup>. En Colombia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones está liderando la formulación de una política pública de territorios y ciudades inteligentes, la cual se aplicará entre los años 2014 y 2018. En esta política se deben definir los estímulos jurídicos y económicos para el desarrollo de Alianzas Público Privadas que generen proyectos de referencia en materia de ciudades inteligentes (*ibidem*: 6).

---

<sup>27</sup> En el caso de una ciudad, "esta se proyectará como un territorio inteligente cuando utilice estratégicamente las TIC para integrar sus subsistemas críticos de agua, energía, seguridad, movilidad, salud, educación, comercio y medio ambiente, promoviendo a su vez el desarrollo sostenible y la innovación. La inteligencia territorial basada en las TIC también se puede aplicar para gestionar áreas protegidas por su riqueza en flora y fauna o para enfrentar problemas como el cambio climático o los desastres naturales" (*ibidem*: 1).

<sup>28</sup> Este Centro se creó en 2010 con el apoyo de IBM, para apoyar a 30 entidades del gobierno local y del sector privado, en el monitoreo de las emergencias y desastres naturales. Actualmente el COR abarca otras áreas de la gestión urbana como seguridad y movilidad. Todo lo que sucede en el COR es publicado en las cuentas oficiales de twitter y facebook, con el fin de mantener informada a la ciudadanía (*ibidem*: 2).

También en Colombia, el Decreto 2693 de 2012 por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, define las bases mínimas que deben observar los departamentos y municipios, para hacer más eficiente su gestión y proyectar sus territorios como innovadores utilizando la inteligencia colectiva y las TIC (*ibídem*: 3)<sup>29</sup>.

Este especial énfasis en el **ámbito local** como espacio de la innovación social destaca, entre otras cuestiones, la posibilidad que tienen los gobiernos locales de incidir directamente sobre un factor determinante del desarrollo y la innovación, como lo es la *institucionalidad blanda*; o sea, “esa amalgama social que está formada por las asambleas de ciudadanos, las asociaciones de vecinos, las cámaras empresariales, los centros de estudios, los centros culturales etc.” (García-Vegas, 2014: 5-6). En líneas generales, se espera que los gobiernos locales generen condiciones positivas para la innovación social mediante la definición de un proyecto de desarrollo común que aglutine a todos los agentes que hacen vida en el territorio; la co-creación de los bienes y servicios públicos; la implantación de arreglos institucionales para la promoción de la innovación social y el desarrollo de capacidades instituciones en los actores sociales y privados (*ibídem*: 6).

Como se aprecia, también bajo el tema de la innovación social aparece el asunto de la **co-creación de servicios**. Al respecto, Lasagna (2014: 4) sostiene que “la creación de nuevas soluciones con la gente puede ayudar a impulsar la innovación radical en el sector público. Al centrarse en las experiencias de los ciudadanos y de los recursos propios, la co-creación puede ayudar a identificar los servicios realmente valiosos”. Afirma, asimismo, que ejemplos recientes en los sectores público y privado demuestran que las metodologías de diseño pueden mejorar la prestación de servicios en desarrollar servicios más personalizados; aprovechar el conocimiento de personal de primera línea; y dar un mayor control a los usuarios de servicios (*ibídem*).

Por su parte, en la literatura especializada en gestión pública hay un reconocimiento creciente de la necesidad de innovar, especialmente a través de redes entre entes gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro y empresas. Se reconoce, sin embargo, que las investigaciones se han centrado en la capacidad de las redes de generar nuevas ideas pero no han concedido suficiente atención a la relación entre generación, aceptación e implementación de una nueva idea, descuidando así el hecho de que la innovación es un proceso dinámico e iterativo (Bland *et al.*, 2010). Estudios al respecto estarían sugiriendo que el diseño, desarrollo e institucionalización

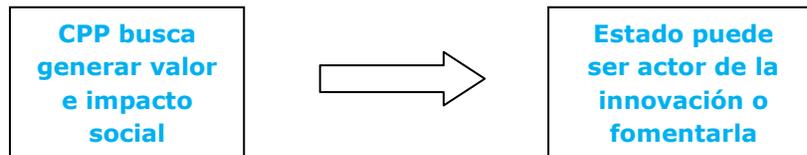
---

<sup>29</sup> La inteligencia colectiva es una forma de inteligencia que surge de la colaboración y concurso de muchos individuos o seres vivos de una misma especie (*ibídem*).

de mecanismos específicos, como la integración, el diálogo y la coordinación pueden facilitar el uso de las redes para los propósitos específicos de innovación en el sector público (*ibídem*).

**Figura N° 10**

**La CPP en la plataforma de la innovación social**



Fuente: elaboración propia.

Hecho este esfuerzo de sistematización de los diferentes sustentos conceptuales que puede tener la CPP, el Cuadro N° 3 los expone en conjunto mostrando los objetivos posibles que pueden estar guiando la CPP, sus principales arreglos institucionales, los roles que cada enfoque le asigna al estado y a la sociedad, los principales actores sociales interpelados y los ámbitos de acción. Quedan, así, ilustradas la vastedad y complejidad de la CPP como objeto de estudio.

Antes de concluir resulta necesario detenerse en los propósitos de la CPP.

**Cuadro N° 3**  
**Plataformas teóricas sobre la CPP y sus sentidos**

<b>Plataformas teóricas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Arreglos institucionales</b>	<b>Rol Estado/ Rol Sociedad</b>	<b>Actores sociales privilegiados</b>	<b>Ámbitos de acción</b>
<b>Desde el campo del Estado</b>					
<b>Nueva Gestión Pública</b>	Eficiencia (Valor x dinero) <b>VALOR ECONÓMICO</b>	Contratación tradicional. (largo plazo)	Principal/ Proveedor	-Entes mercantiles (énfasis). -Entes no mercantiles.	Infraestructuras públicas
<b>Gobernanza</b>	Eficiencia +Eficacia Nuevas Relaciones <b>VALOR RELACIONAL</b>	-Partenariados Público Privados, PPP (largo plazo) -Co-producción servicios. -"Nuevo Servicio Público" con TIC.	Socios	-Entes mercantiles -Entes no mercantiles. -Usuarios.	Servicios públicos
<b>Neo-públicos</b>	Solidaridad Equidad Efectividad Democracia <b>VALORES PÚBLICOS</b>	-Contratación relacional. (largo plazo) -Redes sociales participativas. -Autogestión social.	Co-principales	-Entes no mercantiles del ámbito público. -Comunidades de base. -Usuarios.	Servicios sociales Servicios relacionales o de proximidad
<b>Desde el campo de la Sociedad</b>					
<b>Centrada solo en los intereses organizacionales</b>	Eficiencia (Menor dependencia de recursos) <b>VALOR ECONÓMICO</b>	PPP o Contratación tradicional (largo plazo)	Proveedor/ Principal	-Entes mercantiles (énfasis). -Entes no mercantiles	Infraestructuras públicas Servicios públicos
<b>Plataforma del sector societal o Cuarto sector</b>	<b>VALOR ECONÓMICO</b> <b>VALOR SOCIAL</b>	No identificables	No identificables	Cualquiera, que actúe como "híbrida" Empresas B	Problemas sociales y medio ambientales

<b>Asuntos sociales</b>	Eficacia Equidad <b>VALOR SOCIAL</b>	-Contratación relacional -Redes sociales/Coaliciones (Proyectos de corto o largo plazo)	Aliado eventual / Principal	-Entes no mercantiles (énfasis)	Discriminación /Género/Exclusión /Participación Política/ Desarrollo económico / Educación /Salud / Pobreza
<b>Empresas Sociales</b>	<b>VALOR COMPARTIDO</b>	Cualquiera.	No identificables	-Entes mercantiles -Entes no mercantiles. -Pobres en negocios inclusivos	Problemas sociales y medio ambientales. Pobreza
<b>Economía Social y Solidaria</b>	Relacionalidad Solidaridad Reciprocidad <b>VALORES SOCIALES</b>	Estructuras asociativas		-Cooperativas -Comunidades -Unidades económicas informales, etc.	Economía plural Servicios relacionales Comercio justo
<b>Trascendiendo la distinción Estado y Sociedad: la Innovación Social</b>					
<b>Centrada en la innovación social</b>	<b>VALOR SOCIAL</b> <b>IMPACTO SOCIAL</b>	¿? Posibilidad de lógica no transaccional (basada en reciprocidad)	Asociados	-Cualquiera	Servicios Productos Procesos Políticas públicas

Fuente: Cunill-Grau (2014).

#### **4. UNA RECAPITULACIÓN: LOS SIGNIFICADOS DE VALOR SOCIAL Y DE VALORES PÚBLICOS**

Como lo destaca Moore (2006<sup>30</sup>), una preocupación central que incumbe a la CPP es acerca del impacto que puede tener en los intereses públicos, sobre todo teniendo en cuenta que estos no suelen ser los intereses primarios de muchos de los socios privados. De hecho, por ejemplo, “los PPPs incluso pueden ser interpretados como proyectos puramente comerciales con un interés económico o pueden ser vistos como políticas públicas en acción. Esto significa que las asociaciones pueden desarrollarse en cualquier punto dentro del espectro” (Johnston y Gudergan, 2007, citados por Torchia *et al.*, 2015: 252)<sup>31</sup>.

Aun respecto de los CSSP se reconoce que los socios suelen diferir mucho en tamaño, cobertura y propósito. Así, pueden variar desde acuerdos entre dos o entre múltiples partes, a nivel local o global, de corto o largo plazo, totalmente voluntarios o totalmente mandados. Adicionalmente, las organizaciones en cada sector enfrentan presiones cambiantes y expectativas públicas que las desafían a asociarse con otros sectores. La revisión sistemática de literatura acerca de los CSSP hecha por Selsky y Parker (2005: 850-851) ilustra con toda claridad que “cuando actores de diferentes sectores se focalizan en el mismo asunto, posiblemente lo piensan de manera distinta, están motivados por diferentes objetivos, y usan diferentes enfoques”. En este sentido, se afirma, preventivamente, que es posible que “los complejos objetivos de proyectos de trisector pueden convertirse en contraproducentes porque ellos inclinan el balance de poder en resolver asuntos de políticas públicas hacia intereses corporativos” (Cook *et al.*, 2003, Zammit, 2004, citados por Selsky y Parker, 2005: 864-865).

Aunque refiriéndose solo a los CSSP, Selsky y Parker (2005: 867) plantean instigadoras preguntas que en términos generales incumben a cualquier forma de CPP que se ocupe de asuntos sociales. Por ejemplo, ¿cómo las asociaciones cambian los campos institucionales en los cuales ellas están enraizadas? ¿los asuntos sociales deberían ser vistos como endógenos (un producto de interacciones entre organizaciones que eligen enfrentarlos) o como exógenos (brotando en sociedades como movimientos sociales más allá del control de organizaciones y

---

<sup>30</sup> En este trabajo, Moore desarrolla un marco analítico para la preservación del componente “público” de las Asociaciones Público Privadas.

<sup>31</sup> La implementación de un PPP requiere de reflexión de política crítica, especialmente considerando que las interacciones entre los sectores públicos y privados pueden impactar positiva o negativamente en el logro de salud para todos. Esto requiere adoptar un paradigma de políticas en el que las relaciones público-privadas sean vistas como relaciones potencialmente problemáticas entre dos esferas separadas. Esto significa tener muy claro el propósito de los socios privados, el cual es generar ganancias para sus compañías. Esto implica preguntarse, ¿Quién gana qué?, ¿Quién arriesga qué? y adoptar las adecuadas precauciones para preservar el interés público (Torchia *et al.*, 2015: 252).

luego “impactando” en ellas)? Usar modelos institucionales y complejos en investigaciones acerca de CSSP podría desafiar los modelos de *input-output* poniendo la atención en aspectos ocultos de estas asociaciones. Inequidades en el poder pueden emerger al interior de asociaciones sociales, y socios menos poderosos (ej. una organización medioambiental local) podrían sentir su identidad o cultura vulnerada por socios más poderosos (como una gran compañía o empresa). La distribución y balance de poder al interior de las asociaciones y en el contexto requieren ser examinado con mayor detención (*ibídem*).

Directamente vinculada a la necesidad de profundizar sobre tales aspectos, aflora la discusión acerca de qué tipos de valores se trata de maximizar a través de la CPP. Hemos notado que diversos enfoques aluden a las nociones de valor social y de valores públicos. Siendo este un asunto clave cuando están en juego los intereses públicos, cabe retomar cuáles son los sentidos posibles de tales nociones. Haremos al respecto una revisión más exhaustiva de la literatura y la complementaremos con los significados que emergen en los grupos de discusión. Intentaremos, al final, operacionalizar el significado que puede ser útil para las políticas públicas de fomento de la CPP.

## **El valor social**

A diferencia de la noción de valor público, cuya definición ha sido debatida ampliamente en la literatura académica, la noción de **valor social** según hemos advertido surge del acercamiento *en la práctica* de objetivos sociales y económicos y de la necesidad de medirlos.

Con la creciente importancia de la empresa social en la última década, han emergido diversas organizaciones académicas y de *practitioners* que buscan perfeccionar y consensuar su conceptualización y medición.

Una primera aproximación al valor social lo asocia al mejoramiento o *solución de un problema social*: “Una innovación con alto impacto social es aquella que ofrece una solución escalable a un problema social bien definido” (Guaipatín, 2013: 3). Este enfoque acota el análisis a los resultados intencionados por la empresa social, aunque excluye los resultados (positivos o negativos) producidos indirectamente por sus acciones. En su lado positivo, dicho enfoque permite establecer una línea base de los indicadores que se propone utilizar para determinar el valor social generado por la empresa social.

Especialmente en Estados Unidos, la mayor parte de la discusión sobre valor social se asocia con el concepto de *valor compartido* (Porter *et al.*, 2012), que considera resultados tanto económicos como sociales, y se relaciona con el subcampo de estudios/experiencias sobre la responsabilidad social corporativa (RSC) antes referido. Este enfoque se basa en el análisis costo-beneficio. Busca valorizar el retorno social (y medioambiental) producido por la inversión (*Social return on investment-SROI*) para resaltar e incentivar el aporte social generado por la actividad empresarial, y se relaciona con el enfoque de gestión para resultados de la Nueva Gestión Pública.

El enfoque SROI se basa en técnicas contables, y por tanto ofrece un número, el ratio SROI, que estima el impacto social para incorporar a la gestión en el ámbito de las inversiones y las finanzas. Así, el método SROI es utilizado tanto por agentes externos a proyectos que quieren saber si una determinada inversión en un proyecto es viable o no, como también por gestores e inversores que buscan optimizar los impactos sociales y medioambientales de los proyectos. Por lo mismo, existe un reconocimiento que es un método impreciso y que puede ser manipulado (McCall, 2012).

El SROI Network, un organismo internacional dedicado a la promoción y desarrollo del método SROI, también trabaja con una definición limitada del valor social, a saber: "la importancia relativa de los cambios que ocurren en los involucrados como resultado de una actividad" (SROI Network, 2014). Propone una definición subjetiva del valor social, a través de la co-producción, porque indica que los involucrados deben participar en la identificación de cuáles resultados son importantes así como también en la definición de los indicadores para medirlos. Como se puede suponer, desde esta óptica, al depender del contexto y de la subjetividad de los involucrados no existiría un método estandarizado para medir valor social, aunque algunos plantean la necesidad de compartir indicadores para favorecer la comparación (McCall, 2012).

Un enfoque complementario plantea que el valor social se refiere a *impactos más allá de los resultados logrados con los participantes en una intervención* (Arvidson y Kara, 2013). Para este enfoque, valor social significa beneficios para otros grupos, comunidades y el medio ambiente. Por ejemplo, comprar a una organización local (y no a una organización nacional) implicaría un impacto social por la inclusión de un proveedor local en la cadena de producción; comprar a una empresa social (y no a una empresa con fines de lucro) implicaría un impacto social en los trabajadores, etc.

Desde esta lógica, Auerswald (2009) diferencia entre la creación indirecta y directa de valor social. La creación indirecta se refiere principalmente a externalidades positivas producidas por actividades empresariales, mientras que la creación directa se refiere principalmente al realce de capacidades humanas de los más desventajados. Plantea que aunque la primera prioridad de las empresas es la creación de valor económico privado, ellas crean valor social cuando impactan positivamente en las vidas de comunidades vecinas y especialmente en los individuos más vulnerables (*Bottom of the Pyramid*). En el caso de las entidades sin fines de lucro, cuya misión es impactar positivamente en la situación social, el término de valor social se relaciona con su mercantilización, y especialmente con la intención de valorizar los resultados logrados y su impacto para justificar el financiamiento recibido. Este visión es compatible con la de valor compartido propuesta por Porter *et al.* (2012) que busca valorizar el impacto de la inversión social en la empresa y su actuación económica. La clave estaría en identificar los indicadores que permiten describir todos los aspectos cambiados a partir de las actividades de la empresa social.

Existen múltiples propuestas que plantean una teoría no lineal del cambio. Por ejemplo, Monzón, Marcuello y Nachar (2013) proponen que la medición del impacto social debe considerar el impacto en el desarrollo humano de la sociedad desde un enfoque amplio. Dicho enfoque considera tanto la dimensión organizativa como los aportes sociales, económicos y medioambientales producidos mediante el desarrollo de dicha actividad. Desde este enfoque, la medición del impacto social implica la elaboración de un cuadro de indicadores críticos (*Key Performance Indicators-KPI*) a partir de las áreas clave, cada una de ellas con un determinado número de KPI que desarrolla el área. También enfatiza la necesidad de co-producir los indicadores con los involucrados.

Al mismo tiempo, otros (Evers *et al.*, 2013; Evans y Syrett, 2007) asocian el valor social con mayor cohesión y capital social.

La mayoría de los enfoques plantea que la innovación social es la mejor manera de crear valor social y que las soluciones novedosas deben favorecer principalmente a la sociedad y menos a los individuos. Al mismo tiempo, se considera valor social cuando es en el beneficio de los individuos más desventajados o vulnerables, favoreciendo su inclusión.

En todo caso, es evidente que la manera cómo se conciba la CPP influye en forma directa en lo que se entiende por valor social. Por ejemplo, un especialista<sup>32</sup>, remarca que la definición misma

---

<sup>32</sup> Dr. Prudencio Mochi, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Entrevista realizada el 28 de enero del 2015.

está condicionada por lo que se entienda por lo "público". Señala: *"Si lo público está vinculado al interés general, buscando, por ejemplo, la producción de bienes públicos universales, vamos a tener una visión de lo público en cierta medida desligada de lo social, porque en este caso aparece más lo general, la sociedad más como sumatoria de individuos sin privilegiar los aspectos de las relaciones sociales que se establecen entre los mismos. [...]. Por eso, el ámbito de la cooperación quedaría mejor encuadrado considerando lo público-privado-social como un concepto más abarcativo, donde la cuestión del interés general, ya no es visto como la sumatoria de individuos, sino como relacionalidad difusa incorporando el tema de lo social"*.

Bajo su perspectiva, *"son organizaciones que, en tanto preservan sus principios, crean espacios de vida que, en cierta medida, buscan la preservación de la relacionalidad, buscan la preservación de la sociedad, ya no [...] como sumatoria de individuos, sino acentuando estos aspectos relacionales que, creo, es uno de los déficits principales de la modernidad occidental capitalista. [...] incluso el mismo capitalismo, está recuperando ya no el viejo modelo de las visiones protestantes, sino los aspectos colaborativos, los aspectos sociales, el mal llamado capital social como un componente fuerte, incluso en los mismos procesos de producción. Y, al mismo tiempo, la preservación de los sentidos de comunidad, la preservación del conocimiento tradicional, la preservación de formas riquísimas que han sido degradadas por las visiones modernizadoras..."*

Es evidente, por tanto, que aunque hay algunos elementos comunes a las distintas definiciones de valor social, esta sigue siendo una noción que requiere ser clarificada sobre todo cuando se aspira a desarrollar políticas públicas fundadas en ella.

### **Los valores públicos**

Algo similar ocurre con la expresión "**valores públicos**". Al respecto, está abierta una discusión que parte de la base de que cualquier fórmula que contemple una asociación pública privada en el contexto de políticas de protección social requiere considerar el aporte que la CPP puede hacer a valores intrínsecamente públicos en el marco de la ampliación de los derechos de la ciudadanía.

Un trabajo al respecto (Trujillo y Ospina, 2012) explora las condiciones en que el valor económico y el valor social pueden llegar a constituir un *valor público* en el contexto de la

colaboración interinstitucional (*Cross-Sector Collaboration, CSC*)<sup>33</sup> y del emprendurismo social. Esta discusión es importante porque intenta indagar cómo el valor público puede ser entendido más allá de la lógica del sector público, posicionándolo directamente en la perspectiva del sector privado.

Las autoras se basan en los elementos conceptuales que pueden aportar dos corrientes interesadas en la creación de valor que califican como “público”: una, la perspectiva gerencialista de valor público (*managerial public value perspective*), ejemplificada por los trabajos de Moore; y la otra, la perspectiva socio política de valores públicos (en plural), sustentada por Bozeman<sup>34</sup>, concluyendo que ambas puedan aportar para comprender el sentido de la noción de valor público.

Por otra parte, recurriendo a los aportes de otros especialistas (especialmente, Benington, 2011), remarcan las ideas siguientes:

- El valor público puede ser creado tanto en el *proceso* de colaboración como en sus resultados.
- Hay que distinguir dos componentes de valor público: i) lo que son valores públicos y ii) lo que agrega valor a la esfera pública.
- La creación de valor público es básicamente un proceso relacional, por lo tanto, su contenido puede variar.
- Asociado a lo anterior, el valor puede ser creado por una variedad de actores<sup>35</sup> y puede ser estudiado en diferentes niveles de análisis<sup>36</sup>; consecuentemente, la noción de valor público es multidimensional y compleja.

Explorando, además, la literatura sobre *Cross-Sector Collaboration (CSC)*, las autoras sostienen que la “apropiabilidad” del valor es clave para comprender la creación de valor en CSC que buscan resolver problemas sociales, cuestión que según su planteamiento, desplaza la atención desde la creación de valor a la apropiación de valor.

El argumento principal al respecto es que no basta con que el valor creado tenga un sentido social, sino **quién se apropia del valor**. Bajo es marco “*CSC son arreglos institucionales que demuestran ventajas (cuando son comparados con mercados o burocracias públicas) para la*

---

<sup>33</sup> No necesariamente con el Estado.

<sup>34</sup> Omitimos esta discusión acá. Para detalles, ver el trabajo en referencia. Sin embargo es importante considerar que mientras que para Moore el valor público es creado; para Bozeman los valores públicos son propuestos, alcanzados, inculcados, discernidos, identificados (*ibídem*: 10).

<sup>35</sup> Tales como los socios, la asociación, los beneficiarios directos u otros *stakeholders* (*ibídem*: 14).

<sup>36</sup> Individual, organizacional, asociación, beneficiarios y sociedad (*ibídem*: 14).

*producción —de manera sustentable— de valor que no puede ser capturado/apropiado por un solo actor u organización” (Trujillo y Ospina, 2012: 19)<sup>37</sup>. El análisis de las distintas maneras de crear y apropiar valor, ilustrado con ejemplos de investigación empírica, sugiere que en el contexto de CSC, se crea valor público cuando la colaboración deliberadamente fomenta beneficios no apropiables de resultados o de procesos, es decir beneficios que no se pueden capturar de manera privada sino que corresponden a la esfera pública (*ibídem*).*

En suma, el aserto que resumiría el “valor público”, bajo esta perspectiva puede ser expresado de la siguiente forma: “crear valor, capturando valor de los beneficios creados pero sin que ese valor sea apropiado privadamente”.

Otra perspectiva, ubicada más bien en la lógica del sector público, busca conocer<sup>38</sup> en qué medida los servicios públicos provistos a través de modalidades de CPP resguardan mejor o peor tanto los derechos sociales como los derechos políticos de los destinatarios de los servicios y de los prestadores no mercantiles. Respecto del primer asunto, se tiene en cuenta los aportes de diversos autores que plantean que aspectos de un mix público-privado compatible con el dominio público son, entre otros, los principios de mayor nivel de certeza posible, mayor nivel de adecuación posible, mayor nivel de equidad posible, mayor nivel de cobertura posible; y como resultados, la expansión equitativa de capacidades, así como indicadores sociales asociados a la inclusión económica de los individuos, el fortalecimiento de vínculos sociales, la comprensión y el desarrollo de la pluralidad en relación a las diferencias, entre otros. Considerando tales propuestas, la investigación se propone explorar los resultados de la CPP en términos de “equidad” y de “efectividad social”, entendida esta como una noción comprensiva que, en principio, puede ser entendida como la capacidad de atender necesidades sociales (*responsiveness*, calidad...) y ampliar libertades de la ciudadanía. Todo ello para avanzar en la operacionalización de los efectos que las APP tienen sobre esta dimensión de la construcción de ciudadanía y, así, delimitar mejor el dominio público.

---

<sup>37</sup> “Analizando quién apropia qué tipo de valor en contextos de colaboración, y cuánto de dicho valor no se puede apropiar puede ayudar a comprender teóricamente la creación de valor que después es extrapolada del contexto de CSC para ofrecer un aporte a la discusión sobre valor público. De este manera, se puede avanzar en clarificar cuál “valor creado” se puede considera “público”” (*ibídem*: 19).

<sup>38</sup> Esta otra perspectiva es la que orienta la propuesta de investigación presentada al Concurso Regular FONDECYT 2015 “Las asociaciones público-privadas y sus efectos en la ciudadanía y en la ampliación del espacio público. Los casos de las políticas de primera infancia y tercera edad”. Proyecto N° 1150500 presentado al **Concurso FONDECYT Regular 2015** por N. Cunill-Grau y C. Leyton. Asume que se conoce poco cuál es la repercusión de las asociaciones público privadas en los derechos sociales y políticos de la ciudadanía, dificultando así la precisión teórica y operativa de lo *público no estatal*. Por tanto, la propuesta es realizar una aproximación integral, analítica y conceptual a este cuadro y, así, estudiar cómo reforzar el ámbito de lo *público* para conectar los servicios públicos al bienestar y, a la vez, atender la creciente complejidad social, guiados por la pregunta ¿qué características poseen los arreglos institucionales de asociación público - privada en las políticas sociales que más aportan a la construcción de ciudadanía y ampliación de lo público?

## Los aportes de los grupos de discusión

Los Grupos de Discusión, que se organizaron para conocer las perspectivas de diferentes tipos de actores, aportan interesantes matices y nuevas visiones.

Al ser consultados sobre los significados de las nociones de valor social y de valor público, el Grupo de Discusión que convocó a actores sociales, celebrado el 5 de marzo de 2015<sup>39</sup>, en vez de centrarse en tales nociones pone el acento en el “bien público” como todo aquello que se debe proteger y asegurar, entendiendo que no solo involucra al Estado. Es más, los actores sociales se reconocen interviniendo en la generación de bienes públicos, tanto en lo individual, lo colectivo, como en lo público. Además, advierten que la temporalidad de la CPP puede no ser importante. Tienen en vista el caso de las comisiones convocadas para discutir diferentes políticas, en general acotadas en el tiempo pero con una capacidad de incidencia eventualmente alta.

Respecto de estos mismos temas, el Grupo de Discusión de directivos públicos, celebrado el 6 de marzo de 2015<sup>40</sup>, en una dirección similar al anterior concuerda en que el objetivo de la CPP es la búsqueda del “bien común”, conjugando las necesidades de la sociedad, las prioridades del Estado y las capacidades de los privados. También emerge acá la noción de la no apropiación particular para significar lo que es valioso socialmente (“el valor que genero que no logro apropiarme del todo”), así como la importancia del “valor compartido” a fin de que los privados “abran caminos de futuro”. Queda además asentado que el tipo de valor social va cambiando en el tiempo.

Los directivos públicos, por otra parte, hacen una clara referencia a una dimensión macro de la CPP, enfatizando que ella debiera aludir a los problemas estructurales y, en general, a objetivos difíciles de alcanzar, de largo plazo, que envuelven riesgos sistémicos o temas-país nuevos. Por tanto, en esta visión la CPP no es solo, ni siquiera fundamentalmente, un asunto de alianzas o de contratos puntuales entre actores públicos y privados. También queda sugerido que la expresión “cooperación público-privada” puede ser reduccionista en tanto denota la presencia solo de dos actores, excluyendo a los actores del ámbito social.

---

<sup>39</sup> Véanse participantes en Anexo N° 1, metodológico.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

En el Grupo de Discusión de académicos/as, celebrado el 9 de marzo<sup>41</sup>, afloran mayores puntos de disenso, reflejando la variedad de enfoques conceptuales que hemos analizado antes. Por ejemplo, unos asocian la CPP con la co-producción de infraestructuras, dada la escasez de recursos estatales, y reivindican la legitimidad del lucro ("o principio del beneficio"). Otros, en cambio, enmarcan la CPP en la ampliación de los derechos sociales y de asociatividad, así como en la ausencia de fines de lucro. Para algunos, la distinción público-privado es maniquea, porque deja de lado la visión de "bienes comunes" (en el sentido de los estudios de Ostrom), sin la cual no se podría avanzar. Y, para otros, no se puede establecer una dicotomía entre "valor económico" y "valor social" porque "lo social tiene siempre un componente de agregación de valor económico" (el barrio que se valoriza...).

## 5. CONCLUSIÓN

Se ha apreciado que al indagar en la literatura y en los grupos de discusión emerge una enorme variedad de sentidos de la CPP que dan cuenta de su complejidad como objeto de estudio así como también de la vastedad de las teorías o plataformas conceptuales que la enmarcan. Algunos enfoques tienen puntos de encuentro pero otros indudablemente no. La línea divisoria la proporciona el "para qué" de la CPP en tanto hay un grupo que solo tiene en vista la maximización del valor económico o bien solo los intereses organizacionales<sup>42</sup>, mientras que en todo el resto aparece mentado el valor social o los valores públicos.

Ahora bien, concentrándose en los últimos pueden extraerse algunas conclusiones generales.

- a) La "Cooperación" entre distintos actores constituye una forma explícita de trabajo conjunto en función de propósitos que son compartidos y que pudieran no lograrse si cada actor actúa en forma independiente. Presupone que la cooperación se puede traducir en sinergia (el todo es más que la suma de las partes) y no en una simple suma de esfuerzos.
- b) El Estado no es siempre un actor relevante e, incluso, no necesariamente es deseada su intervención activa. En varios enfoques la colaboración interinstitucional alude a redes entre un mismo tipo de actores sociales o entre distintos tipos de actores sociales. En ellos, el Estado puede aparecer como "proveedor", "comprador" o "aliado eventual". En otros

---

<sup>41</sup> Véanse participantes en Anexo N° 1, metodológico.

<sup>42</sup> Ver *supra* el **enfoque de la NGP** (desde el campo del Estado) y el **enfoque centrado solo en los intereses organizacionales** (desde el campo de la sociedad). Ambos enfoques, a nuestro juicio, quedan descartados cuando se analiza la CPP desde el paraguas del desarrollo social.

enfoques, particularmente el que alude a un Cuarto Sector –que invoca una supuesta dilución de los límites entre lo público y lo privado–, el Estado aparece desvanecido como parte del denominado cuarto sector. En otros enfoques, en cambio, el Estado es interpelado como un socio estratégico. Por fin, hay enfoques, como el de la Economía Social y Solidaria, donde el Estado aparece invocado en su rol de regulador y creador de condiciones normativas propicias a su desarrollo, teniendo a la economía social como el principio rector. No obstante, este último tipo de rol es reclamado incluso en aquellos enfoques que le conceden al Estado un papel marginal.

Todo ello, exige discernir con mayor claridad cuáles pueden ser los roles del Estado para propiciar aquellas formas de CPP que mejor respondan a los intereses públicos. Posteriormente se desarrollará este tema.

- c) Pueden intervenir en la CPP una variedad de actores sociales estructuralmente diferentes y con diferentes estrategias y objetivos operacionales. De acuerdo a algunos enfoques, particularmente el de Innovación Social, esto es irrelevante porque *lo que interesa no es quién lo hace sino lo que se hace*. Sin embargo, al menos para dos de los enfoques comentados, *el quiénes lo hacen determina lo que se hace*. Los mentores y seguidores de la Economía Social, según vimos, teniendo en vista la democratización de la economía, parten de la base de que los objetivos de una empresa dependen de la configuración de los derechos de propiedad y de los que los poseen. Por su parte, el enfoque neo público –en clara conexión con el de la economía solidaria–, considerando como horizonte la ampliación del espacio de lo público no estatal, enfatiza en el rol de los entes sociales y de las prácticas sustentadas primariamente en la lógica de la solidaridad.

Resulta clave, por tanto, indagar en la diversidad de actores sociales que pueden estar presentes en la CPP, cuestión a la que nos avocaremos en el capítulo siguiente.

- d) Cuando se habla de cooperación pública privada se puede estar aludiendo a acuerdos temporales y proyectos de alcance limitado y fundamentalmente orientados a sí mismos o a proyectos de largo plazo y orientados a intereses comunes. La capacidad de incidencia y la temporalidad aparecen relevadas como variables clave de la CPP.
- e) Los diversos enfoques dan cuenta de una gran variedad de mecanismos de CPP, los que incluyen desde contratos tradicionales, subvenciones o *vouchers*, hasta mecanismos de la

economía social (cooperativas, asociaciones o mutuales), redes participativas, contratos relacionales, co-construcción de servicios, y coaliciones. De hecho, uno de los asuntos más importantes en la mayoría de los enfoques es el tipo de mecanismos que privilegian, a partir de considerar que estos pueden tener efectos diferenciales sobre los resultados de la CPP.

- f) Asociado a lo anterior, también los enfoques asignan diversos énfasis a la participación de los beneficiarios y de la ciudadanía de a pié. Algunos enfoques ni siquiera contemplan este asunto, mientras que en otros está en el corazón mismo de la CPP.
- g) Con todo, el asunto más crítico que aflora cuando se sistematizan los diferentes enfoques es qué se entiende por "valor social" o por "valores públicos". Según se ha podido apreciar, la noción de valor social resulta particularmente polisémica, lo que obliga a precisar sus alcances toda vez que sea aludida.

## B. ACTORES SOCIALES INTERPELADOS EN LA CPP: APROXIMACIÓN TIPOLOGICA

La revisión del estado del arte sobre los posibles actores privados que pueden intervenir en la CPP plantea el imperativo de construir una tipología que, además de dar cuenta de su diversidad, pueda ayudar a discernir cuál es la posible relevancia de los diferentes tipos de actores privados para las políticas públicas que se planteen el fomento de la CPP en el marco del desarrollo social. Este capítulo presenta una aproximación conceptual respecto de los diferentes tipos de actores, sus propósitos y el contexto de su emergencia, entre otros asuntos. Podrá apreciarse que no siempre las fronteras son claras y, sobre todo, que su relación con el Estado es muy variable. Otros capítulos de este estudio abordarán de manera directa los posibles roles del Estado y los factores propulsores y obstaculizadores de su relación con los tipos de actores que se describen y caracterizan acá.

Si bien, como ya se ha destacado, en estricto sentido solo existe una plataforma conceptual que usa la denominación expresa de "Empresas Sociales" (*Social Enterprise*), en el recorrido conceptual y sobre todo práctico es posible encontrar una recurrente alusión a esta noción y sus distintas manifestaciones. Por tanto, la usaremos para identificar un primer grupo de actores que tiene en común una vocación económica (producción o venta de bienes o servicios) incorporando como uno de sus propósitos (principal o secundario) producir algún tipo de "valor social", ya sea que su origen sea mercantil o social (con elementos mercantiles o con fines productivos). Un segundo grupo de actores los hemos denominado "entes públicos sociales" para incluir asociaciones ciudadanas (formales o informales) y organizaciones de la sociedad civil que generan bienes públicos o se orientan fundamentalmente a fortalecer valores públicos de manera expresa.

### 1. LAS EMPRESAS SOCIALES Y SUS VARIANTES

El nacimiento a nivel internacional del concepto de Empresa Social data de principios de la década de 1990. El creciente reconocimiento de las empresas sociales ha generado interés en organizaciones mercantiles que hace tiempo tienen integrado lo social en su actuar, como son las cooperativas de producción y de trabajo. No obstante, no existe una definición precisa ni compartida. Kerlin (2009), en su estudio comparativo de empresas sociales, plantea que la manera de definir "empresa social" varía entre países, según el contexto socioeconómico y destaca que las estructuras sociales e institucionales influyen en su desarrollo, observando

distintas configuraciones entre sociedad civil, el mercado, el Estado y la ayuda internacional. Otros autores, como Mair, Robinson y Hockerts (2006), plantean que la definición debe ser amplia para incluir y aprovechar la diversidad de aportes.

Para los fines del presente estudio, partimos de los puntos en común en el debate internacional sobre empresas sociales. Como indicamos anteriormente, el término de empresa social se refiere tanto a empresas mercantiles que han incorporado un propósito social como también a las entidades de la sociedad civil que han incorporado una lógica económica. Como consecuencia de su naturaleza híbrida, bajo este marco la diferenciación entre organizaciones con y sin fines de lucro no sería útil porque la empresa social se diferencia de otros tipos de organizaciones del sector privado en que involucra *una dimensión económica* (generalmente producción y/o venta de servicios/productos) y *una dimensión social*. En suma, una empresa social combina participación en el mercado con acciones que buscan desarrollo inclusivo y se caracterizan por prácticas laborales justas, diferenciándose de los otros tipos de organizaciones por su naturaleza híbrida, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 4**

**Tipología de organizaciones del sector privado**

<b>Sector Privado con y sin fines de lucro</b>	<b>Bajo desarrollo inclusivo</b>	<b>Alto desarrollo inclusivo Relaciones mutuamente beneficiosas</b>
<b>Con Participación en el Mercado</b>	Empresas y Cooperativas con fines de lucro	<b>EMPRESAS SOCIALES</b>
<b>Sin Participación en el Mercado</b>	Grupos de Interés, Clubes, Juntas de Vecinos, Cooperativas de compras	Organizaciones sin fines de lucro (NPO por su sigla en inglés), Sociedades Mutualistas

Fuente: elaboración propia.

Entre los fundamentos que explican la emergencia de este tipo de actor figura la crítica al enfoque que centra solo en el Estado la búsqueda de soluciones a los problemas socio-ambientales, atribuyéndole un rol impositivo y regulatorio mayor del que es capaz de lograr, y negando el rol activo que podrían tener entidades privadas en la organización social (Abramovay, Correa, Gatica, & Bernhardus, 2013). La premisa básica es que actualmente ni el Estado ni los modelos de empresas tradicionales son adecuados para hacer frente a problemáticas como la

desigualdad o la degradación medio ambiental y que los desafíos globales de sustentabilidad en torno a problemas sociales y ambientales de la sociedad globalizada requieren de nuevas formas de organización y de gobernanza (Hoffman & Haigh, 2012). En algunos países, el sector internacional juega un rol importante en la promoción de la empresa social (Kerlin, 2009).

Considerando la diversidad de organizaciones que pueden incluirse bajo la noción de empresas sociales, es necesario comprender sus diferencias y especialmente cómo ellas influyen en su relación con el Estado. Una manera de diferenciar entre distintos tipos de empresas sociales es ponerlas en un continuo que se basa en el mix de propósitos económicos y sociales, como se puede observar en la siguiente ilustración.

**Figura N° 11**  
**Espectro de organizaciones híbridas en términos de sus motivaciones, rendición de cuentas y los destinos de sus ingresos**

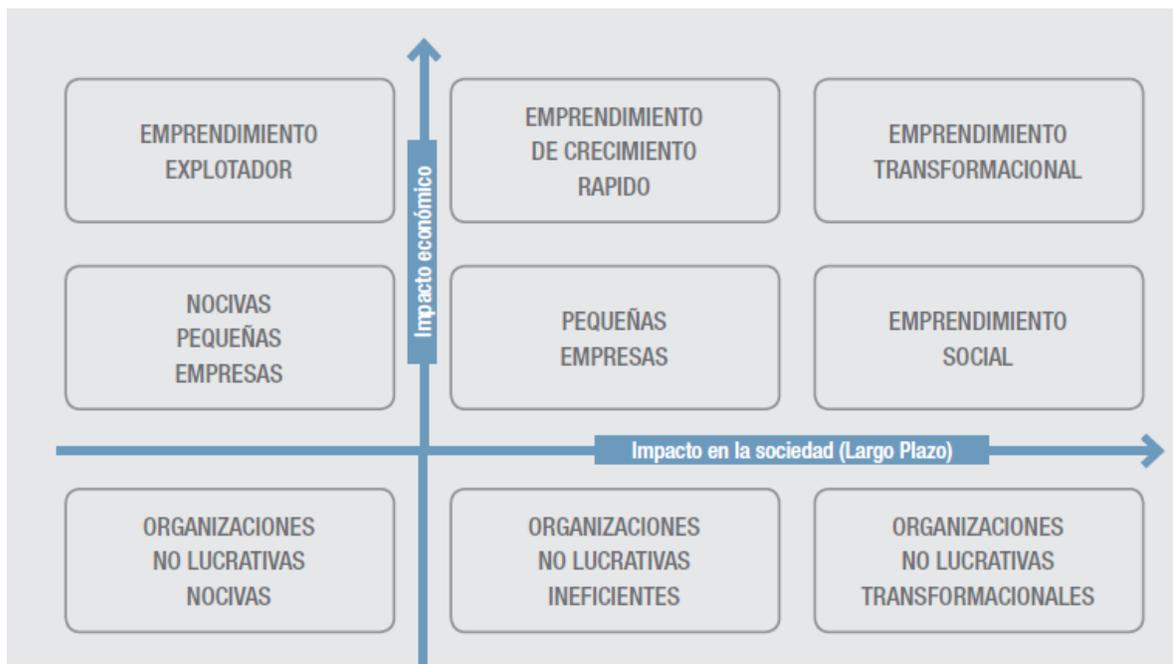


Fuente: Troncoso (2014, adaptado de Alter, 2007).

Cabe destacar que aunque dicha tipología puede ser útil, no goza de plena coincidencia. Por ejemplo, Kerlin (2009) muestra que el uso del término empresa social se utiliza para describir una gran diversidad de actividades que contienen elementos de la lógica económica pero también un beneficio social, especialmente en relación a las personas y comunidades más necesitadas. Siguiendo a Caporaso y Levine (1992), incluimos en nuestra comprensión de **lo económico** tanto la lógica mercantil (del mercado) como la lógica productiva (enfocada a satisfacer necesidades materiales). Dicha precisión nos permite diferenciar las conceptualizaciones de empresa social inspiradas en el modelo de la economía liberal y las conceptualizaciones derivadas de la comprensión de la economía como los medios de producción.

De hecho, en Estados Unidos, la noción de empresa social abarca tanto las actividades de organizaciones de la sociedad civil como de empresas mercantiles que persiguen al mismo tiempo valor social y valor económico. Este enfoque enfatiza la dinámica de emprendimiento social donde la empresa busca aumentar el impacto social de sus actividades económicas (por ejemplo, Grenier, 2003; Nicholls, 2005). Está estrechamente asociado a la idea de innovación social, percibida por muchos como una solución efectiva a problemas, sobre todo en contextos donde el financiamiento gubernamental y filantrópico es limitado o se requiere una nueva manera de abordar problemas (Guapatín, 2013). Además, especialmente en países con Estados limitados, también se relaciona con la evaluación sobre la eficiencia y efectividad de las organizaciones sin fines de lucro (Kerlin, 2007). Según la siguiente figura, tanto algunos tipos de empresas como las organizaciones no lucrativas ineficientes tienen bajo o nulo impacto social aunque puedan tener un alto impacto económico.

**Figura N° 12**  
**Tipos de organizaciones según sus impactos económico y social**



Fuente: Marmer (2012), citado por UDD-FMK (2014).

En general, las empresas sociales están más consolidadas y reconocidas en los países industrializados (Europa y Estados Unidos), y se encuentran en vía de consolidación en los continentes de Asia y América Latina. Son emergentes en la Europa ex comunista, donde el

apoyo internacional es importante. En el Medio Oriente, Rusia, China y África del norte los movimientos de empresa social son incipientes. En Europa, tanto los gobiernos nacionales como la Unión Europea apoyan el desarrollo de la empresa social y trabajan con ella para avanzar en sus agendas de políticas públicas, especialmente frente al desempleo. De hecho, la Unión Europea percibe que la empresa social es un modelo de negocios que puede aportar al crecimiento económico, empleo y calidad de vida (Thomas, 2004).

Según Defourny y Nyssens (2006: 4), el concepto de empresa social emerge primero en Europa, y en particular en Italia, en la década de 90, con la ley para cooperativas sociales. En Europa occidental, la noción de empresa social está asociada con la **economía social**, donde la economía se relaciona con la satisfacción de necesidades y no a la participación en el mercado. Como consecuencia, para las organizaciones de la economía social (principalmente del tercer sector), la principal motivación para su participación en el mercado es lograr impacto social y no auto-suficiencia individual (Defourny y Nyssens, 2006). En general, las empresas sociales europeas involucran múltiples agentes en sus estructuras de gobernanza y valoran tanto su autonomía como tomar riesgos económicos para lograr impacto social (Defourny y Nyssens, 2008). Otra característica es la dinámica colectiva (y no individual) de emprendimiento y que involucra una comunidad o colectividad (Nyssens, 2009)<sup>43</sup>.

En Chile, la empresa Late! es la primera organización que se autodenomina Empresa Social a principios del 2000 (CNID, 2014), y dicho término es principalmente asociado a los actores de origen mercantil.

En la siguiente sección, se caracterizan siete tipos de empresas sociales identificados en la literatura, agrupando en algunos casos en otros tipos menores. En dicha caracterización, podemos diferenciar entre organizaciones donde domina una **lógica mercantil** (más asociada al enfoque estadounidense) y otras donde domina una **lógica de economía social** (más asociada al enfoque europeo).

---

<sup>43</sup> En 1996, investigadores europeos formaron una red, EMES Research Network, para estudiar la emergencia de la empresa social en Europa, y ahora incluye otros continentes.

## i. Las Empresas B

Desde los 2000 emerge en la escena internacional y nacional un nuevo tipo de actor: las empresas B (o *benefit corporation*)<sup>44</sup>. Como ya fuera destacado en el capítulo primero, este nuevo modelo empresarial está propiciando la formación de un sector emergente o **cuarto sector** que no pretende ser un nicho más dentro del ecosistema, sino transformar la concepción del éxito empresarial. Su obligación central no es maximizar solo las utilidades sino complementar sus actividades económicas con un propósito / interés social a través de las mejores políticas y prácticas posibles. Según FOMIN (2014: 5), la razón de ser de las empresas B es crear un entorno favorable para la solución de problemas sociales y medioambientales.

Las empresas B son empresas con fines de lucro que forman parte del espectro de las denominadas "organizaciones híbridas". La "hibridez" de una organización supone que el sector privado puede ser un actor en la construcción de **valor social y/o ambiental**; o sea, generar un impacto social y/o medio ambiental positivo, mediante los productos y servicios que comercializa, y/o a través de sus prácticas de gestión interna (Troncoso, 2014).

Este tipo de empresas posee una **certificación**, proceso que se inició en el año 2007 en Estados Unidos, a través de la organización sin fines de lucro **B-lab** que creó dicha certificación para este tipo de organizaciones. La certificación de empresas B es otorgada al cumplir con estándares de sustentabilidad establecidos por B-lab.

Una empresa puede ser certificada como empresa B al someterse voluntariamente a un proceso que analiza las dimensiones siguientes: prácticas laborales, trabajo con la comunidad, prácticas ambientales, modelo de negocios y gobernanza. Para lograr la certificación debe cumplir estándares mínimos socio ambientales y de transparencia. Una empresa puede ser B debido a sus prácticas, o debido a un modelo de negocios con misión social, o ambos.

Las empresas B tienen como doble misión, la generación de utilidades razonables para sus inversionistas, y la construcción de "valor público" para sus diferentes grupos de interés (López, 2013). A diferencia de la empresa tradicional, que responde con sus decisiones de corto plazo solo hacia los intereses de sus inversionistas, este tipo de empresa se plantea vincular sus

---

<sup>44</sup> En el Reino Unido se definió una empresa social como una empresa cuyos objetivos son principalmente sociales, y su inversión no busca maximizar las ganancias de sus accionistas sino maximizar su impacto social, y el parlamento aprobó la definición de "Community Interest Company" en 2004. Existen múltiples iniciativas parecidas en otros países, aunque con distintos nombre y formas jurídicas (Nyssens, 2009).

decisiones a largo plazo a sus trabajadores, comunidades, entidades no gubernamentales, gobiernos y consumidores (Silva, 2013). Esto se lograría a través de una gestión interna responsable y transparente, certificada por la entidad sin fines de lucro B-Lab, y a través de un compromiso de impacto social y/o medio ambiental establecido en sus estatutos, con el fin de proteger legalmente esta doble misión ante eventuales cambios de dirección.

El concepto emerge en Estados Unidos debido a que el marco legal obliga a las corporaciones priorizar sus ganancias por sobre fines sociales o ambientales. Para contar con el estatus de empresas B, la corporación debe definir sus propósitos sociales en sus estatutos y contar con la aprobación de dos-tercios de los accionistas. Hoffman, Badiane & Haigh (2012) caracterizan la organización y modelo de negocios de varias empresas B con fines ambientales y sociales, contrastándolas con las empresas que solamente tienen un fin de lucro. Entre varios elementos, destacan la complementariedad entre sus múltiples propósitos, un estilo de liderazgo transformacional, y el establecimiento de relaciones mutuamente beneficiosas con la comunidad aledaña, y con sus trabajadores, sus proveedores, y sus clientes. Además, plantean que a menudo su éxito en el mercado produce cambios también en la competencia, favoreciendo un círculo virtuoso.

Luego de analizar la experiencia de 71 empresas B en Latinoamérica, Troncoso (2014) argumenta que éstas crean **valor social** a través de:

- Prácticas para incluir, empoderar y reforzar la autonomía de grupos debilitados o vulnerables.
- Modelos de negocios y prácticas para facilitar el acceso a oportunidades y herramientas de desarrollo a organizaciones e individuos.
- Oferta de productos y servicios que promueven una mejor salud y calidad de vida, como alimentos saludables.
- Modelos de negocios que promueven la sustentabilidad a través de consultorías y comunicaciones, y levantan estándares en diversos rubros industriales tradicionales mediante mejores prácticas y productos.
- Modelos de negocios y prácticas que contribuyen a la descontaminación ambiental, al uso eficiente de recursos y al uso de energías renovables.
- Modelos de negocios enfocados en la reforestación, el manejo sustentable de ecosistemas y la educación medioambiental; y prácticas para el manejo sostenible de ecosistemas.

En Chile y en el resto de Latinoamérica existen algunos ejemplos de empresas B. El "**Sistema B**" es un aliado Latinoamericano de B-lab y su principal articulador y promotor en la región, cuyo

objetivo principal es “generar un ecosistema que favorezca el desarrollo de este tipo de empresas”. Se ha destacado que el Sistema B en la actualidad requiere de nuevas herramientas para entender qué hacen en la práctica estas nuevas empresas, qué problemas buscan resolver y/o cómo construyen valor; y derivado de esto, nuevas clasificaciones o nomenclaturas para lograr mejores estrategias de comunicación y de búsqueda de potenciales empresas B (*ibídem*).

Los sectores de interés para las empresas B, de acuerdo a FOMIN (2014), podrían ser: economías de regeneración, ciudades sostenibles, nuevas energías y protección social.

### **Ejemplos**

*Desde la creación de la certificación de empresas B en el año 2007 en Estados Unidos, hoy día suman más 900 empresas B certificadas a nivel mundial, de las cuales 70 están en Latinoamérica. En Chile existen algunos ejemplos de este nuevo tipo de empresa, impulsadas por la organización sin fines de lucro Sistema B.*

*La empresa **Triciclos** (<http://www.triciclos.cl/>), dedicada al reciclaje de distintos materiales, fue la primera empresa chilena en certificarse en Latinoamérica y quien le abrió la puerta a las B Corps en la región, ya que sus fundadores también son los gestores de Sistema B (Troncoso, 2014). Otros ejemplos destacados son la “Constructora Cerco” y “Pegas con Sentido”.*

De acuerdo a lo planteado por Troncoso (2014) no existe una forma legal para constituir una empresa de este tipo en los países sudamericanos en donde están presentes (Colombia, Brasil Argentina y Chile), pero en Chile se trabaja desde 2012 en un proyecto de ley para crear esta forma legal de constitución de empresas. Además, se identifica la ausencia de clasificaciones sobre los problemas que estas empresas buscan resolver, y en consecuencia, la ausencia de medidas de impacto de estas sobre dichos problemas.

## **ii. Empresas Socialmente Responsables**

Esta visión refleja el enfoque de **valor compartido** planteado inicialmente por Porter y Kramer (2002), según el que las empresas pueden y deben invertir estratégicamente en actividades con impacto social en su esfera de acción apalancando sus recursos con aportes de organizaciones no gubernamentales y/o complementando el actuar del Estado. Además, esta nueva visión enfatiza que el tema no es gastar más dinero sino invertir para transformar el contexto social. Según

tales autores, la mejor manera de generar valor social es: seleccionar a los mejores proyectos, complementar financiamiento de otras fuentes, apoyarlos para favorecer los mejores resultados, y aportar en la generación de más conocimiento y mejores prácticas.

Se reconoce que uno de sus fundamentos es que, en la actualidad, los *stakeholders* demandan que las empresas ayuden a resolver problemas que afectan a la sociedad, sobre todo los relacionados a la huella ambiental o social de la empresa en el mundo. Los *stakeholders* también evalúan a la empresa como un todo; los impactos de sus operaciones; su misión, visión y valores; cómo la empresa trata a sus empleados, proveedores y comunidades; la seguridad de sus productos y servicios; los derechos humanos que la empresa infringe; cómo la empresa comunica sus acciones de Responsabilidad Social Empresarial (RSE); los asuntos sociales y/o ambientales que apoya; y el alineamiento de su fundación con el resto de la estrategia de RSE (<http://es.normisur.com>). Esto exige a las empresas generar estrategias para responder adecuadamente a estos requerimientos.

### **Ejemplos**

*Natura es una empresa brasileña de cosmética que ya lleva más de 30 años en Chile. Por su convicción y compromiso con la sustentabilidad, el cuidado de las personas y el medio ambiente, ha recibido múltiples premios porque su negocio se sustenta en un modelo eficiente y sustentable. Su último reconocimiento fue 3er Lugar en el Ranking de Sustentabilidad Empresarial PROhumana 2014.*

*El Presidente de la empresa indica que "Nos comprometemos a ser un generador de impacto social, ambiental y económico positivo. A través de nuestras marcas y productos estimularemos valores para la construcción de un mundo más sustentable, estando a la vanguardia en tecnologías respetuosas del medioambiente. Actuaremos con principios de ecodiseño y ecoefectividad, con productos seguros para el uso humano y el medioambiente, selección de material reciclado por su menor huella y en la transparencia y disponibilidad de información. Las fórmulas contendrán cada vez más tecnología vegetal con ingredientes de la sociobiodiversidad panamazónica, lo que contribuye a la conservación. Reduiremos al máximo la cantidad de material usado en embalajes, para llegar progresivamente a unos de origen reciclado y/o renovables. Paralelamente, intensificamos nuestro compromiso para contribuir a una educación de calidad. En Chile, a la actual inversión de \$846.000.000 para el Programa de Educación Sustentable de Profesores, se suma un portafolio de nuevos proyectos". ([http://www.prohumana.cl/ranking\\_nacional\\_rse/ranking-2014/natura/](http://www.prohumana.cl/ranking_nacional_rse/ranking-2014/natura/))*

### iii. Fundaciones “de corte Corporativo”

De acuerdo a Machado y Gil (2010), a partir de finales de 1980 se puede observar como fenómeno novedoso el que algunas empresas empiezan a crear fundaciones propias que han enriquecido el campo de la beneficencia en Chile y que proliferaron en forma notoria en la década de 1990. Antes de esa década, solamente grandes empresas norteamericanas y europeas tenían fundaciones corporativas enfocadas en apoyar asuntos sociales de interés para sus equipos directivos. En otras partes del mundo, donde el apoyo financiero a los asuntos sociales se hacía a través de organizaciones internacionales de cooperación, las fundaciones corporativas recién aparecen a mediados de los 90 (<http://es.normisur.com>).

Las fundaciones corporativas comparten con las empresas su condición de organizaciones privadas y con el Estado el interés por temáticas que encuentran alguna referencia directa o indirecta, y a veces casi imperceptible, con lo público. Complementariamente, la condición de no gubernamental las distancia del Estado; y la no lucratividad las diferencia de las empresas, aunque mantienen una relación estrecha con la empresa que las creó. De hecho, suelen apoyar asuntos sociales de interés para los equipos directivos de la empresa. En la actualidad y siguiendo una denominación de Naciones Unidas se las conoce como Organizaciones no Gubernamentales, en tanto que el Banco Mundial se refiere a las mismas como organizaciones del Tercer Sector ([www.fundacionmatba.org.ar](http://www.fundacionmatba.org.ar)).

El surgimiento de estas fundaciones corporativas, de acuerdo a Machado y Gil (2010), es una evidencia de los primeros intentos de las empresas como organizaciones –y ya no solo de los empresarios como personas–, por incorporar las nuevas expectativas respecto al rol de las empresas en la sociedad. De hecho, su emergencia se explica por la necesidad de sistematizar las iniciativas sociales de las empresas en un proceso de transición hacia una perspectiva que analiza las decisiones relativas a las **donaciones como inversión social** y no como filantropía o caridad de la empresa (o más bien del empresario).

Aunque su principal fuente de financiamiento es la misma empresa, también generan rentas por sus mismas actividades y obtienen contribuciones de otras empresas y entidades públicas como donaciones, legados o subvenciones ([www.fundacionmatba.org.ar](http://www.fundacionmatba.org.ar)).

### **Ejemplos**

*En Chile, una de las primeras fundaciones corporativas fue creada por Celulosa Arauco en 1989 para organizar las acciones sociales que desempeñaban con las comunidades aledañas a sus operaciones.*

*Otros ejemplos son Fundación Telefónica, Fundación CAP, Fundación Citicorp, Fundación de Asistencia Social de la Cámara Chilena de la Construcción, Fundación Consorcio Nacional Vida, Fundación CMPC, entre otras.*

#### **iv. Organizaciones No Gubernamentales Mercantiles (Non-Profit Business Partnerships)**

Las organizaciones no gubernamentales mercantiles son la imagen al revés de las Empresas B porque incorporan actividades económicas para lograr mejor su propósito social. Kerlin y Ganaire (2009) identifican tres formas organizacionales distintas a través de las cuales las ONG han incorporado la lógica mercantil a su actuar en Estados Unidos. Las exponemos a continuación.

##### **a) ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales**

Una primera forma es cuando una organización mantiene su carácter sin fines de lucro pero trabaja como intermediario comercial de productores más vulnerables. Un ejemplo es Diez Mil Pueblos (*Ten Thousand Villages*), una ONG que vende artesanía de más de 20 países, permitiendo que comunidades vulnerables ingresen sus productos de manera favorable al mercado de Estados Unidos.

### **Ejemplos**

*En Chile, Trabajo para un Hermano ([www.trabajoparaunhermano.cocm](http://www.trabajoparaunhermano.cocm)) tiene como fin no generar ganancias sino financiar sus actividades y facilitar la inclusión económica de personas excluidas a través de actividades de emprendimiento individual y colectivo. Con la colaboración tanto con el sector privado como público facilita la conexión entre artesanos y los mercados.*

b) **ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia**

Una segunda *forma* es cuando la organización sin fines de lucro establece una organización mercantil que vende productos o servicios asociados con su misión. En estos casos se busca establecer una relación fluida entre las organizaciones y que los ingresos económicos favorezcan la sustentabilidad de las acciones con impacto social (Kerlin y Ganaire, 2009). Como ejemplo exitoso, se cita *Housing Works* ([www.housingworks.org](http://www.housingworks.org)), una corporación sin fines de lucro basada en la comunidad que provee vivienda, servicios de salud, remedios, formación laboral para personas viviendo en la calle y de bajos ingresos con VIH en Nueva York. Sus actividades mercantiles (librerías, café, servicios de mantención, banquetaría), que involucran también donaciones y trabajo voluntario, financian sus otros programas y proveen trabajo a sus participantes (*ibídem*).

**Ejemplos**

*En Chile, asociado con los mercados de servicios sociales, algunas organizaciones sin fines de lucro también prestan servicios al Estado y reciben remuneración. Un ejemplo es TECHO. Su actividad principal es una ONG que facilita voluntarios para que trabajen con familias que viven en campamentos. Establecieron una Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), para lograr financiamiento estatal y entregar soluciones definitivas de vivienda para las mismas familias. Bajo esa figura, "Un TECHO para mi País" compite como una empresa privada y recibe fondos del Servicio de Vivienda y Urbanismo para organizar a las familias y apoyar su postulación a la casa propia. Como consecuencia, ellos contratan profesionales remunerados para trabajar en los proyectos (Vial 2013).*

c) **ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social**

Una tercera forma se da cuando una ONG se asocia públicamente con una empresa con fines de lucro, para así promover el producto o servicio de la empresa y también generar recursos para la organización sin fines de lucro. Conocido como *co-branding*, corresponde a una campaña, de distintas duraciones, donde una porción de las ventas del producto es entregada a la ONG.

### **Ejemplos**

*Un ejemplo en Chile son las campañas solidarias de la Fundación Teletón donde distintas figuras mediáticas donan su tiempo para promover una marca. En 2014, hubo 26 marcas que auspiciaron a la Teletón, aportando casi 6.000 millones de pesos por los productos asociados.*

En Estados Unidos, según Kerlin y Pollak (2006), un 50% de los ingresos del sector ONG vienen de actividades comerciales, reemplazando el financiamiento gubernamental y filantrópico. Este cambio en financiamiento, en los casos exitosos, ha favorecido la auto-suficiencia y autonomía en la definición y modificación de programas según sus misiones (Burns, 2003). No obstante, como cualquier emprendimiento, existe una buena posibilidad que fracasen (Foster y Bradach, 2005).

### **v. Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)**

Según la OIT (2012), la economía social y solidaria es un concepto que se refiere a las organizaciones que “específicamente producen bienes, servicios y conocimiento y a la vez persiguen objetivos económicos y sociales y promueven la solidaridad.” Antes, se utilizaba el término de “economía popular” (ver, por ejemplo, Razeto, 1993 y Coraggio, 1992) para enfatizar en una actividad económica que se construye desde las necesidades del sector popular. Con el cambio de denominación a “economía social y solidaria” se ha puesto énfasis en la solidaridad como el rasgo principal de este tipo de economía, en contraste con el lucro de la economía capitalista convencional. González y Richards (2012) verbalizan los valores de la “otra economía” como la búsqueda de autonomía y libertad personal combinada con creación de lazos y sentido comunitario. También destacan su propósito de establecer una relación de equilibrio con la naturaleza y lo comunitario y establecen una distancia con lo económico como práctica que solo puede ser analizable desde la productividad, la eficiencia y la ganancia.

Vistas tanto como un proyecto político como económico, las organizaciones de economía social y solidaria (OESS) se definen como no-capitalistas: participan en el mercado pero su objetivo principal no es la maximización de las ganancias sino la producción de bienes o servicios. De manera creciente, las OESS se asocian con el concepto de Buen Vivir y se considera que el fortalecimiento de capital social (dentro y entre organizaciones) es un objetivo central de las OESS (Coraggio, 2011).

La manera como las OESS se relacionan con el sector público depende del contexto institucional del país (Nyssens, 2009), siendo tanto organizaciones formales como informales. En muchos países, al margen de la economía formal, las prácticas económicas de diversas OESS se basan en principios de autoayuda con el fin de generar ingresos o mejorar las condiciones de vida (Defourney y Nyssens, 2006). Como organizaciones de auto-ayuda pueden emerger en respuesta a diversas necesidades sociales, incluyendo **cooperativas de vivienda** y de producción.

El creciente reconocimiento de la economía social y solidaria ha generado interés en organizaciones mercantiles que hace tiempo tienen integrado lo social en su actuar, como son las **cooperativas de producción y trabajo**.

Las cooperativas tienen una larga historia (más de 100 años) y están asociadas tanto a organizaciones mercantiles (cooperativas) como no mercantiles (sociedades mutualistas). Muchas cooperativas han hecho más explícita la coherencia de sus valores con la economía social y solidaria tomando la forma, por ejemplo en Italia, de "**cooperativas sociales**" (Nyssens, 2009). Por otra parte, las cooperativas que no tienen un fin social no son ni empresas sociales ni OESS.

Las OESS utilizan recursos que son suministrados de una forma u otra por sus miembros. En general, se basan en estrategias de cooperación, solidaridad y auto-gestión. Esencialmente, operan con una lógica mercantil hacia afuera y con una lógica colaborativa entre los miembros, donde los lazos interpersonales históricos favorecen la confianza colectiva. En algunos casos, los mismos miembros son los usuarios de los productos o servicios. La lógica empresarial está basada en la cooperación y explota el potencial de las relaciones sociales, a partir de los lazos interpersonales y de las tradiciones (Gaiger, 1999).

En Argentina, las OESS han emergido como una alternativa al desempleo y la incapacidad del Estado de resolverlo (Roitter y Vivas, 2012). En contraste, el desarrollo del cooperativismo en Ecuador tiene una relación con la Constitución que específicamente promueve una Economía Popular y Solidaria (Coraggio, 2011). El creciente interés en las OESS en Chile queda mostrado, por ejemplo, en la realización del IV Encuentro Nacional de Economía Social y Solidaria en Santiago en 2014.

### **Ejemplos**

*En 2012, existían en Chile 153 cooperativas de trabajo vigentes y activas, el 60% concentradas en Santiago y el resto en las distintas regiones del país. Es el sector más dinámico en cuanto a surgimiento de cooperativas, pero también el sector en el que más rápido mueren como empresa.*

*Un ejemplo de Cooperativa de Trabajo es la Cooperativa Lleku (voz mapuche que significa "Mensaje") que es una empresa de conocimiento y trabajo en tecnologías (software, web, etc.) organizada en células de trabajo que se hacen cargo de proyectos, estableciendo alianzas con proveedores y clientes que participan en el desarrollo de los proyectos. Lleku es una cooperativa de jóvenes profesionales, todos menores de 30 años. Es una empresa constituida recién hace 4 años.*

*Otros ejemplos son la cooperativa de trabajo Protección y Mantenión de Áreas Verdes (Prymave) establecida en Maipú, y que presta servicios a la municipalidad, " Recicla Sur" en la ciudad de Concepción, y Cooperativa de Trabajo Nómada Sur.*

### **vi. Empresas de Inserción Laboral (*Work Integration Social Enterprises, WISE*)**

Dentro del enfoque de economía social, cada empresa social responde a una "necesidad social", y las empresas de inserción laboral (*Work Integration Social Enterprise-WISE*) en Europa son producto de la innovación social frente el desempleo de largo plazo. Debido al predominio de las WISE en el panorama de la empresa social en Europa, a menudo el concepto de empresa social es asociado con estas iniciativas para la creación de empleo (Defourney y Nyssens, 2008).

El principal objetivo de la WISE es ayudar a personas desempleadas de baja cualificación, que están en riesgo de exclusión permanente del mercado de trabajo, e integrar a estas personas en el trabajo y la sociedad mediante una actividad productiva (Nyssens, 2006).

Es posible distinguir dos formas, que se describen sumariamente a continuación.

a) ***Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que apoyan la inclusión en el mercado laboral***

Esta forma se observa principalmente en Europa donde políticas activas de trabajo financian las WISE, formando el marco de su crecimiento aunque los objetivos de las WISE son más amplios que solamente el trabajo (Evers, 2001).

Un Informe sobre WISE (2012)<sup>45</sup> las define como empresas privadas y autónomas que operan en el mercado, respetan los derechos de los trabajadores, y cuya misión es la integración de las personas desaventajadas a través del trabajo. Una WISE ofrece trabajo y al mismo tiempo entrega capacitación para aumentar la productividad en el trabajo como también favorece la posibilidad de encontrar otro trabajo. Así, podemos diferenciar entre WISE que buscan que los integrantes, tras el periodo de trabajo en la entidad, se integren en el mercado laboral ordinario.

Dado lo anterior se puede considerar a las WISE como organizaciones que generan impacto social y económico a través del fortalecimiento del capital humano y la instalación de redes y capacidades por el trabajo colaborativo. Para favorecer la inserción sociolaboral de personas excluidas, desarrollan proyectos que contemplan la inclusión social y la participación activa de todos los participantes y realizan actividades económicas con niveles de eficacia y eficiencia empresarial, alejándolas de las organizaciones sin fines de lucro (Navarro, Climent & Palacio, 2011).

**Ejemplos**

*Fundación Incluir se dedica a formar socialmente y capacitar laboralmente a jóvenes y adultos con capacidades intelectuales diferentes. Uno de sus principales propósitos es fortalecer sus competencias socio-laborales, para su inclusión al trabajo.*

*Otro ejemplo puede ser la Fundación Gente de Calle.*

---

<sup>45</sup> WiseProject "Work Integration Social Enterprises as a tool for promoting inclusion – A WISE way of working: Work Integration Social Enterprises and their role in European policies" Disponible en [www.wiseproject.eu](http://www.wiseproject.eu).

**b) Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que proporcionan trabajo**

Especialmente en Estados Unidos, se observa esta segunda forma de WISE para personas que van a desarrollar su vida laboral en ellas sin esperar que sean contratadas en el mercado laboral normalizado. Es generalmente el caso de grupos que enfrentan obstáculos o dificultades significantes, tales como personas con discapacidad, drogadictos, enfermos crónicos, exprostitutas, entre otros (Quintao, 2007).

En muchos casos, este tipo de WISE cuenta con financiamiento gubernamental. También se da el caso de que el Estado asigne fondos públicos para comprar productos y servicios de dichos programas, como ocurre en 27 estados en USA (Pomerantz, 2003).

**Ejemplos**

*En Chile, un ejemplo lo proporciona la Lavandería Industrial 21 ([www.lavanderia21.cl](http://www.lavanderia21.cl)). Impulsada por el Arzobispado de Concepción y la Universidad Católica de la Santísima Concepción, es una fundación sin fines de lucro que capacita y entrega trabajos dignos y remunerados a jóvenes con Síndrome de Downs. Toda su producción es realizada íntegramente por jóvenes con el síndrome, desde la selección de ropa, pasando por el lavado, secado, planchado o doblado, hasta la entrega y distribución según protocolos de lavado diseñados de acuerdo a las necesidades de la organización.*

*La lavandería fue financiada íntegramente con aportes de particulares, fundaciones y de empresas, quienes colaboraron para poder hacer realidad esta lavandería, que está dotada con tecnología de punta. La carrera de educación diferencial de la Universidad Católica de la Santísima Concepción (UCSC) aporta con profesionales que colaboran con la empresa para capacitar a los jóvenes trabajadores.*

*Otro ejemplo de este tipo puede ser el trabajo realizado por la Fundación TACAL, que es una organización sin fines de lucro que forma y capacita gratuitamente a personas con todo tipo de discapacidad, preferentemente en situación de exclusión social y/o pobreza, pero al mismo tiempo desarrolla una serie de servicios de outsourcing, call center y de intermediación laboral, donde genera empleo para personas con discapacidad.*

*En este grupo es posible mencionar también a la empresa inclusiva Proyecto IMPORTA.*

## **vii. Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)**

En Europa de manera creciente, los gobiernos están contratando a empresas sociales para entregar servicios sociales. Según Evers (2005), las empresas sociales de servicios sociales (ESSS) han emergido con soluciones innovadoras, en un contexto dominado por la Nueva Gestión Pública en el que las respuestas tanto del sector público como del tercer sector tradicional han sido ineficientes.

Chew y Lyons (2012) analizan ejemplos del tercer sector tradicional que han implementado innovaciones para transformarse en empresas sociales. Existen casos de organizaciones que buscan bajar las tasas de mortalidad infantil a través de una combinación de educación y servicios sanitarios a las madres y niños y que trabajan con la comunidad para asegurar que sus servicios respondan a sus necesidades. Para los servicios, los usuarios realizan co-pagos. Para cobrar menos, este tipo de organización suele obtener financiamiento público para los jardines infantiles. Como se puede ver, el financiamiento público es flexible y orientado a resultados, facilitando el logro de sinergia entre las distintas actividades realizadas.

Evers (2005) destaca que cuando hay autoridades públicas abiertas a entregar financiamiento a organizaciones comunitarias, organizaciones voluntarias o comunitarias de auto-ayuda ellas se puedan transformar en ESSS y pagar a sus trabajadores. Debido a la capacidad de las empresas sociales de combinar financiamiento público con recursos comunitarios y voluntarios, varias han emergido como una solución eficiente e innovadora para responder a necesidades como el cuidado de adultos mayores o los hijos de madres trabajadoras.

En el caso de países multiculturales, y especialmente en relación con territorios indígenas, las ESSS aparecen como soluciones innovadoras que entregan financiamiento y autonomía en servicios sociales a organizaciones comunitarias. Así, las autoridades públicas reconocen el conocimiento local, conceptualizando a los miembros de la comunidad como co-principales (Dwyer *et al.*, 2014). En su estudio de ESSS indígenas en Australia, Nueva Zelanda, y Canadá, Dwyer *et al.* (2014) encuentran que la confianza entre las autoridades públicas y las ESSS permite desarrollar procesos participativos y fortalecer capacidades de gestión.

Como todas las organizaciones de la economía social, las ESSS trabajan desde y para comunidades. Por lo mismo, mantienen una estructura de gobernanza con involucrados de la misma comunidad (Nyssens, 2009). Su emergencia se relaciona con capacidades y redes ya

desarrolladas dentro de un contexto externo favorable de financiamiento público. En gran parte, los buenos resultados de mayor cohesión social dependen de la apertura y flexibilidad de las autoridades públicas que apoyan las innovaciones sociales que emergen desde las empresas sociales (Evers, Ewert y Brandsen, 2014).

### **Ejemplos**

*En la Región de la Araucanía, existe una serie de iniciativas, cada una asociada a una comunidad Mapuche particular, que forman parte de una visión mayor de líderes Mapuches tendiente a recuperar el poder de su medicina y a restaurar el autogobierno de sus comunidades.*

*Una de las iniciativas corresponde a la organización comunitaria Asociación Indígena para la Salud Maquehue-Pelale. Auto-gestionada por la comunidad, la Asociación busca aportar al mejoramiento de la calidad de vida de la población del territorio, a través de la implementación de un modelo de salud intercultural, el cual contempla las distintas concepciones de salud-enfermedad y articular las dos medicinas.*

*Las prácticas mismas de salud tradicional no se realizan dentro del hospital: las Machis y otros curadores tradicionales, trabajan dentro de su propio contexto fuera del hospital y sin recibir honorarios del mismo (Mignone, Bartlett, y O'Neil, 2006). Este modelo de salud intercultural se enmarca dentro de un proyecto general de etnodesarrollo, tendiente a la recuperación del control sociocultural por parte del pueblo mapuche.*

*Otros ejemplos son Grupo 5 Chile y la Corporación Llequen.*

### **viii. Empresas Sociales de Desarrollo Territorial**

Empresas Sociales de Desarrollo Territorial son redes de organizaciones que buscan activar el territorio mediante el empoderamiento del ecosistema, el emprendimiento y la innovación social. Son proyectos de mediano plazo que buscan fomentar el desarrollo de territorios excluidos a través del fortalecimiento de capital social y la introducción de actividades de economía social (Evans y Syrett, 2007).

Su misión es generalmente "Trabajo Local para responder a necesidades locales utilizando recursos locales" (Robertson, 1989). Según Birkholzer (2005), dichas iniciativas se caracterizan por el compromiso e identidad local; involucran no solamente actividades productivas sino

también la reproducción cultural, social y medioambiental; el dinero no es visto como un fin en sí sino un medio que permite lograr mayor desarrollo. A partir de la visión local, se establece un plan de acción integral para restablecer el ciclo económico local. Generalmente, se utilizan medios no monetarios de colaboración e intercambio.

Existen múltiples ejemplos donde el financiamiento público es utilizado para complementar los planes de acción desarrollados en procesos participativos. La Organización Internacional del Trabajo (2012) resalta el caso de Quebec en Canadá, donde varias organizaciones de desarrollo local fueron creadas como resultado de la iniciativa de diversos interlocutores sociales y políticos que luchaban por la revitalización de su entorno (rural y urbano), por puestos de trabajo y generación de ingresos y, consecuentemente, por mejores condiciones de vida frente a la exclusión social de grupos emergentes en un contexto de crisis económica. El Gobierno de Quebec concibió y financió los centros de desarrollo local (CDL) con la ayuda de los gobiernos municipales. Estos centros ofrecen orientación básica o servicios de asistencia técnica a empresarios (individuales o colectivos) que comienzan sus actividades, y desarrollan nuevos enfoques socioeconómicos hacia el desarrollo local mediante un proceso de "colaboración instituida entre el sector privado, las organizaciones comunitarias y los movimientos sociales y laborales" (Mendell, 2010).

En suma, las Empresas Sociales de Desarrollo Territorial se refieren a redes de empresas sociales enraizadas en el territorio y la comunidad y que trabajan para el desarrollo territorial. Existen muchos ejemplos donde las empresas sociales, la comunidad y las autoridades públicas co-construyen el plan de acción y políticas públicas a implementar. El énfasis en la co-construcción y en el papel del gobierno en apoyar prácticas innovadoras hace que el enfoque sea más coherente con la nueva gobernanza pública.

### **Ejemplos**

*La Corporación Ciem Aconcagua es una ONG vinculada en esencia al Valle del Aconcagua, que comprende administrativamente las provincias de San Felipe y Los Andes en Chile. Desde 1995 ha buscado constituirse en un actor de desarrollo local, trabajando en los ámbitos económicos, sociales, ambientales y culturales, a través de una amplia gama de actividades y proyectos de investigación, intervención social, educación, extensión cultural y publicaciones. Ubicado en la localidad de Almendral, se ha logrado construir una importante plataforma de desarrollo local en torno al concepto de Patrimonio Natural y*

*Cultural de Aconcagua, en una propuesta integrada de activación comunitaria, en torno a las riquezas patrimoniales del valle de Aconcagua y sus comunidades.*(Fuente: <http://www.infoandina.org/node/51243>)

*Otro ejemplo de este tipo de organización es la Corporación de Derecho Privado de Adelanto y Desarrollo de Curanilahue – CORPOCHUE.*

## **2. ENTES PÚBLICOS SOCIALES (NO ESTATALES)**

Un segundo grupo de actores, según lo ya manifestado, incluye en principio asociaciones ciudadanas (formales o informales), y organizaciones de la sociedad civil (ONG) que se orientan fundamentalmente a fortalecer los valores públicos de manera expresa. Cabe destacar, sin embargo, que no necesariamente ésta es una distinción excluyente puesto que es altamente probable que algunos de los tipos de “empresas sociales” mencionados arriba puedan ser incluidos en este grupo, así como también puede ocurrir lo contrario, al menos para el caso de las ONG prestadoras de servicios. También es evidente que categorías clave como la de movimientos sociales podrían ser consideradas<sup>46</sup>. Es evidente que todas estas posibles imprecisiones responden al hecho de que la noción “público no estatal” o “público social” está aún en construcción desde el punto de vista conceptual.

### **i. Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos<sup>47</sup>**

Un tipo singular de institucionalidad está constituido por todas aquellas organizaciones de carácter voluntario en las que se generan bienes públicos a través de la gestión colectiva de sus miembros. Su expresión más depurada es el asociacionismo voluntario, es decir la entrega voluntaria de actividades y de tiempo personal puestos en común con otros para realizar objetivos compartidos. Involucra también las prácticas de auto-ayuda, cualesquiera sean sus grados de formalización.

Esta institucionalidad social se caracteriza porque su aporte a la producción de bienes públicos es auto-motivado y, en general, auto-sustentado. Las acciones colectivas se basan además en relaciones de carácter horizontal entre los participantes; son, en este sentido, comunidades propiamente auto-gobernadas. Además, posibilitan el establecimiento de lazos primordiales entre

---

<sup>46</sup> Selsky & Parker (2005), citando a otros especialistas (eg. Lounsbury, Ventresca, Hirsch 2003; O'Brien *et al.*, 2000) sostienen que los conceptos de movimiento social contribuyen en la delimitación de problemas sociales y pueden conducir la formación de CSSPs (Selsky & Parker, 2005: 865).

<sup>47</sup> Este punto y el siguiente están basados en Cunill-Grau (1997).

los miembros, que constituyen el cimiento de la aparición de relaciones comunitarias y, con ellas, de redes de compromiso cívico. Bajo dichos términos, esta esfera de acción pública conecta directamente con la *dimensión cultural y ética de construcción de ciudadanía*, donde el eje clave de las relaciones sociales es precisamente el fomento de la solidaridad. Una parte de la institucionalidad en referencia está, de hecho, constituida por organizaciones sociales que promueven movimientos sociales en esta dirección.

### **Ejemplos**

*Red Construyamos es una asamblea de organizaciones sociales de Concepción, un espacio de encuentro creado tras el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 en Chile que afectó particularmente a la Octava región.*

*Su objetivo es defender a la comunidad del abandono y la acción injusta contra los damnificados y las damnificadas.*

*[www.redconstruyamos.org](http://www.redconstruyamos.org)*

## **ii. ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios**

Las ONG que se dedican a prestar servicios no son directamente asimilables al asociacionismo voluntario auto-sustentado referido precedentemente. En general, a diferencia de éste, se trata de organizaciones formales que, en tanto su radio de acción trasciende el de sus miembros asociados, requieren de medios externos a la asociación misma para su subsistencia. Surgido al margen del Estado y muchas veces en oposición a éste, parte significativa de su financiamiento en América Latina ha dependido de agencias internacionales filantrópicas. Sin embargo, frente al debilitamiento de ese tipo de financiamiento, la asociación con instancias gubernamentales y con agencias multilaterales crecientemente marca esta institucionalidad.

Coincidiendo con un movimiento que desde el Estado promueve la transferencia de funciones a entes privados sin fines de lucro, se perfila así un ámbito de iniciativas privadas que tiende a tener un financiamiento público para la provisión de servicios públicos. Por supuesto, tampoco se trata de un sector homogéneo. En parte está constituido por aquellas organizaciones sin fines de lucro que tienen como único objetivo la provisión de servicios, avaladas por su adaptación a públicos específicos –por su mayor autonomía administrativa y financiera respecto de las agencias estatales- como en sus capacidades de innovación y economía de recursos. Sin

embargo, no es claro que este tipo de ONG pueda ser calificada como entes públicos sociales, sino más bien como uno de los tipos de empresas sociales a los que nos referíamos precedentemente (**Empresas Sociales de Servicios Sociales, ESSS**).

El carácter de los entes públicos sociales (o no estatales), en principio, emana no solo de que efectivamente se trata de organizaciones sin fines lucrativos, sino del rol multidimensional que pueden cumplir en el refuerzo de la institucionalidad pública. De hecho, las instituciones que conforman este ámbito se caracterizan por conjugar un aspecto económico de prestación de servicios y un **rol político**.

En sí, la prestación de un servicio es considerada por tales organizaciones como un objetivo intermedio. Su rol político se puede expresar tanto en la intermediación entre el gobierno y las comunidades de base, como en el empoderamiento social; y, en términos más globales, en el desarrollo de la solidaridad y en la preservación de valores democráticos tales como el altruismo, la integración social, la autoayuda, la cooperación, el pluralismo y la participación social. Con base en este rol político, se orientan a pluralizar el ambiente institucional, proveyendo nuevas estructuras de asociación para la expresión y defensa de los intereses sociales, sobre todo de los sectores populares. Conforman, por otra parte, una alternativa institucional al modo centralizado de prestación de servicios públicos, dado que su flexibilidad normativa posibilita, en principio, la propia adaptación de los servicios públicos a las necesidades de públicos específicos, cuestión que la normativa que guía la prestación de los servicios públicos por parte de las agencias gubernamentales, en general no admite.

### **Ejemplos**

*Los ejemplos que se encuentran en Chile corresponden más bien a movimientos como Educación 2020 o a fundaciones como la Fundación Superación de la Pobreza (FSP). Esta última ha hecho una apuesta por transformar la mirada y concepción tradicional que se tiene sobre las personas, familias y comunidades que experimentan la pobreza, de modo que la sociedad desarrolle prácticas que favorezcan la promoción social, la construcción de una cultura solidaria, el respeto y la dignificación de las personas afectadas a través de la acción y la generación de conocimientos, instrumentos y propuestas en materia de políticas e intervención social para la superación de la pobreza y la exclusión social.*

### **iii. Asociaciones de usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos**

Otra categoría que puede asimilarse al ámbito de entes público sociales es el de las estructuras autogestionadas por grupos de ciudadanos para la provisión de servicios públicos e instalaciones (instalaciones deportivas, centros juveniles, servicios de guardería, centros para mayores, ayuda contra el sida, centros socioculturales, etc.) y la organización autogestionada de proyectos locales (programas de ocio, servicios vecinales, proyectos ambientales, educación de adultos, entre otros).

Cabe destacar que, en general, cuando los usuarios se organizan formalmente adoptan la forma de **asociaciones de base o comunitarias** que generan bienes públicos.

## **3. SÍNTESIS TIPOLÓGICA**

Basados en la discusión sobre empresas sociales y entes públicos no estatales, se pueden identificar once tipos de empresas sociales y tres tipos de entes públicos no estatales. En el caso de las empresas sociales, cada tipo tiene una dimensión económica y una dimensión social.

Los 11 distintos tipos de empresas sociales se diferencian según su origen y fines. El origen de los tres primeros tipos de empresas sociales (A1-A2-A3) está en el mercado, mientras que otros tipos de empresas sociales (A4-A5-A6) tienen un origen social y, probablemente para reducir su dependencia del financiamiento externo, han incorporado elementos mercantiles<sup>48</sup> relacionados o no con su fin social. Los restantes tipos de empresas sociales (A7-A8-A9-A10-A11) son organizaciones de origen social con fines productivos<sup>49</sup>.

Los entes públicos no estatales se diferencian de las empresas sociales en que no tienen ni origen ni fines económicos. El siguiente cuadro presenta los 14 tipos de organizaciones identificadas que pueden intervenir en la CPP, ordenados por su origen y fines.

---

<sup>48</sup> Basándose en la discusión de Jim Caporaso y David Levine (1992), se puede asumir que existen distintos conceptos interrelacionados de la economía. Una conceptualización enfatiza el mercado y está estrechamente relacionada al concepto de mercantilización o cosificación. Desde esta perspectiva, fines mercantiles se refieren a los bienes y servicios que tienen precios y que se puede comprar y vender. Hay ONG que compiten en el mercado para vender productos (comercio justo) o servicios (construcción de viviendas, por ej.) donde también agregar valor social (valorado y valorizado por sus clientes). El concepto mercantil tiene que ver con el equilibrio de la oferta y demanda en un mercado competitivo.

Las ONG mercantiles no tienen fines de lucro aunque compiten en el mercado. La participación en el mercado es para favorecer la autonomía de ingresos.

<sup>49</sup> Una segunda conceptualización de la economía es independiente del concepto de mercado. En contraste, se refiere a la manera que se organiza la producción para satisfacer las necesidades humanas. Aquí incluimos tanto organizaciones de producción capitalista como no capitalista. En la producción no capitalista, la propiedad de los medios de producción no es privada sino colectivo y la plusvalía también es colectiva.

Las organizaciones de economía social tampoco tienen fines de lucro.

**Cuadro N° 5**

**Tipología de actores intervinientes en la CPP**

<b>A. Empresas Sociales</b>			<b>B. Entes Públicos No Estatales</b>
<b>Origen Mercantil</b>	<b>Origen Social con elementos mercantiles</b>	<b>Origen social con fines productivos</b>	<b>Origen Social</b>
<b>A.1</b> Empresas Socialmente Responsables	<b>A.4</b> ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales	<b>A.7</b> Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)	<b>B.1</b> Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos
<b>A.2</b> Fundaciones de corte corporativo	<b>A.5</b> ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia	<b>A.8</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que apoyan la inclusión en el mercado laboral	<b>B.2</b> ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.
		<b>A.9</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que proporcionan trabajo	
<b>A.3</b> Empresas Tipo B	<b>A.6</b> ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social	<b>A.10</b> Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)	<b>B.3</b> Asociaciones de usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos
		<b>A.11</b> Empresas Sociales de Desarrollo Territorial	

Fuente: elaboración propia.

**4. CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES INTERVINIENTES**

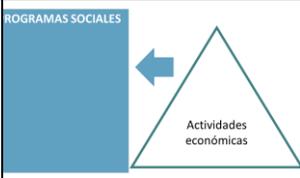
Una de las maneras principales para distinguir entre los tipos de actores intervinientes es su origen. Para profundizar en la caracterización de los actores intervinientes, se considerará una serie de características diferenciadoras, incluyendo la interrelación entre su programa social y la

actividad económica, la presencia de valor social en su misión, sus fuentes de financiamiento, y su relación con sectores vulnerables.

Siguiendo a Alter (2007), se puede diferenciar distintos grados de interrelación entre el programa social y las actividades económicas de la organización, entre plena integración entre los dos componentes hasta la separación o la inexistencia de actividades económicas. Por el otro lado, es posible analizar las mismas organizaciones por la presencia de valor social en su misión. El siguiente cuadro clasifica las organizaciones por el grado de interrelación y la presencia de valor social en la misión.

Cuadro N° 6

**Integración entre los programas sociales y las actividades económicas**

<b>Relación entre el programa social y las actividades económicas</b>	<b>Integración completa entre los programas sociales y las actividades económicas</b>	<b>Integración parcial entre los programas sociales y las actividades económicas</b>	<b>Las actividades económicas que proveen recursos financieros para la realización de programas sociales no tienen una relación directa con los programas sociales.</b>	<b>La organización no realiza actividades económicas</b>
				
<b>Presencia de valor social en la misión<sup>50</sup></b>				
<b>Valor social es central en la misión de la organización</b>	<b>A.7</b> Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)  <b>A.8 y A.9</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE)	<b>A.4</b> <b>ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales</b> (parcialmente relacionadas con su misión) para contar con recursos humanos y/o financieros para sus programas principales	<b>A.2</b> Fundaciones de corte corporativo	<b>B.1</b> Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos  <b>B.2</b> ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.  <b>B.3</b>
<b>La misión de la organización principal incluye elementos de valor social</b>	<b>A.1</b> <b>Empresas Socialmente Responsables</b>  <b>A.2</b> <b>Empresas Tipo B</b>	<u>Intermediación con el Mercado</u>  <b>ONG que incorporan actividades comerciales (A.4) o Empresas B (A.3)</b> que realizan actividades económicas que facilitan acceso de sectores vulnerables a la economía formal  <b>ONG con fines sociales que compiten (A.6)</b> con	<b>A.5</b> ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social	ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.

<sup>50</sup> La caracterización de la relación entre el programa social y las actividades económicas se basa en Alter (2007).

		organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia <b>Empresas Sociales de Servicios Sociales (A.10.):</b> ofrecen servicios subsidiados a sectores vulnerables pero solicitan un co-pago mínimo		Usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos
<b>La misión no contempla la creación de valor social</b>		<b>A.11.</b> <b>Empresas Sociales de Desarrollo Territorial</b>	Programas filantrópicos en empresas con fines de lucro	

Fuente: elaboración propia.

Una segunda característica diferenciadora es su fuente de financiamiento donde se puede distinguir entre fuentes privadas no comunitarias, fuentes gubernamentales, combinación de fuentes incluyendo generación propia de ingresos, fuentes no gubernamentales pero con instrumentos financieros a menor costo, entre otros. Claramente, el tipo de financiamiento tiene una relación estrecha con la relación entre los programas sociales y las actividades económicas. El siguiente cuadro, identifica el tiempo de actor interviniente por el tipo de financiamiento.

**Cuadro N° 7**  
**Fuentes de financiamiento<sup>51</sup>**

<b>Financiamiento</b>	<b>Tipos de Actores Intervinientes</b>	
Financiamiento externo que viene principalmente de fuentes privadas no comunitarias	<b>A.2</b> Fundaciones de corte corporativo	<b>A.6</b> ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social
Financiamiento externo que viene principalmente de fuentes gubernamentales	<b>B.2</b> ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.	<b>A.8</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que apoyan la inclusión en el mercado laboral
Fuentes externas combinadas con aportes comunitarios y/o generación propia de ingresos	<b>A.4</b> ONG con fines sociales que incorporan actividades	<b>A.9</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE)

<sup>51</sup> La caracterización de fuentes se basa parcialmente en Alter (2007).

	comerciales (e.g. comercio que proporcionan trabajo justo) <b>A.3b.</b> ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia
Ingresos propios y/o aportes comunitarios cubren los gastos de operación y si tienen crédito es de interés bajo	<b>A.7.</b> Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS) <b>B.1</b> Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos <b>B.3</b> Usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos
Ingresos propios y/o aportes comunitarios cubren los gastos de operación y sus ganancias van a la creación de valor social. Si tienen crédito es a la tasa de mercado	<b>A.11.</b> Empresas Sociales de Desarrollo Territorial <b>A.6.</b> Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)
Ingresos propios cubren todos los gastos y se utiliza las ganancias para inversión	<b>A.1.</b> Empresas Socialmente Responsables <b>A.3.</b> Empresas Tipo B

Fuente: elaboración propia.

Una tercera característica es el público objetivo de la generación de valor social. Aquí se puede diferenciar entre sector vulnerable, la comunidad vecina, y los mismos trabajadores de la organización. El siguiente cuadro resume por tipo de actor, el público objetivo principal.

**Cuadro N° 8**  
**Público objetivo según tipo de actor interviniente**

	<b>Sector Vulnerable</b>	<b>Comunidad Vecina</b>	<b>Trabajadores</b>
<b>A.1.</b> Empresas Socialmente Responsables		X	X
<b>A.2.</b> Fundaciones de corte corporativo	X		
<b>A.3.</b> Empresas Tipo B	X		X
<b>A.4.</b> ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales (e.g. comercio justo)	X		X
<b>A.5.</b> ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia	X		
<b>A.6.</b> ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social	X		
<b>A.7.</b> Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)		X	X
<b>A.8.</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que apoyan la inclusión en el mercado laboral	X		
<b>A.9.</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que proporcionan trabajo	X		X
<b>A.10.</b> Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)	X	X	
<b>A.11.</b> Empresas Sociales de Desarrollo Territorial		X	
<b>B.1.</b> Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos		X	
<b>B.2.</b> ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios,	X		

manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.			
<b>B.3.</b> Usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos		X	

Fuente: elaboración propia.

Una cuarta característica es la relación que establece el actor con los sectores vulnerables (base de la pirámide).

**Cuadro N° 9**  
**Relación con los sectores vulnerables (base de la pirámide)**

<b>Principalmente provee financiamiento para proyectos</b> que favorece la inclusión de los sectores vulnerables	<b>Acceso a Bienes y Servicios</b> Entrega (o vende a menor precio) bienes y servicios de mejor calidad a quienes están en la base de la pirámide pero no es auto-gestionado.	<b>Empoderamiento e/o Inclusión al Mercado</b> Trabaja con a las personas al interior de las comunidades más vulnerables para empoderarlas y/o facilitar su acceso a trabajo y actividades emprendedores que son sustentables en el tiempo.	<b>Desde la Base</b> Soluciones colectivas y autoorganizadas por personas de la base de la pirámide para responder a necesidades de la misma comunidad
<b>A.2</b> Fundaciones de corte corporativo  <b>A.6</b> ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social	<b>A.1</b> Empresas Socialmente Responsables  <b>A.3</b> Empresas Tipo B  <b>A.5</b> ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia	<b>A.4</b> ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales  <b>A.8 y A9</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE)	<b>B.1</b> Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos  <b>B.3</b> Usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos  <b>A.7.</b> Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)

	<p><b>A.10</b></p> <p>Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)</p> <p><b>B.2</b></p> <p>ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.</p>		
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

El siguiente cuadro presenta un resumen de las características diferenciadoras según el tipo de actor interviniente, a través de la cual se puede observar con mayor nitidez las principales semejanzas y diferencias. Por ejemplo, se observa que las empresas B y las empresas socialmente responsables se diferencian solamente en el público objetivo. Por el otro lado, las organizaciones no gubernamentales con fines económicos, comparten sus fuentes de financiamiento pero se diferencian por su relación con sectores vulnerables.

### Cuadro N° 10

#### Resumen de las características de los actores intervinientes en la CPP

Actor Interviniente	Relación entre el programa social y las actividades económicas	Financiamiento	Público Objetivo	Relación con sectores vulnerables
<b>ORIGEN MERCANTIL CON FINES ECONOMICOS Y SOCIALES</b>				
<b>A.1</b> Empresas Socialmente Responsables	Integración completa	Ingresos propios cubren todos los gastos y se utiliza las ganancias para inversión	Trabajadores  Comunidad Vecina	Acceso a Bienes y Servicios
<b>A.2</b> Fundaciones de corte corporativo	Las actividades económicas que proveen recursos financieros para la realización de programas sociales no tienen una relación directa con los programas sociales.	Financiamiento externo que viene principalmente de fuentes privadas no comunitarias	Sectores Vulnerables	Principalmente proveen financiamiento de proyectos

<b>A.3</b> Empresas Tipo B	Integración completa	Ingresos propios cubren todos los gastos y se utiliza las ganancias para inversión	Trabajadores Sectores Vulnerables	Acceso a Bienes y Servicios
<b>ORIGEN SOCIAL CON FINES Y/O MEDIOS MERCANTILES</b>				
<b>A.4</b> ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales (e.g. comercio justo)	Integración parcial	Fuentes externos combinados con aportes comunitarios y/o generación propia de ingresos	Trabajadores Sectores Vulnerables	Empoderamiento y/o Inclusión al Mercado
<b>A.5</b> ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia	Integración parcial	Fuentes externos combinados con aportes comunitarios y/o generación propia de ingresos	Sectores Vulnerables	Acceso a Bienes y Servicios
<b>A.6</b> ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social	Las actividades económicas que proveen recursos financieros para la realización de programas sociales no tienen una relación directa con los programas sociales.	Financiamiento externo que viene principalmente de fuentes privadas no comunitarias	Sectores Vulnerables	Principalmente proveen financiamiento de proyectos
<b>ORIGEN SOCIAL CON FINES PRODUCTIVOS</b>				
<b>A.7</b> Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)	Integración completa	Ingresos propios y/o aportes comunitarios cubren los gastos de operación y si tiene crédito es de interés bajo	Trabajadores Comunidad Vecina	Acceso a Bienes y Servicios
<b>A.8</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que apoyan la inclusión en el mercado laboral	Integración completa	Financiamiento externo que viene principalmente de fuentes gubernamentales	Sectores Vulnerables	Empoderamiento y/o Inclusión al Mercado

<b>A.9</b> Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que proporcionan trabajo	Integración completa	Fuentes externos combinados con aportes comunitarios y/o generación propia de ingresos	Trabajadores  Sectores Vulnerables	Empoderamiento y/o Inclusión al Mercado
<b>A.10</b> Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)	Integración parcial	Ingresos propios y/o aportes comunitarios cubren los gastos de operación y sus ganancias van a la creación de valor social. Si tiene crédito es a la tasa de mercado	Sectores Vulnerables  Comunidad Vecina	Desde la Base
<b>A.11</b> Empresas Sociales de Desarrollo Territorial	Integración parcial	Ingresos propios y/o aportes comunitarios cubren los gastos de operación y sus ganancias van a la creación de valor social. Si tiene crédito es a la tasa de mercado	Trabajadores  Comunidad Vecina	Contacto Indirecto
<b>ORIGEN SOCIAL SIN FINES ECONÓMICOS</b>				
<b>B.1</b> Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos	Sin actividades económicas	Ingresos propios y/o aportes comunitarios cubren los gastos de operación y si tiene crédito es de interés bajo	Comunidad Vecina	Desde la Base
<b>B.2</b> ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.	Sin actividades económicas	Financiamiento externo que viene principalmente de fuentes gubernamentales	Sectores Vulnerables  Comunidad Vecina	Acceso a Bienes y Servicios
<b>B.3</b> Usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos	Sin actividades económicas	Ingresos propios y/o aportes comunitarios cubren los gastos de operación y si tiene crédito es de interés bajo	Comunidad Vecina	Desde la Base

Fuente: elaboración propia.

En los grupos de discusión con académicos y gerentes públicos, no hubo diferenciación según tipo de actores sino principalmente entre el 'sector privado' (entendido como el que tiene fines de lucro) y la sociedad civil, la cual agrupa a organizaciones públicas no estatales. Aunque en ambos grupos se mencionaron cooperativas y empresas con fines sociales, no se profundizó en su aporte al desarrollo social.

## 5. CONTEXTO LEGAL

Considerando la diversidad de posibles actores intervinientes en la CPP, cabe destacar que, como lo hace notar la PUC (2012: 74), actualmente en Chile se distinguen solamente dos figuras legales para las organizaciones sin fines de lucro, las fundaciones y las corporaciones. Ambas están normadas en el Código Civil por el Título XXXIII Libro I del Código Civil, y por el Decreto Ley N° 1.183, publicado en el Diario Oficial de 25 de septiembre de 1975, que determina el Ordenamiento de Ingresos y Recursos de Instituciones que no persiguen Fines de Lucro. En dicha normativa, se establece que "las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública. Las corporaciones de derecho privado se llaman también asociaciones". Así mismo se definen cada una de ellas: "una asociación se forma por una reunión de personas en torno a objetivos de interés común a los asociados. Una fundación, mediante la afectación de bienes a un fin determinado de interés general."

Recientemente en el año 2011, se promulgó la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que avanza en la generación de nuevas especificaciones para los tipos de organización creando las figuras de "**Organizaciones de Interés Público**" y de "**Voluntariado**".

La definición de la Ley 20.500 se señala a continuación:

*Artículo 15. Son organizaciones de interés público, para efectos de la presente ley y los demás que establezcan leyes especiales, aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro que establece el artículo siguiente.*

*Por el solo ministerio de la ley tienen carácter de interés público las **organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales** constituidas conforme a la ley N° 19.418 y las **comunidades y asociaciones indígenas** reguladas en la ley N° 19.253. Su inscripción en el Catastro se practicará de oficio por el Consejo Nacional que se establece en el Título III. El Consejo Nacional podrá inscribir en el Catastro a toda otra persona jurídica sin fines de lucro que lo solicite, y que declare cumplir los fines indicados en el inciso primero.*

En el caso de la Ley 19.418 (última versión 01.04.2014) se define a las **Juntas de vecinos** como "Las organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades".

Este misma normativa define las **organizaciones comunitarias funcionales** como "aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva (última versión 01.04.2014).

En el caso de las **comunidades indígenas** la Ley 19.253 establece que refiere a "toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: a) Provengan de un mismo tronco familiar; b) Reconozcan una jefatura tradicional; c) Posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y d) Provengan de un mismo poblado antiguo (última versión, 25-03-2014).

Además, la Ley N° 19.253 establece los requisitos para constituir una asociación indígena, a partir de la cual se puede tener interlocución con el Estado y sus instituciones y obtener así reconocimiento para optar a una serie de beneficios económicos disponibles. El párrafo 2, artículo 36 de la ley señala que "Se entiende por Asociación Indígena la agrupación voluntaria y funcional integrada por, a lo menos, veinticinco indígenas que se constituyen en función de algún interés y objetivo común de acuerdo a las disposiciones de este párrafo".

Por otra parte, en lo que respecta a las Organizaciones de Economía Social y Solidaria, quedan incluidas bajo el término **cooperativas**. La Ley N° 19.832 señala que son tales "las asociaciones que de conformidad con el principio de la ayuda mutua tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de sus socios y presentan las siguientes características fundamentales: Los socios tienen iguales derechos y obligaciones, un solo voto por persona y su ingreso y retiro es voluntario. Deben distribuir el excedente correspondiente a operaciones con sus socios, a prorrata de aquéllas. Deben observar neutralidad política y religiosa, desarrollar actividades de educación cooperativa y procurar establecer entre ellas relaciones federativas e intercooperativas." (D.F.L. Núm. 5, 25-09-2003). Este decreto de ley inicia su proceso de modificación el 7 de noviembre de 2011 y hasta el año 2014 se encontraba en segundo trámite constitucional. Propone entre otros

cambios, impulsar el emprendimiento de cooperativas facilitando su constitución, su gestión interna, resguardando su patrimonio, la transparencia de sus operaciones y su oportuna fiscalización.

Todas estas normativas vinculadas con diferentes tipos de organizaciones forman parte de las reglas del juego que el Estado de Chile establece para la constitución de actores que pueden aportar al interés público. Al mismo tiempo se puede observar que varias figuras legales presentes en Europa no tienen una equivalente en Chile, como son las empresas sociales para la inclusión laboral. Considerando la importancia del contexto institucional en la configuración y presencia de empresas sociales, la casi inexistencia de empresas sociales para la inclusión laboral así como de empresas sociales de desarrollo territorial en Chile, que seguramente se debe a la ausencia de la figura legal (y financiamiento gubernamental) que las respalde, la tipología para el caso de Chile amerita algunas aclaraciones, según se aprecia en el cuadro siguiente.

**Cuadro N° 11**  
**Tipología propuesta a la luz del caso de Chile**

<b>EMPRESAS SOCIALES</b>			<b>ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES</b>
<b>Origen Mercantil</b>	<b>Origen Social con elementos mercantiles</b>	<b>Origen social con fines productivos</b>	<b>Origen Social</b>
A.1 Empresas Socialmente Responsables	A.4 ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales (e.g. comercio justo)	A.7 Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)	B.1 Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos
A.2 Fundaciones de corte corporativo	A.5 ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia	<b>Sin Figura Legal Clara</b> A.8 y A.9 Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que proporcionan trabajo o apoyan la inclusión en el mercado laboral	B.2 ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.
A.3 Empresas Tipo B	A.6 ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social	A.10 Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)  <b>Sin Figura Legal Clara</b> A.11 Empresas Sociales de Desarrollo Territorial	B.3 Asociaciones de usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, otro elemento que resalta en el análisis del contexto legal de las empresas sociales es la reciente modificación al Código Civil (Artículo 557-2) por la Ley 20.500 permitiendo que las organizaciones sin fines de lucro realicen actividades o aportes económicos para diversificar y complementar sus fuentes de financiamiento<sup>52</sup>. Teniendo en cuenta esto así como que la incorporación de actividades económicas por parte de las ONG chilenas es reciente, los tipos A.4, A.5 y A.6 seguramente estarán más presentes en los próximos años.

Se propone eliminar los tipos A.8, A.9 y A.11 de la Tipología debido a que la ausencia de una figura legal clara y la falta de financiamiento gubernamental sugieren que actualmente hay pocas condiciones para el desarrollo de dichos tipos. Además, considerando la falta de la figura legal precisa que capture las dimensiones económica y social, se plantea combinar los tipos A.4, A.5 y A.6 en un solo tipo "ONG con actividades económicas que favorece su autonomía".

El desarrollo del catastro de organizaciones que hace parte de este estudio<sup>53</sup>, y que para tener una visión más completa las clasifica adoptando la Tipología generada a partir de la revisión de literatura académica (Cuadro N° 10), avala la necesidad de reformularla. Ello básicamente porque varias de las organizaciones si bien admiten en principio ser incluidas en la tipología original no corresponden estrictamente a tipos puros.

Basado en los cambios propuestos, y en las evidencias reseñadas, una "Primera Aproximación de Tipología de Actores para Chile" se presenta en el siguiente cuadro.

---

<sup>52</sup> Aunque se observa también el uso de otras figuras legales, como por ejemplo el E.G.I.S. (v.g. el de Techo).

<sup>53</sup> Véase Anexo II.

**Cuadro N° 12**  
**Primera Aproximación de Tipología de Actores para Chile**

EMPRESAS SOCIALES		ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES
Origen Mercantil	Origen Social con elementos económicos	Origen Social
A.1 Empresas Socialmente Responsables	A.4 ONG con actividades económicas que favorecen su autonomía	B.1 Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos
A.2 Fundaciones de corte corporativo	A.7 Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)	B.2 ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.
A.3 Empresas Tipo B	A.10 Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)	B.3 Asociaciones de usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos

Fuente: elaboración propia.

En el próximo capítulo se analizará con mayor profundidad los marcos regulatorios de la colaboración estatal con los actores identificados.

## 6. CONCLUSION

Como se puede apreciar en la revisión de la discusión académica sobre empresas sociales (*social enterprises*) y entes públicos no estatales, existe una amplia diversidad de actores que, a través de sus acciones, pueden aportar de manera individual o en colaboración al desarrollo social y a la inclusión de los sectores más vulnerables en distintos países.

Ahora bien, concentrando el análisis en los posibles tipos actores privados que pueden intervenir en la CPP, es posible extraer algunas conclusiones generales.

- a) El término “empresa social” se refiere a organizaciones híbridas que involucran una dimensión económica y una dimensión social. En la revisión de la literatura, se observa que el contexto nacional incide en el tipo de organizaciones consideradas como empresas sociales. En Estados Unidos hay mayor énfasis en la participación en el mercado (ignorando lo público) y la dimensión económica se refiere principalmente al emprendimiento y auto-suficiencia financiera. En contraste, en Europa, la dimensión económica no se refiere explícitamente al mercado sino a la economía social con mayor énfasis en la actividad productiva, la satisfacción de necesidades humanas, y elementos públicos como la solidaridad y el capital relacional. En Chile hay actores que se acercan a cada uno de los tipos identificados en la literatura académica.
- b) Como se destacó en el capítulo anterior, las empresas sociales del denominado “cuarto sector” (Empresas Socialmente Responsable, Fundaciones de Corte Corporativo y Empresas B), no contemplan explícitamente la cooperación público-privada aunque tampoco están cerradas a ésta. Además, en las organizaciones no gubernamentales mercantiles, se observa una colaboración entre organizaciones privadas con y sin fines de lucro para la creación de valor social, donde la participación en el mercado es instrumental para el logro de su propósito social.
- c) Al mismo tiempo que se puede agrupar los distintos tipos actores por su origen (mercantil, social, comunitario) y también por sus fines (mercantiles, productivos y públicos), se puede encontrar distintas agrupaciones según la relación entre sus propósitos económicos y sociales (Cuadro N°6), fuentes de financiamiento (Cuadro N° 7), público objetivo (Cuadro N° 8), y relación con los sectores vulnerables (Cuadro N° 9). A continuación, se presentan las principales conclusiones al respecto.
- d) Cuando se diferencia los distintos tipos de actores según sus fuentes de financiamiento, se observa que el financiamiento gubernamental es más común en las ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios sociales y en Empresas Sociales de Integración al Trabajo (WISE) que apoyan la inclusión en el mercado laboral, seguramente por la cercanía de sus propósitos con objetivos gubernamentales en los distintos contextos, Chile y Europa respectivamente. Por el otro lado, el resto de los actores muestra mayor auto-suficiencia y autonomía del Estado, la cual abre la posibilidad de una colaboración público-privada más horizontal.

- e) Cuando se diferencia entre los distintos tipos de actores según su relación con sectores vulnerables, se puede observar distintos proyectos y objetivos. Algunos tipos surgen como soluciones desde sus propias organizaciones, mientras otros tipos de actores buscan dar respuestas a las necesidades de los sectores vulnerables a través de acciones directas o como consumidores y trabajadores.
- f) Algunos actores, por su participación histórica en el desarrollo e inclusión social, cuentan con figuras legales que facilitan e incentivan su aporte al desarrollo social. En contraste, hay actores que no cuentan con una figura legal y deben adoptar otras formas para poder contar con personalidad jurídica, enfrentando importantes costos de transacción.
- g) Con todo, se observa que existe una diversidad de actores privados que buscan aportar al desarrollo e inclusión social aunque lo hacen a través de mecanismos y proyectos políticos distintos y algunos tipos tienen muy baja presencia en Chile (WISE y empresas sociales de desarrollo territorial). Todos manifiestan que aportan a la construcción de una sociedad más equitativa e inclusiva, produciendo bienes públicos y servicios sociales. Y muchos logran su impacto social sin un apoyo gubernamental significativo.
- h) Probablemente por la ausencia de un financiamiento público suficiente y estable, muchas organizaciones que emergieron claramente como entes públicos sociales (no estatales) buscando intervenir en la producción de servicios públicos a partir de introducir la lógica de la solidaridad y respetando su carácter de organizaciones sin fines de lucro, se han convertido en empresas sociales. Este fenómeno, que ciertamente es creciente, en contrapartida ha ido reduciendo paulatinamente el campo de las primeras, tanto que es extremadamente difícil encontrar casos puros.

## C. ROLES DEL ESTADO Y ESCENARIOS

Los roles del Estado presentan importantes variaciones en su relación real y potencial con los distintos tipos de entes sociales que pueden hacer parte de la CPP en el campo social, de acuerdo a los objetivos así como también a sus contextos de desarrollo. En este capítulo se hará un repaso general acerca de qué dice la literatura especializada, los Grupos de Discusión y los Grupos Focales al respecto. Se intentará seguir la tipología presentada en el capítulo anterior, pero antes cabe abordar algunos asuntos de orden más genérico.

### 1. LOS CONTEXTOS DE DESARROLLO DE LA CPP

Los resultados positivos de la CPP, según algunos especialistas, pueden ser muy tenues o inexistentes en países subdesarrollados, donde afloran en mayor medida los déficits de capacidades tanto internas como externas al sector público y los obstáculos políticos que provienen de sistemas políticos frágiles y, a veces, altamente capturados por intereses particulares<sup>54</sup>.

La literatura que alerta sobre la imposibilidad de extraer conclusiones generalizables está aumentando, habida cuenta de que incluso una misma modalidad de CPP puede funcionar de muy distinta manera en países diferentes<sup>55</sup>, seguramente relacionada a las estructuras sociales e instituciones, como indica Kerlin (2009) para empresas sociales. Respecto del tercer sector, alertan sobre el riesgo de sobre generalizar el impacto de la colaboración intersectorial en la provisión de servicios el hecho de que las asociaciones pueden adoptar muchas formas según los contextos institucionales en que son implantadas. Es más, arreglos formalmente similares pueden tener significados culturales muy diferentes relacionados con la historia de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Bode, Ingo & Brandsen, Taco, 2014).

La variable relativa al contexto político institucional es aún más clave si se tiene en cuenta que la mayoría de las experiencias de CPP acaecen en ámbitos subnacionales altamente heterogéneos respecto de sus necesidades pero también respecto de sus capacidades políticas, administrativas y financieras (Fernández, 2013; Leyton, 2006). Además, como lo hace notar el INDES (2011: 7),

---

<sup>54</sup> Batley y Larbi (2004), por ejemplo, muestran que especialmente las contrataciones externas, a menudo presentan problemas incluso en ámbitos vinculados a la infraestructura. La investigación empírica en algunos países de África, Sur y Sureste de Asia y América Latina de los autores en referencia (en este caso, respecto del abastecimiento de agua) estuvo dirigida a tratar de explicar por qué si los contratos de cualquier tipo generalmente trabajan mejor, no son más comunes. La respuesta que aportan es que hay obstáculos institucionales y políticos a la reforma.

<sup>55</sup> Ver, por ejemplo, el estudio de Petersen (2011) sobre los PPP en Irlanda y Dinamarca.

“la naturaleza de los temas y problemáticas del desarrollo territorial [relacionados con desarrollo económico, empleo, fomento turístico y clústeres, entre otros] se encuentran en cambio constante, lo cual implica que en algunas ocasiones las intervenciones públicas a veces tengan objetivos contradictorios, que exista incertidumbre entre medios y fines, que se cuente con múltiples y cambiantes actores que intervienen, y que los tiempos y recursos que se planifican no alcanzan a cubrir las demandas reales para la atención de problemas”. Hay que agregar además que colocados en el espacio local afloran no solo los políticos y funcionarios de los gobiernos subnacionales sino otros actores como los directivos de las Agencias de Desarrollo Locales, los gestores de los proyectos, las cámaras empresariales, la sociedad civil organizada, las universidades y, en general, el sector científico tecnológico, todos los cuales suelen estar concernidos en las estrategias de desarrollo regional.

También es importante considerar las tradiciones prevalecientes en los distintos países. Por ejemplo, respecto de la RSE, Arroyo (2012: 9) afirma que “se puede entrever ciertos énfasis por continentes sobre el estilo de responsabilidad social, si bien en todos lados hay variedad. Es probable que la RS en Europa se nutra más del enfoque de desarrollo sustentable, mientras en Estados Unidos prime la RS por reputación y en América Latina por licencia social y necesidad”.

En el caso de los países europeos, con una larga trayectoria de concertación social y preocupación ambientalista, la Comisión Europea ha producido dos documentos clave, el del 2001, *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, más conocido como los “Green Papers”, y la comunicación del 2006, *Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility*. Europa está en la etapa de desarrollo de políticas integradas de promoción de la RSE (*ibídem*).

Por otra parte, cabe tener en cuenta que hay países con una larga tradición de vínculos con la sociedad civil para la provisión de servicios de bienestar social y que asignan prioridad a determinados tipos de organizaciones. Por ejemplo, como lo destacan Andrade *et al.* (2014: 18), el modelo de bienestar francés se caracteriza por el reconocimiento constante y el apoyo a las iniciativas del movimiento asociativo y de la sociedad civil para la prestación de determinados servicios sociales, principalmente en las áreas de la salud, la educación y la acción social. Desde lo que es comprendido como la sociedad civil francesa, el sector no lucrativo es denominado desde 1983 como “economía social” y refiere a los campos de la actividad de la salud, la acción social, la educación, el deporte, la formación profesional, el ocio y el turismo. Como antecedente, cabe mencionar que en el año 2006 la economía social representaba un 10% del Producto

Interno Bruto y empleaba a 2,1 millones de personas (Tchernonog, 2007, citado por Andrade *et al.*, 2014: 20). En términos de participación en las prestaciones, las organizaciones más significativas que se incluyen en la economía social son las asociaciones, las fundaciones, las cooperativas y las mutuales. Las asociaciones son las más numerosas, tienen el estatus legal de asociaciones de utilidad pública, pueden adquirir bienes patrimoniales y otros activos financieros y recibir legados sin restricciones. Estas organizaciones están exentas de impuestos y las donaciones son deducibles hasta en un 3%. Para las fundaciones se han establecido nuevos incentivos, como las deducciones de impuestos por donaciones, que son hoy día del orden del 60% frente al 35% anterior, con el objetivo de hacer más atractivo este tipo de organización (Andrade *et al.*, 2014: 19).

En sintonía con este tipo de evidencias, autores como Kerlin (2010) y Salamon *et al.* (2000) plantean que las instituciones y patrones sociales limitan y estructuran las opciones disponibles para el desarrollo de nuevas instituciones, sugiriendo que el contexto social es un factor explicativo de la diversidad de modelos y definiciones que se observan globalmente.

De hecho, tal como se sugiere en el cuadro siguiente, el tamaño del sector integrado por las organizaciones sin fines de lucro puede estar condicionado por los modelos de Estado y los patrones de gasto gubernamental.

**Cuadro N° 13**  
**Modelos de regímenes de tercer sector**

	<b>Pequeño Sector sin Fines de Lucro</b> (en términos de empleo)	<b>Grande Sector sin Fines de Lucro</b> (en términos de empleo)
<b>Bajo Gasto Social Gubernamental</b>	Estado-céntrico: -Un Estado dominado por las elites y muchos límites a la formación del sector sin fines de lucro.	Liberal: -Un Estado limitado y un sector sin fines de lucro que tiene financiamiento del Estado (limitado) o de la sociedad civil.
<b>Alto Gasto Social Gubernamental</b>	Social-Demócrata: -Servicios sociales principalmente a través del	Corporatista: -Estado fuerte con colaboración histórica (pre-moderna) con el tercer

	Estado; el sector sin fines de lucro tiene fines políticos.	sector.
--	---	---------

Fuente: elaboración propia basada en Salamon, Sokolowoski & Anheier (2000).

Leadbeater (2007, citado por PUC, 2012: 4-5) sostiene que para fomentar la innovación y emprendimiento social, y particularmente el impacto social positivo asociado a ellos, es necesario no solo poner el foco en las iniciativas sino en todo el ecosistema, atendiendo los distintos roles presentes en éste y los actores que cumplen dichos roles.

## **2. ROLES E INSTRUMENTOS ESTATALES DE APOYO A LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA Y MARCOS REGULATORIOS**

Recorriendo los diferentes tipos de actores se ha advertido que existen distintos instrumentos públicos a través de los que el Estado puede intervenir para estimular la CPP. Pero también que la acción del Estado no siempre es deseable o bien, que siéndola, no corresponde a la necesaria. La discusión en este campo tampoco está agotada, como se apreciará a continuación.

### **a. Empresas sociales de origen mercantil**

#### **Empresas Socialmente Responsables**

De acuerdo a López (2006), no existe consenso respecto del tipo de rol que debe jugar el Estado. Para algunos, el Estado en sus diferentes expresiones (gobiernos locales, gobierno central, empresas públicas, etc.) debería construir estímulos institucionales (fiscales, regulaciones normativas, etc.) y ser ejemplo de RSE a través de las empresas públicas. Otros actores enfatizan en el carácter voluntario de la RSE.

Por otra parte, según Arroyo (2012: 10 a 12), es posible encontrar cuatro niveles de políticas del Estado ante la RSE: un Estado ausente ante la RSE, un Estado mediador de la RSE, un Estado promotor y un Estado socio de las empresas con RSE. Se exponen a continuación, tomando en forma resumida las propias expresiones del autor.

- El *Estado ausente* ante la RSE: se da en aquellas naciones cuyos gobiernos no tienen políticas integrales o incluso parciales sobre la RSE y donde ésta es fragmentada y dispersa. En estos casos existe la RSE por parte de algunas empresas, pero no necesariamente una política del

Estado sobre ella. Este tipo de comportamiento del Estado por lo general corresponde a países con un desarrollo incipiente de la RSE.

- El *Estado mediador* de la RSE: existe en aquellos países o situaciones en que el Estado debe arbitrar conflictos sociales y/o ambientales relacionados a proyectos de inversión. Aquí el Estado canaliza la financiación empresarial hacia proyectos sociales comunitarios y apoya la obtención de la licencia social. En estos países o casos, la RSE surge como fruto de una demanda social y tiene para las empresas por lo general un carácter pragmático, de prevención o gestión de conflictos. En todos los casos, la RSE ingresa ex post, luego de producido el desacuerdo y escalado el conflicto.
- El *Estado promotor*: se da en los países con un interés expreso en que se desarrolle la RSE, para lo cual el Estado formula una política y estrategias para su promoción, incentivándola, sea con mecanismos de certificación, el establecimiento de estándares obligatorios, campañas de sensibilización, reportes públicos, premios y reconocimiento público, o pautas para el voluntariado empresarial. Algunos ejemplos de estos estándares son la estipulación de mecanismos de rendición de cuentas, los requisitos sobre derechos laborales y las garantías para la participación de las comunidades afectadas<sup>56</sup>.
- El *Estado socio* de las empresas con RSE: supone formar coaliciones con las empresas para afrontar temas de responsabilidad social. Este tipo de relación es una forma clara de alianza estratégica público-privada. Las formas concretas de esta asociación son muy variadas. Algunos países forman fondos a los que pueden acceder las empresas conforme a requisitos. En Suecia, la Agencia de Desarrollo Empresarial otorga fondos para que las medianas y pequeñas empresas se involucren en la RSE. En México se creó en el año 2004 el Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que promueve en las PYMES programas de responsabilidad social (Ascoli, 2007, citado por Arroyo, *ibídem*). En otros países se colocan

---

<sup>56</sup> Arroyo (*ibídem*: 11)) señala que Brasil, Canadá, China, Suecia e Inglaterra, entre otros países, son ejemplos internacionales en cuanto a promoción de la RSE. Señala que "Brasil es uno de los países latinoamericanos más avanzados en la regulación y práctica de la RSE. Diferentes entidades con reconocimiento internacional, como el Instituto ETHOS, el Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE), el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE) y el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE), han jugado y juegan un papel importante en la expansión de la RSE en Brasil" (Agüero, 2002, citado por Arroyo, 2012: 11). Respecto a Suecia, siguiendo a Andreu, 2005, Arroyo (*ibídem*: 12) señala que el gobierno viene obligando a integrar información medioambiental en los informes financieros anuales, lo que involucra a más de 20 000 empresas. Desde 1997 todas las entidades del Estado crearon sistemas de gestión medioambiental y reportan anualmente sus avances. De otro lado, el Reino Unido fue el primer país en tener un Ministerio sobre Responsabilidad Social y tiene una política promotora muy amplia al respecto. El gobierno británico ha dictado medidas, entre otras, que buscan que los fondos públicos de pensiones hagan una inversión socialmente responsable. Francia desde el año 2001 obliga a las empresas que cotizan en bolsa a presentar un balance no sólo financiero, sino social y ambiental. En el caso de Bélgica, desde el 2002 se ha instaurado una "etiqueta social voluntaria" para promover la RSE (OIT, 2007, citado por Arroyo, 2012: 11).

condicionalidades para préstamos que refieren a aspectos de responsabilidad social. En Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico se rige por un código de ética que deben respetar las entidades que tienen relaciones económicas con él. También hay países que antes de implementar un programa desde el Estado prefieren convocar socios y sumar fondos empresariales para coestionarlos en forma público-privada.

Arroyo presenta en el cuadro siguiente una lista de potenciales medidas de política del Estado ante la responsabilidad social empresarial.

**Cuadro N° 14**

**Tipología de instrumentos de política aplicados a la RSE**

<b>Tipo de instrumento</b>	<b>Acción</b>	<b>Efectos sobre el destinatario</b>	<b>Medidas de políticas sobre la RSE</b>
Regulaciones	Prohibitivas	Prohíben una acción. Amenaza de sanción por incumplimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de estándares mínimos.</li> <li>• Fomento de la transparencia informativa.</li> <li>• Códigos de conducta para empresas.</li> <li>• Obligatoriedad de informes o memorias de RSC.</li> <li>• Acreditación de prácticas de RSE como indicadores de calidad de gestión.</li> <li>• Sanción a las malas prácticas.</li> </ul>
	Prescriptivas	Obligan a una acción	
Medidas de efecto económico	Impuesto, tasa o gravamen	Disuaden de una acción. Crea una obligación de pago. Encarece el acto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estímulos económicos para empresas con RSE o que demuestren mejoras sociales o ambientales.</li> <li>• Generalización de "sellos sociales" para identificación de productos por los consumidores.</li> <li>• Creación de fondos gubernamentales para iniciativas de RSE del sector privado.</li> <li>• Asociaciones Público-Privadas.</li> <li>• Articulación de la RS a los planes locales o comunitarios.</li> <li>• Formulación de índices de sostenibilidad y/o de RSC para cotización de acciones en bolsas.</li> <li>• Formulación de programas.</li> </ul>
	Subvención, financiamiento	Facilitan una acción. El Estado cubre parte o la totalidad de los costos.	
Medidas de información y persuasión	Información	Facilita o disuade. Proporciona información de beneficios o	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilización campañas nacionales.</li> <li>• Establecimiento de pautas voluntarias.</li> </ul>

		perjuicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la ESC: premios a la mejores prácticas.</li> <li>• Certificaciones.</li> <li>• Socialización de mejores prácticas internacionales.</li> <li>• Ejemplo de las empresas públicas mediante su práctica empresarial.</li> <li>• Establecimiento de foros o instancias de diálogo.</li> </ul>
	Juicios valorativos	Facilitan o disuaden. Califica una situación como positiva o negativa.	
	Recomendaciones sobre cómo comportarse	Facilitan o disuaden. Hace una invocación, llamamiento de carácter moral.	

Fuente: Arroyo (2012:14, en base a Vedung, 1997, Lozano, 2007, Nidasio, 2004 y Lafuente *et al.*, 2003).

En cualquier caso, el mismo autor destaca que en parte la efectividad de las políticas públicas referidas a la RSE se juega en el tipo de institucionalidad estatal que se encargue de promoverla. “En este tema hay un amplio espectro, desde países como Inglaterra que tiene un Ministerio encargado de la RSC, hasta países sin ninguna entidad responsable y una multiplicidad de entidades interviniendo cada una con su enfoque. Cuando la política sobre RSE es fragmentada cada entidad pública ve un aspecto de la RSE. Así, los Institutos de Normalización y Certificación, las Agencias de Defensa de los Consumidores, los Ministerios de Comercio Exterior o de Industria o de Desarrollo Empresarial o de Trabajo, ven aspectos de la RSC. Algunos otros países colocan el tema en Consejos Económicos y Sociales o Agencias centrales del Estado, dándole así mayor integralidad” (*sic.* Arroyo, 2012: 14).

### **Fundaciones Corporativas**

En lo que concierne a las fundaciones de tipo corporativo no existe consenso respecto del tipo de rol que debe jugar el Estado (López, 2006). Según Rey-García y Martin-Cavanna (2011), desde la década de 1950 en Estados Unidos y fines de los años ochenta en España, los incentivos impositivos han sido clave en la emergencia de Fundaciones Corporativas para canalizar filantropía corporativa y estrategias de responsabilidad social empresarial, especialmente en relación a sus trabajadores y clientes. Aunque las fundaciones tienen el carácter de organizaciones sin fines de lucro, son controlados por empresas con fines de lucro.

### **Empresas B**

Según lo destaca FOMIN (2014: 11), “los empresarios e inversores se enfrentan a un dilema a la hora de elegir el vehículo legal para sus empresas cuando quieren tener un impacto material

positivo en la sociedad. Hasta ahora la legislación distingue entre personas jurídicas con ánimo de lucro que protegen el interés privado de los accionistas, y personas jurídicas sin ánimo de lucro que buscan el interés público y general. Sin embargo, estas nuevas empresas híbridas combinan ambos propósitos y, por lo tanto, necesitan una nueva categoría legal que les permita configurarse como tales en el ecosistema”.

En Estados Unidos, las *Benefit Corporations* son entidades legales con ánimo de lucro que pueden distribuir utilidades a sus accionistas, a diferencia de las fundaciones o empresas sociales (*ibídem*: 11).

En el caso de Brasil, la sección IV de la Ley Nº 6.404/76 recoge la obligación de los directores de empresa de lograr los propósitos y apoyar el mejor interés de la empresa, tomando en cuenta lo exigido por el público y por su rol social. Sin embargo, esta disposición presenta dudas sobre cómo deben actuar los directores cuando el interés de los *stakeholders* atente contra los intereses económicos de los accionistas (*ibídem*: 12).

En Chile, Sistema B promueve el desarrollo de un proyecto de ley especial para dar claridad a la identidad de las Empresas B y facilitar el cambio a Empresa B, incluso de aquellas que participan en la Bolsa (*ibídem*: 12).

FOMIN (2014: 19) sostiene que “Las compras públicas y los instrumentos de fomento empresarial por parte de los gobiernos de la región representan una fuente de financiación muy importante para las Empresas B”.

## **b. Organizaciones no gubernamentales con elementos económicos**

### **ONG con actividades económicas que favorece su autonomía**

En lo que respecta a aspectos tributarios, en Chile en general no existe distinción entre organizaciones por su condición ni naturaleza jurídica. No obstante, se conceden exenciones tributarias para aquellas organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro que las soliciten explícitamente al Presidente de la República, por ser consideradas organizaciones de bienestar. Así mismo, todas las organizaciones de la sociedad civil son consideradas como contribuyentes de IVA (Impuesto al Valor Agregado) en la medida que realicen actividades comerciales de

cualquier índole, por lo que existen muy pocos casos en que se otorga una exención de esta responsabilidad tributaria (PUC, 2012: 75).

Sin embargo, se reconoce que "uno de los avances que presenta la nueva legislación en materia de fuentes de financiamiento es permitir que las organizaciones sin fines de lucro realicen actividades económicas que se relacionen con sus fines, así como la inversión de recursos para percibir ingresos. La limitación es que los ingresos generados por estas actividades deben ser destinados a la realización de aquellas actividades afines a la organización o al aumento del patrimonio de esta" (*ibídem*). Específicamente, el Artículo 38 de la Ley N° 20.500, entre las modificaciones que establece en el Código Civil (Artículo 557-2), figura la siguiente: "Las asociaciones y fundaciones podrán realizar actividades económicas que se relacionen con sus fines. Asimismo, podrán invertir sus recursos de la manera que decidan sus órganos de administración. Las rentas que se perciban de esas actividades sólo deberán destinarse a los fines de la asociación o fundación o a incrementar su patrimonio".

### **Organizaciones de Economía Social y Solidaria**

Como se indicó en el capítulo anterior, las Organizaciones de Economía Social y Solidaria, quedan incluidas bajo el término "cooperativas". Además, cabe destacar que en muchos países latinoamericanos no hay apoyo desde el Estado. Según Sabaté (2000) es necesario una estrategia del sector público que reconozca y apoye las cooperativas. En Argentina, por ejemplo, existen programas de apoyo de formación en comercialización y programas de apoyo financiero. La PUC (2012: 6) destaca las medidas adoptadas por el gobierno de Italia para fomentar el desarrollo de las cooperativas sociales, *flexibilizando el marco legal* que regula este sector.

En lo que concierne a Chile, un estudio reciente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014) resalta dos etapas en la relación del Estado con las cooperativas. Manifiesta que entre los años 1964 y 1970 el Estado favoreció directa e indirectamente el desarrollo cooperativo a través de organismos estatales como la Corporación de Reforma Agraria (CORA), que impulsó las cooperativas de asignatarios de tierras expropiadas y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que apoyó la creación de cooperativas campesinas y pesqueras. Además, en 1965 se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Cooperativas, compuesta por funcionarios gubernamentales y representantes del movimiento cooperativo y el Departamento de Desarrollo Cooperativo del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) (*ibídem*: 14). La segunda etapa comienza con el retorno de la democracia y se mantiene hasta la actualidad, etapa que se ha

caracterizado por "la autonomía del sector cooperativo y la **baja prioridad impuesta por el Estado respecto al tema**. Esto queda demostrado con la tramitación de la modificación de la Ley General de Cooperativas. El primer trámite constitucional ingresó al Congreso en noviembre de 1992, y recién 10 años más tarde fue promulgada (Ley N° 19.832). Esto, a pesar de que se reconocía necesario dotar al sector de un marco jurídico adecuado, ya que las normas protectoras existentes constituían un obstáculo a su plena incorporación a las relaciones económicas y a su progreso" (*ibídem*: 15, resaltado nuestro). El Reglamento de la Ley data del año 2007.

Actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado el Proyecto de Ley que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 5 de 2003, ingresado en noviembre del 2011. Esta nueva ley se propone superar las falencias identificadas en el marco regulatorio anterior y específicamente propone los cambios siguientes:

- Flexibilizar los requisitos necesarios para la constitución de las cooperativas<sup>57</sup> y fortalecer su capacidad de gestión preservando su carácter participativo;
- Incentivar la eficiencia económica y la sustentabilidad financiera del sistema, otorgándole estabilidad patrimonial; e incorporando la participación de socios inversionistas;
- Actualizar y modificar el marco normativo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito;
- Mejorar las facultades otorgadas por la Ley al Departamento de Cooperativas, para sancionar adecuadamente las conductas que puedan afectar la sana administración cooperativa; y
- Corregir errores de referencia y aclarar interpretaciones equívocas que han surgido con la aplicación de la Ley General de Cooperativas (Mensaje Presidencial N° 270-359 del Proyecto de Ley, 7 noviembre 2011, citado por Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2014: 16).

Cabe destacar que en junio de 2014 se dio inicio al *Consejo Consultivo Público-Privado de Desarrollo Cooperativo y de la Economía Social*. La instancia, liderada por la Subsecretaría de Economía, tiene por objeto proponer políticas de fomento a la economía social y a las cooperativas y estudios aplicados que sirvan para el diseño de políticas públicas y/o programas que favorezcan el desarrollo de este tipo de economía, así como otras acciones que busquen mejorar el posicionamiento público de los aportes y sus proyecciones (*ibídem*: 4).

De cualquier manera, según lo señalan Gatica *et al.* (2013: 15-16), no existe hoy en día un instrumento de fomento desde el Estado que esté exclusivamente enfocado en cooperativas<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Gatica *et al.* (2013: 15) destacan entre los puntos críticos: i) Falta de información para su conformación y altos costos asociados al pago de notaría, la publicación en el Diario Oficial, la asesoría legal, entre otras; ii) Proceso relativamente lento para su constitución en comparación a otro tipo de empresas, que puede extenderse hasta 60 días.

Por otra parte, la posibilidad de acceder a recursos se ve dificultada tanto por la escasa y deficitaria información disponible respecto de los instrumentos y proceso de conformación, como por las exigencias planteadas en algunas bases de fondos públicos en donde se sobrepasan las posibilidades de cooperativas pequeñas o nuevas (*ibídem*). Sin embargo, los mismos autores hacen notar que, dada su inclusión como organizaciones sin fines de lucro, existen instrumentos de fomento que dejarían un espacio abierto para las cooperativas, como lo son la Ley de Donaciones Culturales y el Fondo Más por Chile<sup>59</sup> –fondo de carácter inclusivo y con foco en mejorar las condiciones de vulnerabilidad a personas y familias que viven en situación de pobreza–.

Al ser poco conocida la figura de las cooperativas de trabajo, estas enfrentan dificultades al momento de solicitar préstamos bancarios ya que no son consideradas como generadoras de capital, confundiéndose su estatus de empresa por el hecho de ser sin fines de lucro (*ibídem*).

### **c. Entes públicos no estatales**

#### **Organizaciones comunitarias**

Como ya fuera señalado en el segundo capítulo de este informe, la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, promulgada en el año 2011, crea la figura de “**Organizaciones de Interés Público**” y en su artículo 15 señala que por el solo ministerio de la ley tienen este carácter las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales<sup>60</sup> así como las comunidades y asociaciones indígenas. Según esta misma normativa, una organización comunitaria funcional es “aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva” (Última versión 01.04.2014). Todos estos tipos de organizaciones quedan inscritas de oficio por el Consejo Nacional en el Catastro de Organizaciones de Interés Público<sup>61</sup>, mientras que cualquier otra persona jurídica sin fines de lucro para ser reconocida como “Organización de Interés

---

<sup>58</sup> El constituirse como cooperativas les permite en tanto personalidad jurídica acceder a distintos fondos públicos principalmente orientados al desarrollo productivo y económico, siendo los más utilizados aquellos fondos del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) (*ibídem*: 15).

<sup>59</sup> Actualmente, Fondo “Chile de Todas y Todos”.

<sup>60</sup> El marco regulatorio básico está en la Ley 19.418 sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

<sup>61</sup> Es una nómina actualizada de las organizaciones de interés público vigentes. El catastro tiene por objetivo registrar la información de las organizaciones a las que la Ley N° 20.500 les otorga, o el Consejo Nacional les reconoce, la calidad de organizaciones de interés público (<http://fondodef fortalecimiento.gob.cl/que-es-el-catastro/>).

Público” tiene que solicitar al Consejo Nacional su inscripción en el referido Catastro (Artículo 15), lo que es condición para que puedan postular al Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público que se describirá luego. De acuerdo al Artículo 29, el Ministerio Secretaría General de Gobierno actuará como soporte técnico para el funcionamiento regular del Fondo así como de su Consejo Nacional y consejos regionales<sup>62</sup>.

Por otra parte, la Ley 20.500 crea un Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, a cargo de la Unidad de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro del Registro Civil, instituida en enero del 2012. Antes de esto, todo registro quedaba a cargo de cada municipio de manera independiente, con lo cual no había cifras agregadas sino estadísticas separadas cuyo manejo quedaba a criterio de cada municipalidad (Gatica *et al.*, 2013: 17).

Al mismo tiempo, las organizaciones comunitarias funcionales se vinculan a los municipios a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). De hecho, una de las funciones de la DIDECO es apoyar técnica y económicamente a las organizaciones, como también promocionar y formar nuevas a través del incentivo de postular a concursos y fondos de distintas entidades (*ibídem*: 18).

La Ley 20.500 establece que cada municipio debe contar con una ordenanza de participación ciudadana donde se pueden conocer las formas y oportunidades de participación. Su registro está mediado por la Unidad de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro del Registro Civil (*ibídem*: 18). Desde la sociedad civil (ver Marín y Mlynarz, 2012) se ha monitoreado la normativa de participación ciudadana específicamente sobre la implantación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) y de las Ordenanzas de Participación Ciudadana<sup>63</sup>.

La División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno dispone de un portal donde se explican sus áreas de acción, sectores de impacto así como los alcances a nivel de la sociedad de la Ley 20.500. Esta División se define como “un canal de comunicación entre el Gobierno y la sociedad civil; además de colaborar activamente en el fortalecimiento de ésta, busca, a través de distintas herramientas, informar o dar espacios de opinión para que toda la comunidad participe”, estableciendo como sus principales objetivos: contribuir a ser más

---

<sup>62</sup> Los consejos del Fondo de Fortalecimiento son instancias de participación y representación de la sociedad civil que promueven el desarrollo de programas o proyectos nacionales y regionales que promuevan el interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común (<http://fondodef fortalecimiento.gob.cl/que-son-los-consejos/>).

<sup>63</sup> Mostrando, por cierto, resultados muy pobres: “en lo que respecta a la Participación Ciudadana, el estudio permitió establecer que sólo el 2% de los municipios que contestaron la solicitud cuenta con un alto nivel de participación ciudadana en la gestión municipal. Se trata de los municipios de **La Pintana** y **Osorno** (*ibídem*: 9).

eficientes los mecanismos de vinculación, interlocución y comunicación entre el Gobierno y las organizaciones sociales, favoreciendo el fortalecimiento de la sociedad civil; promover la participación de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas y; coordinar, por los medios pertinentes, la labor del ministerio señalada en la letra i) del artículo 2º de la Ley 19.032 (Dar cuenta anualmente sobre la participación ciudadana en la gestión pública) (<http://www.participemos.gob.cl/>).

Es claro, en todo caso, que uno de los nudos críticos que enfrentan las organizaciones comunitarias funcionales se refiere al financiamiento de sus actividades. Gatica et al (2013: 19) señalan que se financian a través de dos vías:

- a) *Levantamiento de fondos por cuenta propia*, en base a actividades auto-gestionadas, cuyos participantes pueden ser sus miembros o abiertas a la comunidad (donaciones, arriendo de sede y actividades recreativas como bingos y completadas).
- b) *Fondos concursables*, en cuya lógica se asignan recursos según la aprobación de proyectos presentados por las organizaciones. Actualmente existen dos líneas: *fondos municipales* y *fondos del gobierno central*. En la línea del gobierno central, destacan los manejados por los ministerios siguientes:

Ministerio Secretaría General de Gobierno:

- *Fondo de Iniciativas Locales (FIL)*. Financia proyectos locales por un monto máximo de dos millones de pesos y cuyas características refieran a iniciativas que se ejecutan dentro de una comuna y tienen impacto directo en su población (*ibídem*, 19). Se crea en el año 2012, durante la presidencia de Sebastián Piñera. Los FIL definen en sus bases cuatro áreas temáticas: Fortalecimiento de la comunidad; Relación de las organizaciones con su comunidad; Voluntariado; y Conocimiento de las políticas públicas a través de las organizaciones (Sánchez, Ramis, Silva, Bozo y Fernández, 2014: 83-84).
- *Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público*<sup>64</sup>. Financia proyectos nacionales por un monto máximo de \$10.000.000 y cuyas características refieran a

---

<sup>64</sup> Este Fondo fue creado por la Ley 20.500, la que señala que "se constituirá con los aportes, ordinarios o extraordinarios, que la ley de presupuestos contemple anualmente para tales efectos y con los aportes de la cooperación internacional que reciba a cualquier título. No obstante, también podrá recibir y transferir recursos provenientes de otros organismos del Estado, así como de donaciones y otros aportes que se hagan a título gratuito. Los recursos del Fondo deberán ser destinados al financiamiento de proyectos o programas nacionales y regionales que se ajusten a los fines específicos a que hace referencia el inciso primero del artículo 15 [o sea, a organizaciones de interés público].

proyectos que tengan impacto directo en dos o más regiones del país, como también, financia proyectos regionales por un monto máximo de \$4.000.000 cuyas características refieran a proyectos que se ejecuten dentro de una misma región con impacto directo en dos o más comunas (Gatica *et al.*, 2013: 19). Este fondo se crea en el año 2006, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. De acuerdo a la Ley 20.500, los recursos del Fondo deberán ser destinados al financiamiento de proyectos o programas nacionales y regionales que se ajusten a los fines específicos de las organizaciones de interés público (o sea, a organizaciones de la sociedad civil que tengan un interés general en temáticas como educación, salud, derechos ciudadanos, asistencia social, medio ambiente o cualquier otro tema de interés público que beneficie a la comunidad, es decir un bien en común). Por otra parte, la misma ley, establece que "Al Consejo Nacional del Fondo le corresponderá: a) Aprobar las bases generales y los requisitos administrativos para la postulación de proyectos o programas a ser financiados en el país por los recursos del Fondo; b) Adjudicar los proyectos o programas de carácter nacional que postulen anualmente, y c) Cumplir las demás funciones determinadas por la presente ley y su reglamento" (Artículo 26). Señala que "Un reglamento del Ministerio Secretaría General de Gobierno, suscrito además por los Ministros de Hacienda y de Planificación, establecerá el funcionamiento del Fondo" (Artículo 30). El referido reglamento se publica el 22 de febrero de 2013 por medio del Decreto 1 del Ministerio Secretaría General de Gobierno<sup>65</sup>.

En el año 2013 no se abrió el concurso público de este fondo ya que no se conformó el Consejo Nacional del Fondo<sup>66</sup>. Según la Ley de Presupuesto para el año 2013, este Fondo contaba con un monto a destinar de \$800.000.000 de pesos aproximadamente. Sin embargo, el año 2012 se adjudicaron 72 proyectos a nivel país con un monto total de \$354.147.000. En general, los proyectos que han sido asignados en los concursos anteriores no reciben un financiamiento mayor a 12 millones de pesos para iniciativas a nivel nacional (Sánchez *et al.*, 2014).

---

Anualmente, el Consejo Nacional del Fondo fijará una cuota nacional y cuotas para cada una de las regiones, sobre la base de los criterios objetivos de distribución que determine mediante resolución fundada" (Artículo 21).

<sup>65</sup> El reglamento "regula el Catastro de organizaciones de interés público, el consejo nacional que lo administra y los consejos regionales, y el funcionamiento del fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público, creado por la Ley n° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública".

<sup>66</sup> De acuerdo al Artículo 22 "El Consejo Nacional estará integrado por:

- a) El Subsecretario del Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- b) El Subsecretario del Ministerio de Hacienda.
- c) El Subsecretario del Ministerio de Planificación.
- d) Dos miembros designados por el Presidente de la República, con acuerdo de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente.
- e) Seis representantes de las organizaciones de interés público, incorporadas al Catastro que crea esta ley.

Ministerio de Desarrollo Social<sup>67</sup>:

- *Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza*. En el año 2014, este Fondo<sup>68</sup> se implementa en la modalidad de un concurso único denominado "*Fondo Chile de Todas y Todos*", al que pueden postular organizaciones comunitarias, así como fundaciones y corporaciones para el financiamiento de proyectos enmarcados en dos ámbitos: i) acciones innovadoras que promuevan el desarrollo social en determinadas materias<sup>69</sup> y ii) generación de conocimiento<sup>70</sup> (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 149). Si bien se consideró un Fondo Concursable único, se dividió en dos líneas, una para Corporaciones y Fundaciones y otra para Organizaciones Comunitarias, de modo que no se generara una competencia entre ellas (*ibídem*: 150).

En el año 2015 se abre el segundo concurso, el que expresamente considera como posibles postulantes a organizaciones comunitarias y asociaciones indígenas; fundaciones, corporaciones y asociaciones de consumidores; y universidades. Sus líneas de financiamiento son: i) proyectos de acción con innovación social y ii) proyectos de análisis de experiencias (Ministerio de Desarrollo Social, 2015a). Financia proyectos por un monto máximo de \$20.000.000, exceptuando el caso de proyectos de organizaciones comunitarias cuyo monto máximo es de \$4.000.000.

---

<sup>67</sup> Se hace a continuación una descripción somera de los fondos pertinentes. Su análisis, con base en la información obtenida, se presenta en el Capítulo E, referido a la División de Cooperación Público Privada.

<sup>68</sup> De acuerdo a información oficial del Ministerio de Desarrollo Social (2014: 145), en el año 2013 el Ministerio inició un área concursable para proyectos de superación de pobreza, a través de la cual se ejecutaron 45 proyectos en las diversas regiones del país. El monto total de recursos destinados a este fin ascendió a \$591.425.609, realizándose tres concursos, a saber: **Más Fundaciones por Fundaciones** (Concurso dirigido a fundaciones y/o corporaciones); **Fondos Más por Chile** (Concurso dirigido a personas jurídicas del sector privado que no persigan fines de lucro (fundaciones, corporaciones, asociaciones gremiales, sindicatos, juntas de vecinos y organizaciones comunitarias, entre otras)); y **Fondo Proyecto Más por Chile** (Concurso dirigido a fundaciones y corporaciones del sector privado que no persigan fines de lucro). Como se puede desprender, de estos tres concursos, solo el segundo abarca a organizaciones comunitarias.

El fondo "*Más por Chile*" se creó en el gobierno de Sebastián Piñera con recursos de la línea presupuestaria para iniciativas de superación de la pobreza que antes solo se destinaba a la Fundación para la Superación de la Pobreza. De esta forma, una parte de los recursos de la Fundación se destinaron a la creación de este Fondo. El Fondo Chile de Todas y Todos integra, a partir del 2014, los recursos del Fondo "*Más Fundaciones por Fundaciones*", creado también durante el gobierno de Piñera con el fin de "articular una red entre organizaciones no lucrativas, poniendo énfasis en generar una comunidad en donde las instituciones se puedan conocer entre sí, principalmente las organizaciones más grandes con las más pequeñas. Para postular a este fondo las instituciones de mayor trayectoria debían establecer una alianza con instituciones más nuevas para financiar proyectos (deben estar registradas)" (Gatica *et al.*, 2013: 77-78).

<sup>69</sup> A saber: "a) Mejoramiento de las habilidades y la inclusión social de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, b) Que ayuden a mejorar las condiciones en que viven las personas, y que promuevan en sus comunidades el sentido de identidad, de pertenencia al barrio, de tolerancia social, de establecimiento de redes sociales de apoyo, de mejoras en el entorno físico vecinal, la participación ciudadana y la conciencia de derechos, entre otros; y c) Que faciliten la inclusión social de mujeres, niños y niñas, jóvenes infractores de ley, personas en situación de calle, adultos mayores de escasos recursos, pueblos originarios y personas con discapacidad" (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 149).

<sup>70</sup> "A través de la sistematización, evaluación, monitoreo, difusión y generación de diálogos de experiencias innovadoras en superación de la pobreza, fortalecimiento del tejido social y la inclusión social a partir de programas ya implementados o iniciativas nuevas, que puedan entregar insumos para la generación de políticas públicas" (*ibídem*).

- *Fondo Mixto de Apoyo Social*. Es un fondo creado por la Ley N° 19.885 (Ley de Donaciones con Fines Sociales) de agosto del 2003 para apoyar iniciativas que presenten organizaciones de la sociedad civil que beneficien directamente a personas en situación de pobreza y/o a personas en situación de discapacidad. Se constituye a partir de donaciones que realizan las empresas o personas naturales y se distribuye mediante concursos públicos en los que pueden participar las organizaciones comunitarias funcionales o territoriales regidas por la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y las fundaciones y corporaciones sin fines de lucro que formen parte del Registro de Donatarios<sup>71</sup> del Ministerio de Desarrollo Social. Un Consejo de Donaciones Sociales<sup>72</sup> está a cargo de su administración, con el apoyo de la Secretaría Técnica de Donaciones Sociales, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Este fondo tiene un sentido redistributivo de las donaciones sociales.

En el año 2008 se elaboran las bases del primer concurso, el cual desde entonces se replica por cuatro años seguidos. En el año 2013 “se decide no realizar el concurso por falta de recursos, haciéndose evidente los efectos de las modificaciones de la Ley de Donaciones en cuanto a los aportes al Fondo” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 142). En este sentido, cabe tener en consideración que la Ley N° 19.885 del 2003 establecía la obligatoriedad de donar el 33% del total de la donación realizada por una empresa a un proyecto incluido en el Banco de Proyectos por una Fundación o Corporación que forma parte del Registro a este Fondo. Sin embargo, en 2009, a través de la Ley N° 20.316, entra en trámite una modificación a la Ley, cuyo Reglamento se publica en enero 2010, que elimina la indicación de que sólo se podían acoger a la Ley, y su beneficio tributario, las empresas que entregaran un 33% del total de la donación al Fondo Mixto. Posteriormente, en 2012 se publica la Ley N° 20.565, que modifica nuevamente la Ley N° 19.885, eliminando las restricciones impuestas en la última modificación legal de 2009 en relación a los beneficios tributarios; a partir de entonces un donante puede aportar el total de la donación a una sola institución, sin la obligatoriedad

---

<sup>71</sup> Es un registro público de fundaciones o corporaciones (hoy tiene más de 450) que han sido calificadas por el Consejo de Donaciones Sociales como susceptibles de recibir donaciones, como asimismo, de establecimientos educacionales que tengan proyectos relacionados a la prevención o rehabilitación de adicciones de alcohol y/o drogas, para sus alumnos y/o apoderados (Ministerio de Desarrollo Social, 2015b).

<sup>72</sup> Es un órgano colegiado, compuesto por nueve consejeros y consejeras, tanto del sector público como empresarial y de representantes de la sociedad civil, los que son electos por voto directo de las organizaciones a las que representan. También se encarga de aprobar o rechazar el ingreso al *Banco de Proyectos* de las iniciativas de las entidades que conforman el Registro de Donatarios. Solo los proyectos de este banco pueden recibir donaciones (Ministerio de Desarrollo Social, 2015b).

de donar al Fondo Mixto (*ibídem*: 130). El Fondo tampoco opera en el año 2014 por falta de recursos aunque se pretende reanudar en el año 2015.

Los servicios públicos relacionados con el Ministerio de Desarrollo Social también proveen fondos para organizaciones comunitarias o indígenas. Así, por ejemplo, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) creó en el año 1995 el "*Fondo Cultura y Educación Indígena*" el que ha llamado a Concurso Público a diversas iniciativas que aboguen por el desarrollo integral de los derechos de los indígenas y sus comunidades, y trabajen en alianzas con diversas entidades públicas y privadas de la sociedad civil, a saber, organizaciones sociales, territoriales y funcionales, como también personas privadas o el sector empresarial. Tal es el caso del concurso "*Fortalecer el patrimonio material e inmaterial indígena de las comunidades y personas pertenecientes al ADI Ercilla*", que forma parte del Programa "Manejo y Protección del Patrimonio Cultural Indígena", mediante la entrega de subsidios de financiamiento a personas naturales y jurídicas indígenas, correspondientes a comunidades y asociaciones indígenas acreditadas por la Ley N° 19.886, para presentar proyectos enfocados en temáticas socioculturales, medioambientales, y potenciar espacios simbólicos culturales que se encuentran contrarrestados por el impacto de la cultura occidental (Sánchez *et al.*, 2014).

Por otra parte, muchos otros ministerios ponen a disposición concursos vinculados a sus áreas de trabajo, a los cuales pueden postular organizaciones comunitarias funcionales en la medida que sus objetivos se ajusten a los propuestos por los ministerios (Gatica *et al.*, 2013: 19).

De cualquier manera, Gatica *et al.* (2013) llaman la atención sobre la falta de información y dificultades en la postulación a financiamiento y fondos. Expresamente manifiestan: "El financiamiento de las organizaciones comunitarias funcionales dependerá de las actividades autogestionadas y de los fondos del Estado a nivel municipal y central. Los montos y plazos de los fondos estarán en función de cada institución, determinando en muchos casos las posibilidades de mantención de las organizaciones en el tiempo. A pesar de esto, en la práctica son pocas las organizaciones funcionales que postulan a estos fondos, ya sea por falta de información respecto a su existencia (para el caso de los fondos del gobierno central), por las dificultades que supone la postulación misma (para todos los fondos, aunque en la línea municipal se ve atenuado por el hecho de que los mismos municipios actúan como capacitadores a nivel de postulación) o bien por trabas internas de los fondos [...]. Así, se podría afirmar que existen problemas en la difusión respecto a la existencia de estos fondos, y que además sus bases y formularios requieren de habilidades que no siempre son cumplidas por los ejecutores de la postulación. Esto pone en cuestionamiento la intencionalidad detrás de estos fondos y la falta

de articulación intersectorial, considerando que fortalecen la ciudadanía y democracia, pero que sin embargo son bastante desconocidos" (*ibídem*: 30).

Este tipo de situaciones se complica al agregarse la "desarticulación de las organizaciones facilitada por la institucionalidad adversa" (*ibídem*: 30)<sup>73</sup>. Apreciaremos a continuación que este rasgo se presenta exacerbado en el financiamiento de las organizaciones sin fines de lucro en general.

### **Organizaciones sin fines de lucro en general**

La legislación chilena considera que las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) son las fundaciones, corporaciones, asociaciones gremiales, sindicatos, juntas de vecinos, y organizaciones comunitarias, cooperativas, entre otras instituciones. Hemos ya aludido a dos de estas figuras: las cooperativas y las organizaciones comunitarias. Ahora nos referiremos a las OSFL en general, de modo de cubrir el resto de las entidades con este carácter incluidas en la tipología (ver capítulo segundo).

En otros países existen iniciativas enfocadas en potenciar las nuevas dinámicas dentro del sector sin fines de lucro tradicional, como por ejemplo a través del incentivo al emprendimiento y la innovación social ofrecido por el *Social Innovation Fund* en los EEUU, o bien el caso de TACSI en Australia, el cual tiene un foco en el impacto social, independiente del sector u organización desde donde estos cambios sean impulsados (PUC, 2012: 6).

Respecto de la relación expresa de las organizaciones sin fines de lucro con el Estado, es necesario comenzar por distinguir dos situaciones que se presentan en la práctica, no necesariamente excluyentes:

- El Estado compra servicios a las OSFL.
- El Estado provee recursos a las OSFL.

En ambas situaciones el Estado actúa como financiador, pero existen diferencias y asuntos críticos en cada una.

---

<sup>73</sup> Al respecto los autores señalan "En muchos casos la participación se basa en el interés y voluntad de las personas más que en una relación contractual, de trabajo o económica, donde su quehacer consta de prácticas cotidianas en función de un objetivo o tema apoyado en esta iniciativa sustentada en un espíritu de cambio. Esto implica, en muchos casos, que las trabas que presenta el contexto para su desarrollo (difícil acceso a fondos, falta de un espacio físico para funcionar, alto grado de rotación de los participantes) terminan por desarticularlas. Transparentar y facilitar la actividad económica de estas organizaciones como vía para su sustento y permanencia constituye una vía eficaz para asegurar la continuidad de la organización en el tiempo" (*ibídem*: 30-31).

### *El Estado como comprador de servicios a las OSFL*

En el caso de Chile, el Estado transfiere recursos por la contraprestación de servicios especialmente en materia de infancia, juventud y salud. Las instituciones del Estado que mayores transferencias de este tipo realizan son el Servicio Nacional de Menores (SENAME), la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y el Ministerio de Salud (MINSAL) (Chile Transparente, 2012: 27, citado por Sánchez, et al., 2014: 36 y 37). Los mecanismos predominantes en las transferencias públicas a instituciones privadas son las «Subvenciones» y «Subsidios» [98%], por sobre la modalidad concursal (*ibídem*: 39).

Respecto de la infancia, el 99% de los proyectos del área de protección de derechos del Servicio Nacional de Menores (SENAME) son ejecutados y gestionados por la red de organismos colaboradores acreditados del Servicio, lo que da cuenta de la relevancia de la articulación entre esta institución pública y los organismos privados (Andrade *et al.*, 2014: 5)<sup>74</sup>. Por su parte, la JUNJI posee 2.846 locales (73,1% de la oferta)<sup>75</sup>, de los que 1.688 son atendidos por organizaciones sin fines de lucro; solamente las modalidades alternativas y el programa educativo de familia se gestionan de forma directa por la JUNJI (Cunill-Grau y Leyton, 2014).

También existe una amplia oferta de programas y servicios dirigidos a los adultos mayores que incorporan desde el nivel nacional, regional y comunal a actores de la sociedad civil. Ha habido intentos de sistematizar y caracterizar esta oferta (Morris, 2008; Senama, 2007, citados por Cunill-Grau y Leyton, 2014). Sin embargo, hay déficits de conocimiento acerca de cómo los diversos tipos de APP inciden en los derechos sociales (*ibídem*).

---

<sup>74</sup> Específicamente, la oferta programática existente a diciembre del año 2012 desarrollada por el Servicio Nacional de Menores - SENAME, corresponde al "conjunto de proyectos ejecutados por los distintos Organismos Colaboradores Acreditados de SENAME, que han sido reconocidos como tales a través de un acto administrativo del mismo Servicio y que cuentan con financiamiento para el desarrollo de sus labores dirigidas a la atención de niños, niñas y adolescentes, además de los centros que son administrados directamente, los que cuentan con funcionarios del Servicio y con presupuesto asignado a través de la Ley de Presupuesto" (SENAME, 2010: 1, citado por Andrade et al., 2014: 42). En el año 2012, SENAME en su Balance de Gestión Integral (SENAME, 2013, citado por Andrade et al., 2014: 41.) donde se informa del proceso de ejecución del año anterior, da cuenta que la oferta programática se ejecuta a través de dos vías: 10 centros administrados directamente por el servicio y 1.103 proyectos y/o programas administrados por organismos colaboradores acreditados por SENAME que reciben financiamiento vía subvención (Ley N°20.032). Entonces, el 99% de la oferta es desarrollada por organismos colaboradores acreditados y sólo el 0,9% por centros de administración directa. Al respecto, la mayor proporción de centros administrados directamente por SENAME se encuentran en justicia juvenil correspondiendo al 17,9% del total de la oferta, mientras que en protección (*ibídem*: 41). En los últimos 20 años esta proporción no ha tenido grandes variaciones) (*ibídem*: 42).

En las antípodas del caso chileno se encuentra el Uruguay donde "a pesar de la presencia de organizaciones de la sociedad civil, el Estado uruguayo -a partir de sus instituciones nacionales y departamentales- se ubica como la esfera prestadora por excelencia de la mayor parte de los servicios y bienes sociales. De esta manera, adquiere un sentido específico la nominación de estatal-proteccionista del sistema de bienestar nacional uruguayo al menos en materia de niñez" (Martínez, 2007, en Midaglia, 2009, citados por Andrade *et al.*, 2014: 35).

<sup>75</sup> Esta cifra corresponde al total de párvulos matriculados a diciembre de 2013.

### *El Estado como proveedor de recursos a las OSFL*

Además de traspasar recursos públicos a OSFL para la provisión de ciertos servicios públicos, el Estado cumple un importante rol como financiador de su accionar. Sin embargo, un reciente diagnóstico, mapeo y sistematización de mecanismos públicos de financiamiento hacia las organizaciones de la sociedad civil (O.S.C.) en Chile (Sánchez *et al.*, 2014: 129) concluye que “en general la respuesta del Estado para las O.C.S no ha sido estratégica y no se ha realizado en el marco de una gran política pública de fortalecimiento de estas organizaciones y de la democracia a partir de otros actores que no son el Estado, más allá de lo que se ha avanzado desde 2011 con la puesta en marcha de la Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.

Los autores en referencia proporcionan fuertes evidencias acerca de la **fragmentación de los fondos** y, en general, de los recursos que provee el Estado a la sociedad. Destacan también que “los gobiernos han implementado nuevas políticas públicas que implican tanto la transferencia directa de recursos (vía fondos concursables, subsidios o subvenciones) y distintas formas de autorización de acceso (vía concesiones, desgravaciones fiscales, incentivos, contratos, licencias) que han mantenido una lógica en la que prima la discrecionalidad administrativa de los agentes estatales” (*ibídem*: 36).

De acuerdo a la información recopilada en el año 2013, existen **85 Fondos Concursables** radicados en los Ministerios, Servicios y Empresas del Estado (*ibídem*: 49). Se distribuyen de la forma siguiente.

**Cuadro N° 15**  
**Número de fondos por origen**

<b>Instituciones Públicas</b>	<b>N° de Fondos</b>
Ministerios	18
Servicios, organismos y empresas del Estado	67
<b>Total</b>	<b>85</b>

Fuente: Sánchez *et al.* (2014: 53, tomado del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, CESOP).

Es interesante, además, constatar el **peso marginal de los fondos concursables del MDS** respecto de los de otros ministerios. Según el estudio en referencia, “Los fondos con mayor cantidad de recursos administrados directamente por Ministerios se encuentran radicados en el

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con un total aproximado de \$8.028.000.000, correspondiente al monto total de dos fondos: Fondo Nacional de Seguridad Pública y Fondo Social Presidente de la República. Le sigue el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, específicamente la Subsecretaría de Telecomunicaciones, con el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, con recursos de \$3.598.000.000; el Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente la Agencia de Cooperación Internacional AGCI con un total de \$2.921.800.000 correspondiente a tres fondos: Fondo contra el hambre y la pobreza; Fondo mixto de cooperación triangular Chile-España; y Fondo Chile-México. Finalmente el Ministerio Secretaría General de Gobierno, con \$2.678.625.050, correspondientes al Fondo de iniciativas locales, Fondo de fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público y el Fondo medios de comunicación local; y el Ministerio del Trabajo, cuyo monto total de fondos corresponde aproximadamente a \$2.575.432.008 a través del Programa Diálogo Social y Programa Servicios Sociales<sup>76</sup>. Los fondos con recursos más bajos se encuentran radicados en los siguientes Ministerios: Salud (\$1.217.040.000) correspondiente al Fonis; y Ministerio de Desarrollo Social (\$772.000.000) con el Fondo Mixto de Apoyo Social" (*ibídem*: 59).

Por otra parte, aun cuando el estudio llama la atención acerca de "**la escasa diversidad de temas y ámbitos de los Fondos Concursables**" y que "las líneas de postulación para proyectos muchas veces no están relacionadas con las áreas de incidencia de las organizaciones ni con los desafíos democráticos y de desarrollo que demanda la sociedad chilena" (*ibídem*: 53), es inevitable advertir que existe una **gran dispersión de fondos destinados a casi idénticos temas**, especialmente en el ámbito del desarrollo social.

Destaca asimismo que más del 50% de los fondos se distribuyen entre medios de comunicación regionales, asociaciones de formación laboral y fomento regional, además de juntas de vecinos, comités de adelanto y organizaciones vecinales (*ibídem*: 45). Sin embargo, son muy pocas las organizaciones (solo 46 de 2.057 durante el período 1/01/2007 al 17/06/2013), que superaron las adjudicaciones iguales o superiores a veinte millones de pesos. O sea, puede inferirse que existe una **alta concentración de organizaciones sin fines de lucro** que son beneficiadas con montos más significativos.

Además, el estudio en referencia destaca que **los fondos tienen montos bajos**, a los cuales

---

<sup>76</sup> El Programa Servicios Sociales tiene como objetivo dar empleabilidad a personas que se encuentren cesantes a través de la entrega fondos a instituciones de derecho privado sin fines de lucro para que éstas desarrollen programas y/o proyectos a personas desempleadas promoviendo la inserción laboral. Este programa asigna los recursos mediante un Concurso Público y se da preferencia a las personas jurídicas sin fines de lucro que se encuentren especializadas en temáticas de empleo y empleabilidad (*ibídem*: 64).

postulan una multiplicidad de organizaciones (*ibídem*: 59) y que contrastan con las asignaciones que se entregan mediante **subvenciones ministeriales** a instituciones privadas<sup>77</sup>. El patrón, sin embargo, es similar: por esa vía, durante el período muestral 1/01/2007 al 17/06/2013 se benefició a un total de 562 instituciones, organizaciones y empresas, de entre las cuales solo 45 instituciones superaron las adjudicaciones iguales o superiores a cien millones de pesos, lo que representa un 73,60% del total de las subvenciones (*ibídem*: 47).

En todo caso, cabe tener en cuenta que la fragmentación de los fondos no es un problema solo de Chile. Por ejemplo, un estudio realizado por el gobierno de Victoria en Australia en el año 2013 reveló, entre otros problemas, que los proveedores enfrentan pesadas cargas administrativas como efecto del “*patchwork*” de fondos y sus requerimientos de informes (Shergold, 2013, citado por KPMG International, 2013: 39).

Por otra parte, es importante tener en cuenta que actualmente el apoyo a OSFL no solo se materializa a través de fondos concursables y subvenciones, sino por medio de **donaciones directas** de empresas y personas naturales que son canalizadas a través de la División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social. Esto permite abrir una distinción adicional sobre los roles del Estado, que describimos brevemente a continuación.

#### *El Estado como promotor de la provisión de recursos privados a las OSFL*

La Ley N° 19.885 (Ley de Donaciones Sociales), publicada en agosto del año 2003, “norma el buen uso de las donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos”. En 2005 se publica su primer Reglamento, comenzando a operar en el año 2006 bajo la administración del Ministerio de Planificación, actualmente Ministerio de Desarrollo Social. Con esta ley se crea el Fondo Mixto de Apoyo Social, ya aludido, y se indica que solo se pueden acoger a la Ley y su beneficio tributario las empresas que entregaran un 33% del total de la donación a dicho Fondo. Tal como fuera comentado, posteriormente, en el año 2009 (Ley N° 20.316) se elimina esa indicación y en el año 2012 (Ley N° 20.565) se permite que un donante aporte el total de la donación a una sola institución, sin la obligatoriedad de donar al Fondo Mixto (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 130). Por otra parte, con la Ley N° 20.316 del 2009 se amplía la posibilidad de hacer donaciones, incluyendo a personas naturales como posible donantes, entre otras modificaciones (*ibídem*).

---

<sup>77</sup> Vía **subsídios** ministeriales, durante el período muestral estudiado (1/01/2007 al 17/06/2013) solo se benefició a dos instituciones: el Instituto Nacional de Normalización y la ONG Domos. Los subsidios no son vía preferente de financiamiento de las O.S.C (*ibídem*: 48).

Actualmente, con sus diversas modificaciones, esta ley otorga beneficios tributarios a las empresas o personas naturales que donan dinero para financiar proyectos dirigidos a personas en situación de pobreza y/o de discapacidad, así como de prevención y rehabilitación de alcohol y/o drogas. Los beneficios tributarios pueden llegar hasta un 60% (Ministerio de Desarrollo Social, 2015b).

### **3. CAMPOS POTENCIALES DE ACTUACIÓN DEL ESTADO**

El esbozo anterior da cuenta básicamente de lo que, en general, desde los organismos públicos del nivel central se está haciendo en lo que concierne a su relación con diversos actores sociales. Ahora bien, es muy difícil y hasta riesgoso referirse a los roles del Estado respecto de la CPP abstrayendo la discusión más amplia sobre el **papel del Estado respecto del bienestar social, el alcance de éste y el rol del sector privado bajo su marco**. Ya no solo se trata, en tales sentidos, de acordar cuál es el modelo de bienestar que se ha ido decantando en los últimos años según clasificaciones ideales como las propuestas por Esping Andersen ni de asumir acríticamente tipologías en boga<sup>78</sup>, sino de convenir políticamente cuál es el modelo deseable de relación Estado-sociedad en el marco de sociedades profundamente desiguales, con importantes niveles de pobreza, con clases medias signadas crecientemente por su volatilidad, y donde parte importante de los servicios públicos en vez de crear condiciones reales para erradicar tales rasgos están guiados más por lógicas mercantiles que los profundizan<sup>79</sup>.

En términos más restringidos, como el que tiene el presente estudio, cabe refrendar las conclusiones generales de estudios como los expuestos acá, respecto de que hasta ahora la relación del Estado con el sector privado en general y con las organizaciones sin fines de lucro en particular se ha circunscrito básicamente a una relación de **financiamiento**, por un lado y, por otro lado, claramente aún **no existe**, dada, por ejemplo, la ausencia de apoyos normativos<sup>80</sup> a las empresas B. Los problemas en ambas situaciones han sido ya destacados y son refrendados por los tres grupos de discusión<sup>81</sup> realizados en el marco del presente estudio en marzo del año 2015.

---

<sup>78</sup> Por ejemplo, Arroyo (2012: 8) se refiere a los enfoques de Estado Benefactor, mercado o **modelo de gobernanza público-privado** (resaltado nuestro).

<sup>79</sup> Ver, por ejemplo, al respecto Cunill-Grau (2012).

<sup>80</sup> Hay solo un proyecto de ley al respecto.

<sup>81</sup> Ver participantes en Anexo N° 1, metodológico.

Además, el Grupo de Discusión que convocó a actores sociales, celebrado el 5 de marzo de 2015, llama la atención sobre la importancia de considerar que la crisis de confianza que signa actualmente a las instituciones en Chile así como el desprestigio del mundo público –entre otras razones, por su confusión con lo privado producto de las externalizaciones a privados-, constituyen límites importantes para la CPP. También la falta de garantías así como el hecho de que aún prevalezca un marco normativo no vinculante de participación ciudadana. En el trinomio Estado-Empresas-Ciudadanía, esta última es tratada como “un menor”, por lo que construir relaciones más horizontales aparece, bajo la perspectiva de los actores sociales, como un imperativo que debe liderar el Estado reconociendo, por otra parte, las diferencias entre lo público, lo privado (el mercado) y la sociedad civil. La necesidad de la co-construcción de políticas –y no solo su co-ejecución– es otro de los asuntos que aparece relevado por estos actores y por los Grupos de Discusión de directivos públicos y académicos/as, concordando a la vez que las políticas al respecto debieran ser levantadas desde el Estado. Así aparece un reclamo por mayor incidencia social y por más diálogo sobre temas relevantes para el desarrollo económico-social y, por ende, una lógica no meramente funcional de la CPP.

En el Grupo de Discusión de académicas y académicos, uno de los participantes plantea que la CPP en Chile es “neo-conservadora y confesional” y que es necesaria una política más “liberal”, en el sentido de promoción de las libertades. También resalta que la CPP está “en un envase de administración anacrónico” que enfatiza en el control en vez de en la administración por resultados o que considera a estos solo *ex post* (no obstante que “se pueden anticipar los resultados”, o sea “se puede hacer evaluación de impacto antes”). Aflora, por otra parte, la necesidad de superar el “fondo concursalismo” y de construir una legislación facilitadora en la que el Estado actúe realmente como un socio (“*partner-state*”, como el enfoque belga”).

Además, el estudio que hemos citado ampliamente de Sánchez, Ramis, Silva, Bozo y Fernández (2014) entre sus conclusiones destaca las siguientes:

- “La actual matriz de priorización de los fondos concursables no distingue con claridad a la distinción entre O.S.C. y empresas” (*sic.* p.129).
- “No se observa una conversación intersectorial en este aspecto y por tanto se requiere un sistema de ventanilla única para visualizar estos tipos de fondos, una acción que el Estado no ha realizado hasta ahora. Al mismo tiempo, se hace exigible la implementación de un marco político y legislativo que compatibilice la promoción y fortalecimiento de una esfera

asociativa. De esta forma, se podría superar la debilidad y ausencia de institucionalidad en el Estado que de coherencia, seguimiento y puesta en valor a las transferencias concursables” (p. 129).

- “Lo más importante y un requisito esencial para llevar a cabo estas transformaciones es cambiar la perspectiva tradicional que ha orientado las políticas de financiamiento público de las O.S.C. hasta ahora, **desde la lógica de las subvenciones hacia una perspectiva de acceso a bienes públicos**” (p. 130).

Otro problema, ya mencionado, es que muchos organismos estatales han creado sus propios fondos para idénticos destinatarios y temas muy similares. Es claro, por tanto, que en este campo también se refleja la extremada parcelación de la dinámica de funcionamiento del sector público, cuestión que además de impedir las sinergias entre los diferentes organismos y la debida racionalización del uso de los recursos públicos, contiene el riesgo de afianzar las redes clientelares.

Colocados en la perspectiva de la sociedad es fácil percibir que hay ganadores y perdedores, en atención a las asimetrías que existen en la recepción de recursos estatales. Este fenómeno se complica ya que parte importante de los fondos provenientes de distintos entes estatales son usados prácticamente por un mismo grupo de organizaciones sociales (y empresas). Así, pareciera que las relaciones del Estado con la sociedad, en vez de atenuar sus desigualdades, tenderían a reproducirlas en su propio patrón de financiamiento a las actividades de aquellos entes sociales que supuestamente buscan satisfacer intereses públicos o generar “valor social”.

El anterior es probablemente uno de los asuntos más importantes que requeriría ser abordado por las políticas públicas. Por otra parte, son útiles algunas de las reflexiones que se han realizado sobre los roles del Estado en el campo de la innovación social.

Al respecto, primero cabe destacar que “si los objetivos de la innovación social se orientan al cambio social y su impacto incide efectiva y positivamente en la vida de las personas, son las políticas públicas los instrumentos más adecuados para lograr su escalabilidad y extender sus beneficios al resto de la población” (García-Vegas, 2014: 5).

El Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, CNID (2014) esboza tres tipos de roles posibles de parte del Estado en este campo, a saber:

- *Articular* las distintas instancias, o al menos hacerlas visibles y establecer vasos comunicantes.
- *Generar comunicación y participación ciudadana.*
- *Generar instrumentos y normas* teniendo en cuenta que las distinciones que las mismas organizaciones del sector privado que buscan crear valor social puedan explicitar, debiesen clarificar sus demandas al Estado y clarificar, a su vez, sus ofertas en este ámbito.

Otro estudio, en relación con el sistema de emprendimiento e innovación social identifica cinco roles del Estado (PUC, 2012: 163 a 166); a saber:

- a) *Investigación y Conocimiento.* Lo que se busca reflejar es el rol del Estado en el apoyo de iniciativas que aportan con investigación y conocimiento sobre Emprendimiento e Innovación Social. Esto contempla por un lado aquellas iniciativas que buscan entender las dinámicas y fenómenos propios de la Innovación Social así como dar visibilidad y difundir las experiencias, organizaciones e iniciativas existentes en esta línea.
- b) *Articulación y redes.* Lo que se busca con esto es entender el rol del Estado en favorecer la articulación del sistema de EIS y la formación de redes entre los actores que lo conforman.
- c) *Formación e incubación.* Este rol consiste en apoyar el proceso de génesis de un Emprendimiento, Innovación o Empresa Social. En algunos de los casos analizados, el sector público ha asumido este rol, ya sea contribuyendo a la formación de las competencias necesarias, como *bajando las barreras de entrada o mitigando el riesgo.*
- d) *Estructuras de apoyo y consolidación.* Lo que se busca con esto es entender el rol del Estado en que se cultive un entorno fértil para que crezca y se desarrolle el Emprendimiento y la Innovación Social. Por un lado se cuentan con organizaciones y programas que buscan capacitar a las iniciativas EIS y a sus organizaciones de apoyo, por otro lado se tienen iniciativas que buscan aportar nuevas fuentes de financiamiento al sector y por último marcos legales y regulaciones que buscan favorecer a las organizaciones e iniciativas del sistema.
- e) *Emprendimientos en sí mismo, y ciudadanía consciente y responsable (ibídem).*

Aunque tales roles del Estado están visualizados en relación a la innovación social, es evidente que muchos de ellos aplican a otros campos del desarrollo social y que, por tanto, pueden resultar limitados los roles actuales que se han revisado, a saber: el Estado como comprador de servicios, el Estado como proveedor de recursos, y el Estado como promotor de la provisión de recursos privados a entes de la sociedad, todos los cuales son los predominantes en la actualidad no solo en lo que concierne a su relación con OSFL sino con otros actores sociales.

De hecho, uno de los integrantes de los grupos focales convocados por el estudio en julio pasado<sup>82</sup>, a la pregunta de cuáles son los roles que el Estado debería cumplir para potenciar/promover la cooperación público privada orientada al desarrollo social, responde que lo que cabría es crear entornos favorables a la sociedad civil de tres tipos:

- Entorno legal: la ley de participación ciudadana es solo un paso.
- Entorno político: ser permeable a la incidencia de la sociedad.
- Entorno financiero: dar la posibilidad de que la sociedad civil exista en su diversidad superando la lógica del micro proyecto anual.

Otro participante, miembro de una OSFL, plantea que debiera ser también una obligación del Estado conocer quiénes integran el mundo de la sociedad civil activa en el campo social, ya que actualmente se tiende a convocar siempre a las mismas organizaciones.

A la misma pregunta, los grupos focales<sup>83</sup> integrados por representantes de empresas y de fundaciones corporativas destacan la importancia de que el Estado central (sus expresiones) asuma roles como los siguientes:

- Nexo comunicante entre las empresas nacionales (e internacionales) y los municipios, por ejemplo.
- Fomento de la relación (en función de prioridades) entre quienes tienen recursos privados y públicos<sup>84</sup>.
- Marcos normativos que potencien sus funciones sociales<sup>85</sup> y eliminación de aquellos que las obstaculizan
- Facilitador, en general, del acceso a los fondos públicos disponibles vía concursos tanto a través de la creación de un directorio de fondos<sup>86</sup> (que incluya también los privados) como de proveer asesoría para "armar los proyectos" y "llenar los formularios"<sup>87</sup>, en atención a la complejidad de estos últimos.
- Conocer dónde están participando las empresas en inversión social y propender a articularse con ellas.
- Generar espacios de encuentro y alianzas con el sector privado, considerando, entre otras cuestiones, que este tiene capacidades demostradas de innovar en las políticas sociales.

---

<sup>82</sup> Grupo Focal de OSFL, realizado el 3 de julio de 2015.

<sup>83</sup> Realizados el 1 y 2 de julio, respectivamente.

<sup>84</sup> Labor, se resalta, que están cumpliendo algunas fundaciones en regiones (por ej. Acerca Redes en Arauco).

<sup>85</sup> Cabe destacar que una de las fundaciones corporativas señala que su acción social está solo fundada en una resolución del Servicio de Impuestos Internos, llamando así la atención de la precariedad y vulnerabilidad de los apoyos normativos.

<sup>86</sup> Se afirma al respecto: "ni siquiera sabemos los fondos a los que podemos postular como Empresa B".

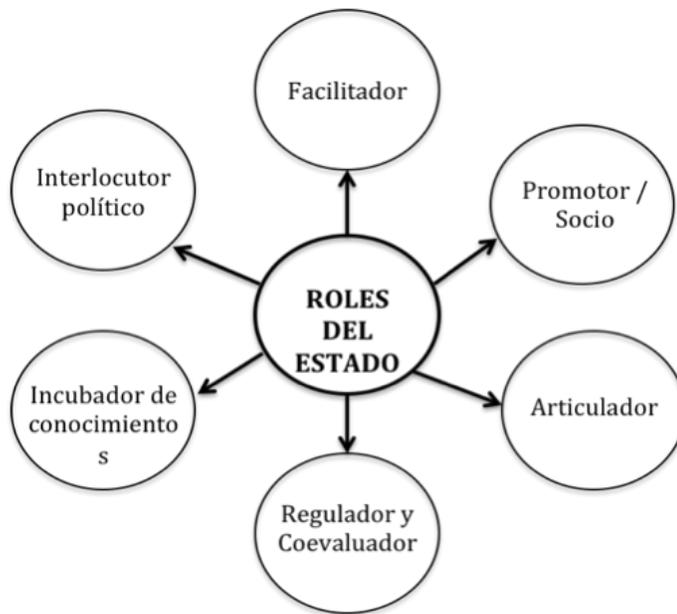
<sup>87</sup> Se destaca que actualmente hay un "mercado" de asesores particulares que cobran por esto.

- Reconocer el trabajo vía algún tipo de premios.

Como puede apreciarse, algunos de los asuntos relevados son de carácter muy específico, mientras otros son más generales. La figura siguiente intenta sintetizar las diferentes ideas y propuestas respecto de la diversidad de roles que el Estado puede adoptar al involucrarse en la CPP. Aunque en el transcurso de los siguientes capítulos se seguirán desarrollando, desde ya cabe señalar que los contenidos específicos de cada uno de tales roles además de estar condicionados por el rol que se le asigna al Estado en el bienestar social, también lo estarán por las respuestas que se den a las interrogantes siguientes. Es altamente probable que ellas puedan también orientar una política pública sobre la CPP.

**¿Para qué la CPP? prioridades y objetivos .....diálogo social**  
**¿Con quién la CPP, según cada prioridad y objetivo? .....diálogo social**  
**¿Quién al interior del Estado hace CPP respecto de cada prioridad y objetivo?.....diálogo intersectorial**

**Figura N° 13**  
**Roles generales del Estado**



Fuente: elaboración propia.

#### **4. CONCLUSIÓN**

Teniendo en cuenta la literatura analizada, los resultados de los Grupos de Discusión y de los Grupos Focales, pueden extraerse algunas conclusiones de orden general.

1. Los roles que puede adoptar el Estado respecto de la participación de privados en el desarrollo social están condicionados por el modelo de Estado que se tenga en vista y específicamente por su relación con la sociedad. En un modelo de Estado subsidiario, por ejemplo, es claro que el balance de poder se inclina a favor de los privados en la provisión del bienestar social, así como es evidente que las responsabilidades básicas se hacen recaer en los individuos y las familias.
2. Aun admitiendo la responsabilidad primaria del Estado en la protección y promoción social y enmarcando esa responsabilidad en un enfoque de derechos, es evidente que la creciente complejidad de los problemas sociales actuales torna imposible que ellos puedan ser acometidos solo por el Estado, abriendo espacios de colaboración público-privada para el desarrollo social. El propio tamaño del sector integrado por las organizaciones sin fines de lucro puede estar condicionado por los modelos de Estado y los patrones de gasto gubernamental.
3. Hay diversos grados de involucramiento social, diferentes tipos de actores sociales que pueden estar involucrados, así como distintos objetivos específicos posibles. Las decisiones acerca de tales asuntos son necesariamente políticas y remiten a lo que algunos denominan un pacto social. Pero, al mismo tiempo, y especialmente dentro del contexto de un Estado subsidiario, es necesario contemplar los criterios de eficiencia y efectividad. También requieren considerarse las trayectorias históricas del Estado, del sector empresarial y de la sociedad civil en Chile y los patrones que han prevalecido en sus relaciones. De hecho, el contexto social es un factor explicativo de la diversidad de modelos y definiciones que se observan globalmente.
4. En términos más específicos, aunque se pueden visualizar un conjunto de roles del Estado (promotor, articulador, socio, etc.) el contenido específico de estos es dependiente de los tipos de actores sociales a los que se pretende interpelar. Es claro, por ejemplo, que no puede pensarse en un mismo tipo de rol si se tiene en vista a las cooperativas de trabajo

que a las empresas B o a las asociaciones comunitarias. Tampoco se puede contemplar indicadores únicos para evaluar su aporte al desarrollo social.

5. Tal como ha quedado acá sugerido, es posible visualizar roles del Estado respecto de cada uno de los tipos de actores sociales, teniendo como referente sus contribuciones actuales y potenciales al desarrollo económico-social y, en particular a la innovación social, así como también al fortalecimiento de la sociedad civil. La debida consideración de la profunda desigualdad que existe dentro de esta última y sus diferencias con las empresas son factores ineludibles a considerar.
6. En todo caso, la precisión de qué requiere hacer (o no hacer) el Estado tiene que emerger de la deliberación con los propios actores concernidos, más aún si se considera que hay un reclamo creciente de parte de éstos en intervenir no solo en la ejecución de las políticas públicas sino en su propio diseño.
7. Una condición para el desarrollo de esa discusión es un diálogo intersectorial al interior del propio aparato del Estado respecto de quién hace qué, con quién, cómo y, sobre todo, para qué lo hace. Actualmente la gran cantidad de organismos estatales persiguiendo propósitos similares, la fragmentación de instrumentos de financiamiento, su posible solapamiento, y la concentración en unos pocos tipos de actores (tanto en general como en particular) pueden estar impidiendo las sinergias e, incluso, reforzando desigualdades que la CPP, en el marco del desarrollo social, tendría que contribuir a aliviar.

## D. FACILITADORES DE LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN EL CAMPO SOCIAL

Se ha apreciado que los roles del Estado en relación al impulso de la CPP en el campo social pueden ser muy variados, aunque de ninguna manera excluyentes. Teniendo en vista que, en principio, ellos pueden ser el de facilitador, promotor/ socio, articulador, regulador / co evaluador, incubador de conocimientos e interlocutor político, para avanzar hacia propuestas concretas es útil aludir a cuáles son los factores que, en términos generales, pueden facilitar la CPP en el campo social. Con tal propósito, se recogerá lo que dice la literatura pertinente, así como los resultados de los grupos de discusión y los grupos focales realizados en el marco de este estudio y de las experiencias descritas en el mismo. Se tendrá en cuenta, además, que los facilitadores pueden variar significativamente según si la CPP se da en la provisión de servicios públicos<sup>88</sup> o bien respecto de iniciativas específicas vinculadas al desarrollo social, así como si los actores sociales son organizaciones sin fines de lucro, comunidades de base, empresas mercantiles o fundaciones corporativas, entre otras. También se abordará un tercer tipo de CPP referido a alianzas estratégicas, aunque es evidente que este tipo puede estar a veces conectado a los otros.

### 1. LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN LA PROVISION DE SERVICIOS SOCIALES

En el área de la **provisión de servicios sociales** el papel que se le asigna al Estado en la provisión de bienestar social es el marco que antecede la determinación de los factores que pueden facilitar la cooperación pública privada y refiere especialmente al papel que el Estado otorga a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en la prestación de servicios sociales más que al de las empresas propiamente mercantiles en atención a su propósito de lucro.

Ahora bien, aun cuando la tipología de entes sociales que se relacionan con el Estado distinguía diferentes tipos de OSFL, unos ubicados dentro del campo de las “empresas sociales” y otros dentro del de “entes públicos sociales”, y a pesar que dentro del primero cabe una serie de distinciones con base en la experiencia internacional<sup>89</sup>, no resulta fácil mantener estas distinciones desde el punto de vista práctico ya que las OSFL que se dedican a prestar servicios

---

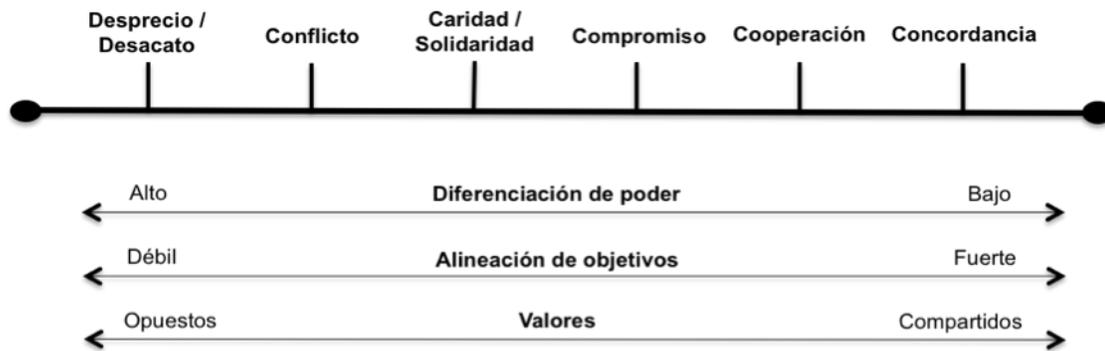
<sup>88</sup> Es importante tener en cuenta que no todos los servicios sociales admiten un mismo tratamiento. Por ejemplo, en el campo de la salud las asimetrías estructurales de poder parecen ser factores clave a considerar (ver Scott & Thurston 2004, citados por Selsky & Parker, 2005: 865).

<sup>89</sup> A) Organizaciones No Gubernamentales Mercantiles (Non-Profit Business Partnerships), incluyendo: ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales, ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia, ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social, B) Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS), entre otras.

públicos transitan con mucha facilidad por diversos fines y también se “reinventan” constantemente, dando lugar a diferentes orígenes. De allí que en adelante se aludirá a las OSFL “a secas”, manteniendo sí la hipótesis de que parte de sus cambios pueden deberse a obstaculizadores que han encontrado en su relación con el Estado. En cualquier caso, las alusiones conciernen solo a aquellas OSFL que prestan servicios y no a las que cumplen funciones de abogacía social, las que se dedican a defender causas y, en general aquellas de carácter expresivo. También quedan excluidas del análisis siguiente las fundaciones de corte corporativo, estas últimas porque siendo OSFL no prestan servicios sociales propiamente tales. A partir de estas precisiones, se considerará lo que dicen estudios internacionales y nacionales que han estudiado la relación entre el Estado y las OSFL prestadoras de servicios sociales así como lo expresado al respecto por los diversos grupos convocados en este estudio y las experiencias que documenta.

En un intento de sistematizar los posibles modelos de relación Estado-OSFL, usando diferentes variables, Furneaux y Ryan (2014) arriban al siguiente cuadro que sugiere la necesidad de transitar hacia nuevos tipos de relación.

**Figura N° 14**  
**Un nuevo modelo de relación gobierno / organizaciones sin fines de lucro**



Fuente: Furneaux y Ryan (2014: 1128), traducción propia del inglés.

Si nos concentramos en las dos últimas posibilidades, se observa que ellas suponen tres rasgos en la relación Estado-sociedad (OSFL):

- Baja diferenciación de poder
- Fuerte alineación de objetivos
- Valores compartidos.

Ahora bien, la cuestión es que en el campo social, al estar implicados derechos de ciudadanía, no es indiferente si el Estado asume un papel subsidiario en la consecución del bienestar social o si se constituye en garante de los derechos. Ello es particularmente relevante en Chile y, en general, en las sociedades latinoamericanas, en atención a sus niveles de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y desigualdad sociales. Por tanto, para promover tales rasgos en un marco de protección de los derechos sociales es clave la presencia de otros, los que, en principio, remiten a las cuestiones siguientes:

- El monto del financiamiento que el Estado provee a las OSFL para que puedan ejercer un rol complementario en la provisión de servicios sociales.
- Los mecanismos a través de los cuales se provee el financiamiento; o sea, los diseños institucionales que adopta la relación Estado-OSFL.

El comportamiento de estos factores es el que en definitiva da cuenta de si efectivamente el Estado actúa como subsidiario o como garante de los derechos sociales. Obviamente, la mayor parte de la discusión actual se orienta a reivindicar el rol garantista del Estado, aunque en corresponsabilidad con aquellos actores sociales que trabajen en función de la ampliación del espacio público aportando sus ventajas comparativas sobre la provisión puramente estatal<sup>90</sup>. Sin embargo, el cumplimiento de este rol del Estado y, consecuentemente, el ejercicio de una corresponsabilidad social en su despliegue, está mediado al menos por dos condiciones que en sí mismas constituirían los más importantes facilitadores de la CPP en el campo social cuando está referida a la cooperación para la provisión de servicios. Nos referiremos a ellos a continuación, ilustrándolos además en la medida de lo posible con experiencias nacionales.

La premisa adoptada es que “los mecanismos que adopten las APP y sus modalidades de financiamiento impactan no solo en los servicios, sino también en los proveedores no mercantiles, pudiendo afectar de distintas maneras su autonomía y el ejercicio de sus derechos políticos” (Cunill-Grau y Leyton, 2014). Luego, se agregarán otros facilitadores que también son recurrentemente señalados en la literatura especializada así como que han aflorado en los grupos focales organizados por este estudio<sup>91</sup> y en el análisis de las experiencias documentadas.

---

<sup>90</sup> Ver al respecto el primer capítulo de este informe, en especial los enfoques de economía social y solidaria y neo públicos.

<sup>91</sup> Véanse en Anexo N° 1 Metodológico.

## Un financiamiento adecuado y estable

### Proposición 1

**El principal facilitador de la CPP en el campo de los servicios sociales es la superación de la visión de un Estado subsidiario y de una sociedad civil subordinada pero que a la vez suple las responsabilidades del Estado en el financiamiento de los servicios. El desafío es construir una relación de socios en la que el Estado preserva su papel de garante de los derechos sociales.**

El reciente estudio de Andrade *at al.* (2014) sobre la protección especial de la infancia en Chile y la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras del Servicio Nacional del Menor (SENAME) ofrece interesantes reflexiones y hallazgos que pueden ser extrapolables a otros campos. Se exponen textualmente a continuación.

- Chile suscribió la Convención de los Derechos del Niño y, por tanto, le cabe al Estado “la obligación de garantizar que los proveedores no estatales de servicios actúen de conformidad con sus disposiciones, creándose así obligaciones indirectas para esas entidades. El Estado sigue estando vinculado por sus obligaciones en virtud del tratado, aun cuando la prestación de servicios se delegue a los actores no estatales” (Comité sobre los Derechos del Niño, 2002: 8, citado por Andrade *et al.*, 2014: 49).
- “La relación público-privada puede ser comprendida desde una concepción y prácticas donde las instituciones son visibilizadas solamente como colaboradoras de la función pública, vale decir, desde una función más bien delegada, marginal o subordinada, centrada en el rol de beneficencia, asistencia o subcontratación que las instituciones han cumplido o cumplen en la acción hacia la niñez. Desde esta óptica, se entiende al Estado otorgando a su vez “el auxilio económico” (noción presente en la Ley 20032) que tales instituciones requieren. Otra concepción, en pugna con la anterior, apunta a la comprensión de las mismas como un sector fundamental de la “Economía Social” del país, donde las instituciones de la sociedad civil se conforman como actores relevantes, aliados, asociados, etc., en materia de protección especial a la niñez. La primera concepción está fuertemente presente aún en la realidad nacional, a pesar que la segunda concepción relativa a la vinculación entre actor público y privados, podría permitir configurar una alianza estratégica que potenciaría a ambas partes. Las organizaciones de la sociedad civil cumplen un papel fundamental en el sostenimiento de las prestaciones que reciben niños y niñas en materia

de protección de derechos, basta constatar las cifras entregadas anteriormente<sup>92</sup>, pero a ello se agrega el rol que han jugado en Chile en la incorporación de la Convención de los Derechos del Niño, impactando también en el Estado” (*ibídem*: 45).

- “Una relación de subordinación producto de la dependencia económica pone en riesgo la calidad de la relación que puede generarse y el tipo de aporte que los organismos de la sociedad civil pueden brindarle al Estado” (*ibídem*: 45).
- “La forma de transferencia no puede escapar a una definición desde el Estado respecto de lo que se quiere instalar y sostener como sistema permanente de atención a la infancia. Como criterio básico, un sistema permanente requiere asegurar a las instituciones un pago que les permita la estabilidad y mantención necesaria de los equipos de trabajo y directivos para garantizar la prestación requerida” (*ibídem*: 47).
- “Hay consenso entre representantes del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil sobre la debilidad del Estado en el ejercicio de los compromisos que adquiere al ratificar la Convención, especialmente sobre las responsabilidades económicas ligadas a la prestación y la responsabilidad que le compete como primer garante de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. [...] El Estado no asume su rol de resguardo de los derechos de la infancia como estipula la Convención y no cumple cabalmente con la subsidiariedad, pues las organizaciones civiles tienen alta responsabilidad no solo en la ejecución sino en el financiamiento de las acciones. [...] Al asumir un rol subsidiario como Estado y responsabilizar de la mayor parte de la implementación a organismos de la sociedad civil, se genera un enorme vacío institucional en materia de protección, vacío que no puede ser llenado por la simple acción de ejecutar proyectos desde la sociedad civil” (*ibídem*: 53).
- “Recursos insuficientes vulneran los derechos de la infancia. Se reconoce que el sistema se inscribiría en un marco de pocos recursos para sostener el tipo intervención especializada requerida, independientemente de la seguridad con la que se puedan realizar las transferencias” (*ibídem*: 56).
- “La vinculación con actores privados se desarrolla en un marco que podría entenderse como de externalización de servicios, lo cual supone un riesgo en materia de protección de derechos” (*ibídem*: 70).

---

<sup>92</sup> Aluden al hecho de que el 99% de las prestaciones del SENAME son provistas por OSFL.

- “Un elemento gravitante lo constituye avanzar decididamente en la reformulación de las formas de concebir el financiamiento hacia las organizaciones que intervienen en niñez, resignificando lo que hoy día se entiende como “auxilio económico” desde la normativa de la Ley N° 20.032, hacia el paso decisivo del sostenimiento total de las intervenciones” (*ibídem*: 70)<sup>93</sup>.

Otros estudios, en la misma dirección, advierten que financiamientos precarios y medidas cuantitativas y de corto plazo de evaluación de los resultados de las ONG que intervienen en la prestación de servicios sociales incentivan su mercantilización y, por ende, producen una merma de sus ventajas comparativas, especialmente en términos de autonomía y aporte a la organización social de los sectores más necesitados (Delamaza, 2005, 2009; Cunill-Grau, 1997, citados en Cunill-Grau y Leyton, 2014). El planteamiento es que cuando una OSFL está forzada a complementar por sí misma el financiamiento para proveer un determinado servicio social, tiene que recurrir a la venta del servicio o de otros, lo que a la larga puede distraerla de su sentido original. Lo mismo cuando las evaluaciones son de tipo cuantitativo y de corto plazo; en este caso porque los objetivos que suelen agregar ventajas comparativas a la asociación con OSFL en general requieren plazos largos para su satisfacción y medidas cualitativas más que cuantitativas (piénsese, por ejemplo, en su contribución a la organización social).

En uno de los casos documentados por el presente estudio<sup>94</sup>, el **Programa Calle Chile Solidario**, también se destaca que el presupuesto asignado a las intervenciones es muy bajo, y que el Programa Calle por sí solo no da para realizar el trabajo integral con las personas en situación de calle, sobre todo considerando las condiciones de trabajo de los profesionales de cada equipo. Esta situación es considerada como un hecho que pone en riesgo el logro de

---

<sup>93</sup> En el caso de Chile, respecto de la provisión de servicios a la infancia, Carrasco et al (2008, citados por Andrade et al., 2014: 40) señalan que los montos definidos en las distintas prestaciones y líneas de acción, tanto al interior de SENAME como en varias instituciones colaboradoras, son percibidos como insuficientes para alcanzar los objetivos de la intervención comprometidos en el proyecto. Lo anterior con los estándares de calidad que se esperarían. Ello se visualiza claramente en programas de explotación sexual comercial infantil, discapacidad ambulatoria, familias de acogida y residencias especializadas, proyectos que no logran solventarse con la subvención asignada. Dado los problemas relativos a los bajos montos de atención, en el año 2012 (Decreto N° 105, del Ministerio de Justicia), se redefine el valor base de los centros residenciales y se proyecta incrementarlo progresivamente en un 7%, 10%, 10% y 10%, durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015 respectivamente (*ibídem*: 41)

Los autores en referencia destacan que “Otro modo utilizado se basa en un traspaso de recursos por parte del Estado que considera el costo total para el pago de los servicios y se hace responsable completo de su financiamiento, mientras el organismo de la sociedad civil asume la gestión e implementación sujeta a procesos periódicos de supervisión. Unido a lo anterior, estos recursos operan de manera diferenciada de otros fondos que financian el mantenimiento, gestión y funcionamiento de las entidades en pos de cumplir sus objetivos. Un mecanismo puede ser la “asignación directa” y el otro de “concurencia-competitiva”, implicando un tipo de concursabilidad respecto de los fondos. La concursabilidad puede ser pública y por tanto abierta a todos los interesados o cerrada sólo para invitados del organismo público respectivo (*ibídem*: 46).

<sup>94</sup> Ver detalle en el Anexo N° 3, dedicado a la caracterización de experiencias destacadas.

objetivos, ya que con el financiamiento actual se alcanza a realizar intervenciones principalmente de contención, siendo difícil llegar a los objetivos de superación y calidad de vida (entrevista actor sociedad civil). Al respecto, se señala que lo que ha permitido hacer sostenible dichas intervenciones es sumar o complementar este financiamiento con el obtenido desde otras iniciativas o programas, por gestión propia de las organizaciones de la sociedad civil.

### **Modalidades de relación interactivas basadas en la cooperación y no en la mera compra de servicios**

#### **Proposición 2:**

**Mientras los estados continúen suscribiendo la visión de que su rol es simplemente el de comprar servicios a OSFL es muy difícil que la retórica de la colaboración se convierta en una realidad (Furieux y Ryan, 2014: 1115). Para propiciar la CPP con OSFL en el campo social se requieren mecanismos más relacionales, de largo alcance, y que no fomenten la competencia por recursos entre las OSFL.**

Bode & Brandsen (2014: 1060) proporcionan evidencia de que los contratos competitivos afectan las estructuras internas y la capacidad de acción de las organizaciones sin fines de lucro, al punto que estas pueden terminar adaptando sus actividades a la estandarización y a los esquemas de control de sus productos más que centrarse en el enriquecimiento de las agencias del sector público con dinámicas basadas en la sociedad civil. Es claro, sin embargo, que existe una gran diversidad de asociaciones entre los países y las áreas de políticas públicas. En algunos países, particularmente en el campo de la salud y sistemas de cuidado, prevalece un patrón de relaciones pro mercado que promueve formas híbridas de organizaciones en las cuales la orientación empresarial tiene prioridad por sobre formas asociativas y participativas de democracia (*ibídem*: 1962). En otros, en cambio, operan relaciones más enraizadas social y localmente y con más participación de las bases e involucrados, reconociendo a la vez el carácter específico de los servicios sociales. En general se asume que este último tipo de enfoque puede favorecer también a las organizaciones sin fines de lucro dedicadas a la provisión de servicios. Ello, en tanto les permitiría ocuparse más de la calidad de los servicios y ajustarse a las necesidades de los usuarios en el ámbito local, aunque es claro que ambos tipos de desarrollo y sus contradicciones coexisten (*ibídem*).

Respecto de los mecanismos de relación en América Latina con las OSFL para la provisión de servicios parecieran prevalecer los **convenios mediante licitaciones**. Hay también diseños novedosos que han implantado algunos países. Un caso es el que ofrece Brasil.

### **El “acuerdo de asociación” de Brasil**

*En Brasil, en términos del robustecimiento del sector no lucrativo, por medio de la Ley 9790/1999 se establece un sistema clasificatorio de las organizaciones de la sociedad civil de interés público –OSCIP- en las que se incluyen las organizaciones dedicadas a la prestación de servicios en las áreas de salud, educación y bienestar social, la protección de los derechos de grupos específicos de la población, el trabajo voluntario, la protección ambiental, la concesión de microcréditos, entre otros.*

*Esta ley establece el acuerdo de asociación (Parceria), instrumento que se ejecutará entre el Gobierno y las entidades calificadas como OSCIP para la formación de relaciones de cooperación entre las partes, para la promoción y ejecución de actividades de interés público.*

*Este acuerdo tiene algunas condiciones esenciales, entre ellas que el objeto del acuerdo contiene la especificación del programa de trabajo propuesto por la OSCIP; establece los objetivos y resultados a alcanzar y los plazos de ejecución; la disposición expresa de la evaluación del desempeño (con criterios e indicadores de resultados); rendición de cuentas en términos de ingresos y gastos; obligación de las OSCIP de presentar el informe sobre la ejecución del acuerdo informando sobre avance en las metas y de gastos e ingresos, entre otros.*

*La puesta en práctica del acuerdo de asociación será monitoreada y supervisada por la agencia de Gobierno de la zona correspondiente a la actividad promovida, y los Consejos de Política Pública<sup>95</sup> de las áreas correspondientes de las operaciones existentes, en todos los niveles de gobierno.*

Fuente: Ley 9790, 1999, Brasil ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)).

---

<sup>95</sup> Ver más adelante, en mecanismos de participación ciudadana.

Respecto del caso de Chile, aludiendo específicamente a los mecanismos de relación entre el Estado y las OSFL en el campo de **los servicios dirigidos a la infancia**, el estudio de Andrade *et al.* (2014) señala lo siguiente:

- “Durante el gobierno militar “a través del DFL N° 1.385 se crea el Sistema de **Subvenciones**<sup>96</sup>, que reemplazó a la mantención institucional mediante la fijación de un “monto de subvención” definido en Unidades Tributarias Reajustables para cada niño o niña que se atendiera diariamente en la red asistencial de SENAME. Este monto fue definido en términos diferenciados de acuerdo al tipo de programa, aportes que se complementaban con los denominados Programas de Apoyo que buscaban atender complejidades que no necesariamente eran consideradas en los programas o que eran más costosas” (Fundación León Bloy, 2009, citado por Andrade *et al.*, 2014: 38).
- “Como consecuencia del deterioro experimentado, durante el decenio de los 80, por el sistema de subvenciones del SENAME, se ideó una nueva forma de traspaso de recursos que fue denominada “Programa de Apoyo a Menores en Situación Irregular”. Así, se financiaron dos tipos de proyectos: Proyectos de Apoyo y Proyectos Alternativos. El financiamiento de esta línea experimental provenía de la sub-atención anual que en rigor se reinvertía en el mismo servicio con una modalidad distinta” (*sic.* Documento de Trabajo N° 6: Análisis del Programa de Apoyo del SENAME, 2006, en Carrasco *et al.*, 2008, citado por Andrade *et al.*, 2014: 40).
- La Ley N° 20.032 del año 2005 que “establece un Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del SENAME y su Régimen de Subvención” estableció un nuevo sistema de financiamiento con **licitaciones** y evaluación técnica y financiera de los **proyectos**. Complementariamente, actualizó los montos de la subvención, [...]. A su vez, modificó la oferta programática disponible de acuerdo a las características de los sujetos que efectivamente se atendían, revalorizando el rol de la familia como los primeros responsables cuidadores de sus hijos e hijas. [...] Dentro de este

---

<sup>96</sup> Cabe destacar que “La transferencia de recursos mirada desde la prestación realizada puede tomar distintas modalidades. El pago puede ser por “servicio prestado”, es decir, se entrega un monto mensual o anual por el servicio parcial o total que se va a prestar lo que asegura la oferta del servicio, independiente de la demanda existente. Otra forma es el pago por una canasta de prestaciones predeterminadas. Así, se establece una canasta tipo de los servicios o prestaciones que deben ser entregadas, asegurándose la oferta, pero se controla el tipo de prestaciones a entregar, lo cual se relaciona con la demanda de las prestaciones utilizadas. También se reconoce el pago por niño/a o adolescente atendido o asistido, en donde se paga en relación al número de sujetos atendidos. En tal caso, se puede diferenciar un pago en monto fijo que permita asegurar la estabilidad de la oferta (los costos fijos de la misma) y se incrementa por un monto variable relacionado con la demanda existente. También se pueden establecer medidas de financiamiento que transfieran los recursos independientemente de la cantidad de sujetos atendidos (“pago a todo evento”) lo que implica que los contenidos del mismo están suficientemente claros y compartidos por ambas partes” (*ibídem*: 46 y 47).

contexto, las líneas de acción que se establecieron como subvencionables en la ley fueron: las oficinas de protección de derechos de la infancia; los centros residenciales; los sistemas de diagnóstico y programas específicos, con un monto por niño o niña atendido” (*ibídem*: 38 y 39).

- “En los procesos de licitación y de adjudicación de recursos, los mecanismos para establecer el traspaso de éstos, exigen la presentación de un proyecto que debe considerar todos los componentes de una determinada modalidad de intervención. No obstante, al momento de cancelar los recursos financieros, este pago se estima en base a la cobertura de atención mensual –que no puede exceder lo acordado en Convenio– independiente del desarrollo de la intervención, de los requerimientos técnicos, de la calidad del trabajo, entre otros. Se produce así, la *superposición entre una lógica de proyectos que opera con un diseño técnico, compromete resultados y considera ciertas exigencias en personal para dichos resultados, con una lógica de subvención que paga por niño o niña atendido, independiente de cualquier otra variable*. Ciertamente esto resulta contradictorio. No existe margen para una variabilidad en los ingresos del proyecto. Vale decir, si en un mes el proyecto no atiende la totalidad de la cobertura máxima establecida en el convenio, se cancela por población atendida, generándose dificultades para asumir ese déficit presupuestario. Esta situación se ve especialmente en el inicio de los programas –programas de prevención, fortalecimiento familiar y de protección en general–. Se ha evaluado que la subvención por niño o niña atendida no facilita la mantención de un equipo de intervención, excepto cuando los ingresos corresponden o se aproximan al máximo de cobertura” (Carrasco *et al.*, 2008, citados por Andrade *et al.*, 2014: 40, resaltado nuestro).
- Respecto a la forma de entrega de la subvención, definida como pago mensual, este sistema obliga a los proyectos –que operan con esta lógica– a tener que destinar una parte apreciable de su tiempo a temas administrativos [...]. En este sentido, la extensión de este sistema de pago mensual aparece como un retroceso respecto de las modalidades de transferencia por remesas que se habían experimentado con el llamado “Programa de Apoyo”. La subvención asignada parte del supuesto que los organismos colaboradores adjudicados asumirán los costos de mantención, arreglo y reparación de la infraestructura en donde opera el proyecto. En este sentido, la subvención está destinada exclusivamente a sueldos (entre un 70 y un 85%), arriendo y gastos básicos que permiten atender a niños, niñas y adolescentes (*ibídem*: 40 y 41).

- "La estructura dada para las modalidades de atención, particularmente en la línea programas, impediría responder a las necesidades de modificar e innovar en las prestaciones que niños, niñas, adolescentes requieren" (*ibídem*: 41).
- "Desde la revisión documental se observa que el caso chileno se inscribe [...] en la línea de un Estado que auxilia económicamente la acción en protección especial y por tanto, no se considera responsable del costo total de las prestaciones. Sin embargo, al mismo tiempo dicho "auxilio" exige previamente concursar, ser evaluado, seleccionado y haber firmado convenio para que la subvención se haga efectiva" (*sic. ibídem*: 46).
- "La competencia por recursos escasos limita la colaboración interinstitucional. Otra de las debilidades puestas de manifiesto por representantes de las oficinas de protección de derechos, se refiere a la libre competencia que establece el marco legal que afectaría la colaboración entre instituciones que intervienen en materia de protección especial, elementos que coinciden con lo declarado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la competencia por recursos" (*ibídem*: 57)<sup>97</sup>.
- "Desde una reflexión enmarcada en la proyección de recursos, se pone de relieve el aporte que implicaría contar con fondos determinados por proyecto más que en la lógica de niño o niña atendida. Ello, en tanto contribuiría a que las entidades puedan hacer una proyección respecto a los fondos con los que van a contar. [...] En un sentido de identidades territoriales a intervenir, se articulan elementos desde los relatos que dicen relación con distribuir recursos conforme a las realidades territoriales presentes en los espacios geográficos, de manera de poder realizar una asignación de los fondos públicos con miras al respeto de las particularidades presentes en los territorios. Ello en función de las diversas complejidades de atención que se advierten en estos" (*ibídem*: 66).
- "Particularmente sensible es reflexionar respecto a las implicancias de introducir mecanismos de competencia a la prestación de la política de protección especial, ya que si bien se advierte una tendencia internacional hacia la misma, es relevante en este campo de la política social pensar en todos los elementos que es necesario garantizar para que no se medre la calidad de la intervención en infancia, como por ejemplo, características y estabilidad de los contratos que se establecen con privados para la prestación, resguardo de

---

<sup>97</sup> "No tenemos mucha vinculación con otras ONG, y es un tema difícil, porque el sistema de licitaciones nos hace competir, entonces como que no hay muchas ganas de compartir con otras ONG. El sistema de SENAME no ayuda a esa colaboración. Nosotros dependemos en nuestro financiamiento, porque no tenemos otros aportes, de las subvenciones de SENAME, entonces es crucial ganarnos las licitaciones" (Representante de la sociedad civil) (*ibídem*: 57).

mecanismos que posibiliten la recuperación del saber hacer de las instituciones; posibilitar el contar con profesionales de alta especialización técnica para realizar la prestación en protección especial, por señalar algunas” (*ibídem*: 70 y 71).

Todos estos asertos, presentes en el estudio en referencia a partir del análisis documental y de entrevistas a actores públicos y sociales, dan cuenta de nudos críticos que tienden a estar presentes en todos los campos en los que el Estado chileno provee servicios sociales a través de OSFL. El mecanismo de los contratos, bajo una lógica de subcontratación, es el que tiene más detractores como instrumento para facilitar la CPP. Pero, es claro que los Partenariados Público Privados (PPP) en su sentido tradicional tampoco parecen ser convenientes en estos casos porque ellos suponen, entre otras cuestiones, compartir el financiamiento, lo que, como se ha apreciado en el punto precedente, puede ser el más importante obstaculizador de la CPP en este ámbito y, sobre todo, puede lesionar los derechos ciudadanos. Por su parte, la adopción del mecanismo de las subvenciones asociadas a logros (por ejemplo, en términos de personas atendidas) tiene problemas como los enunciados en el estudio ampliamente citado. Otros autores que han estudiado los fondos concursables también han encontrado que pueden reforzar la segmentación de las comunidades locales al promover la competencia en su seno (ver Espinoza, 2004, citado por Cunill-Grau y Leyton, 2014). Más específicamente, Cárdenas *et al.* (2012) muestran que la concursabilidad y la competencia a las que se someten las organizaciones sociales en las políticas de infancia con discapacidad tornan vulnerables sus prestaciones (citados por *ibídem*).

Aunque asociado a prestaciones más que a servicios públicos, el **Programa Calle Chile Solidario** documentado por el presente estudio<sup>98</sup>, provee otros valiosos hallazgos, en este caso acerca de cómo una relación virtuosa entre actores de la sociedad civil y actores estatales puede deteriorarse cuando las OSFL se convierten solo en ejecutoras de un programa<sup>99</sup>.

Específicamente, la figura de las organizaciones de la sociedad civil desde el 2009, aproximadamente, pasa a ser la de Entidades Ejecutoras, a las que se les transfieren recursos para la implementación de la iniciativa, por lo que se considera que se encuentran inhabilitadas para ejercer el doble rol de definir lineamientos técnicos y ejecutarlos, asumiendo formalmente este rol la Unidad de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Programático de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social (MIDEPLAN, 2010a). El arreglo institucional para la vinculación es

---

<sup>98</sup> Ver detalle en Anexo N° 3, sobre experiencias.

<sup>99</sup> Según se refiere en la caracterización de la experiencia “En el proceso de visibilización, planificación y diseño de la política pública había un acuerdo para trabajar en función de un objetivo en común”.

a través de la suscripción de *convenios de transferencia de recursos* entre el organismo del Estado competente (Secretaría Ejecutiva de Protección Social) y las unidades ejecutoras<sup>100</sup>. A través de la suscripción de un convenio, adjudicado en una licitación pública, cada Entidad Ejecutora compromete una determinada cobertura de contacto, según capacidad de atención de la misma y la disponibilidad presupuestaria vigente. Así, las Entidades Ejecutoras, a través de sus profesionales y técnicos, deben prestar apoyo psicosocial a los usuarios del Programa, utilizando las metodologías e instrumentos básicos que éste defina para cada caso; informar de las necesidades de atención a las instituciones que forman parte de la red y derivar a las personas para su atención. Además, tienen la responsabilidad de contratar y coordinar a los operadores del apoyo psicosocial, denominados Gestores de Calle<sup>101</sup>, y reciben de parte del Programa el financiamiento acordado por beneficiario, para ejecutar con ellos las acciones y operaciones acordadas con la Secretaría Ejecutiva de Protección Social (MIDEPLAN, 2010a).

Ahora bien, entrevistados asociados a esta experiencia destacan lo siguiente:

- Una vez que comenzó a funcionar el Programa Calle como tal, con las unidades ejecutoras, desde la sociedad civil [...] se podrían considerar como facilitadores los procesos de autoaprendizaje, de reflexión y de sistematización que hacían pensar el Programa y mantenían los puntos de encuentro entre los organismos gubernamentales y las ONG que ya cumplían el rol de unidades ejecutoras, pero [...] esto se fue perdiendo con el tiempo y hoy casi no existen estos espacios o puntos de encuentro con las características que poseían anteriormente, sino que hoy es una relación con características instrumentales, de proveedor de servicios, más que de diálogo y reflexión respecto a lo que se está realizando (entrevista actor sociedad civil).

---

<sup>100</sup> Junto con la suscripción de estos convenios de transferencias de recursos, se fijaron criterios de condicionalidad de las transferencias basados en la evaluación y seguimiento permanente de estándares de calidad en la atención psicosocial de las personas en situación de calle. En estos convenios se establecen informes de avances periódicos sobre las prestaciones y servicios otorgados, así como mecanismos específicos de rendición de cuentas de los recursos transferidos (MIDEPLAN, 2010a). Por otro lado, la iniciativa cuenta con una línea de servicios complementarios, cuyo fin es contribuir a la consolidación de una red de apoyo y asistencia a las personas en situación de calle, donde se puedan atender y proveer de servicios de contención, orientación e intermediación. Para lo cual, se financian iniciativas que las propias instituciones presenten en su proyecto de ejecución, por concepto de servicios sociales complementarios prestados a la población objetivo del Programa Calle. Lo que se traduce, en que desde las entidades ejecutoras se declaran las capacidades, fortalezas y recursos institucionales que se ponen a disposición de las personas y para las cuales se pide un aporte complementario. Razón por la cual, las actividades se encuentran a disposición de cualquier usuario del Programa Calle, sin importar la entidad ejecutora de origen, en la medida que sea posible atender su requerimiento (MIDEPLAN, 2010b).

<sup>101</sup> Los Gestores de Calle, son quienes atienden de manera directa al grupo objetivo de este Programa, las personas adultas en situación de calle, levantando diagnósticos y determinando desde ahí las necesidades prioritarias de atención, informan de las necesidades de atención a las instituciones de la red y derivan a las personas para su atención.

- En este período se considera que desde el Estado hay un rol principal que refiere a transferir recursos, que en ocasiones es limitante, y que además adopta una posición de dictar lineamientos, los cuales las entidades ejecutoras deben cumplir, diferenciándose de los vínculos de diálogo que anteriormente había asumido (entrevista actor público).
- El actor de la sociedad civil considera que el cambio de rol, desde ser aporte en la planificación técnica a ser unidad ejecutora, trastocó la relación y la tornó un tanto perversa, en función a que pasó a ser tema primordial la transferencia de recursos monetarios, dejando en un segundo plano la discusión, la reflexión sobre la temática en particular de las personas en situación de calle y el cómo incidir desde su trabajo y la política pública, en mejorar las condiciones de vida de aquellas personas. Dicha situación fue motivada por acciones provenientes desde ambos lados, tanto del Estado en función de una mirada demasiado práctica, sin llegar a ser instrumental, sobre las organizaciones de la sociedad civil, la que variaba también en función de los gobiernos. Y desde las organizaciones de la sociedad civil porque efectivamente algunas comenzaron a ser puramente unidades ejecutoras que debían cumplir con un convenio, relegando a otro plano el origen de la organización, en cuanto su rol de sociedad civil y de pensar e incidir en la temática en particular así como en la política pública (entrevista actor sociedad civil).
- Restricciones presupuestarias y rigidez respecto a la ejecución del presupuesto por ítem, no permite flexibilidad ni ajustarse a la contingencia ni muchas veces a las necesidades de las personas en situación de calle. Opera la desconfianza en la relación, respecto a los recursos monetarios, considerando que generalmente desde el Estado se parte de la base que desde las unidades ejecutoras se están utilizando mal los fondos, además del hecho que, por temas administrativos de rendición de fondos, en ocasiones se termina retrasando el inicio de las actividades. Se van configurando situaciones que van distanciando y distorsionando las relaciones, haciendo más complejo encontrar puntos de encuentro o en definitiva perdiéndolos, lo que no permite avanzar ni mejorar en términos de iniciativas y políticas públicas, sino que solo marcar el paso (entrevista actor sociedad civil).
- También opera como un obstaculizador, la falta de capacidad de las ONG de “reinventarse”, de repensar su rol de sociedad civil, sobre todo con esta nueva figura que tienen, siendo ONG, pero a la vez entidades ejecutoras del Programa por lo cual reciben transferencias monetarias desde el Estado (entrevista actor sociedad civil).

- El Estado debe invertir en el desarrollo de sus proveedores, debe impulsar que estos crezcan, lo cual requiere que las organizaciones de la sociedad destinen fondos a desarrollo, en la elaboración de proyectos de dos o tres años, que permitan que lo invertido en un primer momento va a ser un útil posteriormente en el contexto del mismo proyecto, que se obligue a estos a considerar recursos para sistematización y evaluación de lo realizado, ojala por un externo, que se destine parte del presupuesto a la capacitación de los propios profesionales, [...] que el Programa o el proyecto no sea solo el trabajo con las personas en situación de calle, sino que se preocupen de que exista un desarrollo de las organizaciones que están haciendo de entidades ejecutoras y que son proveedores del Estado, asegurándose desde el aparato gubernamental también que las capacitaciones y funcionarios que posicionan para desenvolverse en esas áreas y más aún a ese nivel de coordinación y contraparte técnica sean de calidad (entrevista actor sociedad civil).

Otro caso documentado por el presente estudio<sup>102</sup>, la **Construcción y Funcionamiento del “Mapuche Ñi Lawentuwün”, MÑL (Centro de Medicina Mapuche)**, es particularmente relevante porque da cuenta de obstaculizadores de la articulación pública con la sociedad civil cuando está en juego la entrega de servicios de salud con pertenencia cultural<sup>103</sup>, que ameritan políticas públicas más amplias. De hecho, en este caso se buscaba desarrollar una propuesta de atención en salud, con pertinencia cultural mapuche, en un espacio culturalmente apropiado y con administración propia, con el propósito de abordar aquellas enfermedades no detectadas y por ende, no tratadas por la medicina occidental. Por otra parte, se reconocía que ningún sistema médico es capaz por sí solo de satisfacer todas las demandas en salud que presenta la población, en especial cuando son mapuche y rurales, quienes comparten su propia cosmovisión de salud-enfermedad.

La idea de hacer un Hospital de Especialidades que incorporara Medicina Mapuche y el Proyecto de Salud Mapuche tuvo como primera organización la *Coordinadora Comunal de Salud*, que contaba con una Personalidad Jurídica Municipal (Comuna de Nueva Imperial). Hasta ese momento se trataba básicamente de usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos. En 2002, para lograr el financiamiento necesario, la Coordinadora se transformó en la *Asociación Indígena Newentuleaiñ* según la Ley Indígena (D.L. 19.253). La gestión del MÑL

---

<sup>102</sup> Ver Anexo N° 3, dedicado a la descripción de las experiencias.

<sup>103</sup> Generó resultados concretos y sostenibles durante casi 10 años aunque se terminó la colaboración de manera reciente debido a conflictos legales. Debido a constantes demandas presentadas en la Dirección del Trabajo, el 17 de junio de 2015, el Servicio de Salud de la Araucanía informa que se pone término del Convenio de funcionamiento con la Asociación y que se despedirán 50 funcionarios (Radio Imperio, 2015). El MÑL pasará a depender de la Dirección del Hospital Intercultural de Nueva Imperial, en un proceso de reestructuración que establezca participativamente un nuevo mecanismo de organización, administración e interlocución (entrevista actor público).

quedó a cargo de esta Asociación hasta 2015. La principal fuente de financiamiento es gubernamental, primero recursos obtenidos en fondos concursables y actualmente por prestaciones de servicios médicos. Con el Servicio Nacional de Salud se firma un *Convenio de Financiamiento* que incluye la supervisión técnica y financiera de MÑL<sup>104</sup> y que debe renovarse anualmente. No existen actividades económicas propias o fuentes privadas de financiamiento.

Algunos de los hallazgos reportados en la descripción de la experiencia son los siguientes:

- El principal facilitador fue la voluntad política de las autoridades en respuesta al lobby de las organizaciones sociales. Fue clave el lobby con la entonces Ministra de Salud, Michelle Bachelet. Además, la Organización Mundial de la Salud apoyó el proyecto en sus inicios. Actualmente, están trabajando por un acuerdo político, porque los Convenios Anuales son muy limitados (entrevista actor privado).
- Esta vinculación en un primer momento se vio facilitada, una vez encontrada la respuesta al "...cómo va a ser la administración de este centro, porque para todos era nuevo, hasta que buscaron ahí, la posibilidad de hacer un convenio de trato directo con ellos que son DFL 3680, eso se siguen haciendo..."; sin embargo, el Servicio de Salud Araucanía actualmente está impedido de dar continuidad, por "...pronunciamiento de Contraloría, que no te permitía hacer más ese tipo de contrataciones, y que habría que licitar, lo que habrá que buscar una vía alternativa..."; concluye la entrevistada del sector público.
- Si bien en los inicios del proyecto, la Asociación quería participar directamente de la cogestión del Hospital Nueva Imperial, apostando por una co-presencia de terapéutica (biomédica y mapuche), este anhelo fue desestimado por las autoridades de salud de la época. Según Cuyul (2014), la co-gestión de salud "no tuvo eco en la racionalidad gerencial hegemónica operada por los funcionarios de salud de la época". La exclusiva relación de contraloría biomédica y financiera que el Ministerio de Salud mantiene con el MÑL y la Asociación Indígena que lo gestiona, "promueve la subordinación política y asfixia administrativo- financiera de estas nuevas instancias mapuche en salud" (*ibídem*: 4).
- Los representantes de la Asociación indican que requieren de un marco normativo que les permita facilitar la relación con el Estado, puesto que hoy es muy desgastador intentar responder a las normas que rigen su quehacer y su presupuesto debido a que están pensadas

---

<sup>104</sup> Con CONAF se firma un Convenio de Colaboración de Asesoría Técnica y Facilitación de Acceso a productos no madereros de Reservas Nacionales.

para el sistema médico occidental y no para el Mapuche. En 2009, este proceso contó con el apoyo del Comisionado para Pueblos Indígenas del Gobierno que destinó a una abogada para trabajar con ellos en la formulación de una propuesta. Con el cambio de gobierno en 2010, se perdió dicha iniciativa.

- Un obstaculizador corresponde a "las divisiones propias [entre miembros de la Asociación] que había por cuestiones de religión, afiliación con el Gobierno y metas ideológicas" (entrevista con Doraliza Millalen, Presidenta, AIN citada en Stellberg, 2009).
- Aunque SUBDERE (2010) reconoce como facilitador la capacidad de gestión de la Asociación, las demandas<sup>105</sup> con la Dirección del Trabajo (como también otros problemas administrativos) han resultado en que la Asociación ya no pueda gestionar el MÑL. Según el entrevistado del sector privado, los inspectores del Trabajo "exigen demasiado, no nos ven como organización Mapuche. No hacen la diferencia. Porque en cuanto a horario, tratos, es lo mismo que estar en la fábrica de empresarios. Ej.: Tenemos 40 funcionarios contratados. 60 funcionarios a honorarios entre las cuales están las machi, que por el trabajo que ellos realizan deben estar o trabajar más de doce horas".
- De acuerdo a Cuyul (2012), el nuevo escenario de políticas multiculturales en salud plantea desafíos tanto al Estado como a las organizaciones mapuche en salud. El mismo autor (2014) sostiene que se requiere un proceso de reflexión y análisis que fije las líneas de una política de salud Mapuche propia, una carta de navegación que establezca las orientaciones y prioridades en salud en base a un análisis colectivo que permita perfilar además una conducción sanitaria autónoma acorde a los distintos territorios, en diálogo con el Estado y la política de salud oficial.
- En el modelo de salud implementado en MÑL se demuestra que si el Gobierno pasa recursos directamente a la gente Mapuche, y la gente misma busca sus potencialidades internas, es posible administrar proyectos que se queden y se desarrollen en la comunidad (Stellberg, 2009). De hecho, SUBDERE (2010) plantea que la replicabilidad será viable en la medida que exista un marco jurídico y de financiamiento que reconozca la existencia de los sistemas médicos de los pueblos originarios, de tal forma que puedan operar fluidamente y no como hasta ahora. La experiencia será también replicable en la medida que exista un acuerdo explícito en las comunidades y sus líderes tradicionales para desarrollar proyectos similares.

---

<sup>105</sup> Existen seis demandas en curso por vulneración de derechos, cambio de lugar o puesto de trabajo (entrevista sector privado).

Todos estos tipos de evidencias sugieren que la definición de cuál es el mecanismo más apropiado de relación entre el Estado y las OSFL proveedoras de servicios, requiere ser consensuado entre las partes, teniendo en vistas que para propiciar la CPP con OSFL en el campo social, entre otras cuestiones, se requieren mecanismos más relacionales y que no fomenten la competencia por recursos entre las OSFL. Esto remite al tercer factor que se trata a continuación.

### **Una efectiva participación ciudadana**

#### **Proposición 3:**

**La interlocución política con la sociedad civil, especialmente con aquella que se orienta a la defensa o promoción de derechos sociales, así como con los agentes prestadores es clave para el desarrollo de relaciones más horizontales en pos del logro de sinergia.**

Hay evidencias contundentes acerca de la sinergia que surge cuando la co-producción de las políticas / programas sociales se asocia expresamente a la co-construcción social (ver, por ejemplo, Vaillancourt, 2008). Emerge así otra variable que puede estar incidiendo en la eficacia de la CPP. De hecho, refrenda su importancia el reconocimiento de que “la colaboración no producirá los resultados deseables de gobernanza en ausencia de un poder compensatorio” (Fung, 2002: 6). En este sentido, el argumento es que “profundas diferencias de intereses están presentes en muchas de las áreas de políticas públicas en las cuales la gobernanza colaborativa parece ser prometedora (como son protección ambiental, estándares laborales, discriminación racial y de género, educación pública, y hasta temas básicos de seguridad). No obstante, la ausencia de un poder compensatorio en los encuentros ha amenazado varios beneficios potenciales de la colaboración, y desmentido muchos de los argumentos de sus proponentes. Por lo tanto, un mayor poder compensatorio puede favorecer resultados más justos y efectivos de la gobernanza colaborativa en muchos casos. Lamentablemente, las formas de poder compensatorio a menudo han sido diseñadas para propósitos adversariales y no se adaptan fácilmente a las necesidades de gobernanza colaborativa. De allí que los proponentes de la colaboración deberían comprender la relevancia de la dimensión política –la cuestión de poder compensatorio– que sus críticos enfatizan” (*ibídem*).

Incluso, se ha destacado que la naturaleza del involucramiento de los socios en las decisiones dentro de la fase de implementación de los PPP puede ser disfuncional e ineficiente cuando no se coloca el suficiente énfasis en este aspecto en la fase de diseño de los proyectos (ver, Fischbacher y Beaumont 2003, citados por Torchia *et al.*, 2015: 248-249). Al respecto, se sostiene que para que los propios PPP puedan ser efectivos es necesario reducir la asimetría de poder entre los socios y usar mecanismos informales de coordinación y de generación de confianza (Torchia *et al.*, 2015: 249).

A continuación se presentan algunos mecanismos que operan en otros países y luego los que existen en Chile.

### **Los órganos de participación en Francia**

*En Francia desde 1983, período en que se dicta la Ley de descentralización, el Estado comenzó a potenciar y a reconocer al sector no lucrativo o tercer sector a partir de diversas iniciativas. Se crearon diferentes instancias de participación público-privada que fomentan la organización de las asociaciones como el Consejo Nacional de la Vida Asociativa (el Conseil National de la Vie Associative - CNVA), la instancia interministerial de economía social llamada Délégation Interministérielle à l'Économie Sociale -DIES-, junto con instancias de provisión de recursos como el Fond National de Développement - FNDVA, e instancias de coordinación de las asociaciones como la Conférence Permanente des Coordinations Associatives - CPCA y el Consejo Económico Social como instancia organizativa de participación pública y privada (Conseil Économique et Social), con representación de las asociaciones, a la vez que se establecieron ventajas fiscales para las asociaciones no lucrativas y se incrementaron las subvenciones. Es así que el proceso de descentralización implicó en el país un rol de las organizaciones de la sociedad civil en pos de asegurar, en conjunto con el Estado, la provisión de la seguridad social y la ayuda social.*

Fuente: FLV (2011: 23, citado por Andrade *et al.*, 2014: 22).

### **Los Consejos deliberativos de políticas sociales en Brasil**

*Brasil aporta un interesante ejemplo de diseño institucional de la participación ciudadana que combina una dimensión funcional con una dimensión territorial a efectos de la elaboración y*

control de políticas públicas, especialmente en el campo social. Además, parte importante de los órganos creados a tal efecto no son meramente consultivos sino **deliberativos**.

De este tipo, hasta el año 2010, existían al menos 9 consejos nacionales creados o reformulados a partir del 2003 (primer gobierno de Lula), cuyas decisiones son de acatamiento obligatorio por la autoridad responsable de la ejecución de la decisión y cuya composición es **paritaria**:

*Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS*

*Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA*

*Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI*

*Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT*

*Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA*

*Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC*

*Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE*

*Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS*

*Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CCFGTS*

Con las mismas características que los anteriores pero con **participación mayoritaria** de la sociedad existen los consejos nacionales siguientes:

*Conselho Nacional de Saúde*

*Conselho das Cidades*

*Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP*

*Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS*

*Conselho Nacional de Esporte*

*Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*

*Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social e Participativo*

*Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT*

La mayoría de estos consejos también operan a nivel estadual y municipal y se combinan con la celebración de **conferencias** temáticas.

Fuente: Cunill-Grau (2010)<sup>106</sup>.

En el caso de Chile en los últimos años ha habido esfuerzos significativos por institucionalizar mecanismos de participación en la gestión pública. Ellos se plasman básicamente en la Ley N°

---

<sup>106</sup> Para una descripción y un análisis crítico véase Cunill-Grau (2010 y 2011).

20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, publicada el 16 de febrero del año 2011 y que, entre otras cuestiones, establece el marco referencial para la participación ciudadana.

Entre los méritos que se le reconocen a esta ley se destaca<sup>107</sup> el que pasa a reconocer la participación ciudadana como un derecho ciudadano, en vez de estar sujeta a la discrecionalidad de las autoridades para su reconocimiento. Ello porque la referida ley agrega a la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, un nuevo Título (el IV, De la participación ciudadana en la gestión pública),<sup>108</sup> cuyos principales contenidos son:

- El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones efectuados a través de sus órganos de administración.
- Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia. Las modalidades deberán mantenerse actualizadas y publicadas a través de medios electrónicos u otros.
- Los órganos de la Administración del Estado deberán poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros.
- Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán **cuenta pública participativa** a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria.
- Los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Las consultas deberán ser realizadas de manera informada, pluralista y representativa.

---

<sup>107</sup> Véase Moya Santander (2013?), del cual se recogen los extractos que se reseñan.

<sup>108</sup> Las normas de este Título no serán aplicables a los órganos del Estado señalados en el inciso segundo del artículo 21 de Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Dichos órganos podrán establecer una normativa especial referida a la participación ciudadana.

- Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer **Consejos de la Sociedad Civil**, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.

Respecto del proceso de instalación de la ley se indica que los ministerios y servicios referidos en el Título IV de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, según la disposición transitoria primera, deberán dictar la respectiva norma de aplicación general a que se refiere su artículo 70, dentro del plazo de seis meses contado desde la fecha de publicación de la presente ley (16 de agosto del 2011)<sup>109</sup>.

Además, en el plano local, la ley configura una nueva institucionalidad mediante la creación de los **Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil**, con nuevas responsabilidades y con la búsqueda de actualización de las ordenanzas de participación ciudadana en relación al tipo de organizaciones que deben ser consultadas e informadas, la fecha en que deben efectuarse tales procesos, y la descripción de los instrumentos y medios a través de los cuales debe llevarse a cabo la participación ciudadana en la comuna.

Más allá de este tipo de institucionalidad que opera para el conjunto de la administración sea nacional o subnacional, en el caso de esferas específicas, como por ejemplo, la de la infancia y adolescencia, predominan desde hace décadas consejos consultivos, aunque con diferentes grados de incidencia.

Ahora bien, si se considera que la participación ciudadana tiene como propósito básico la democratización de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, hay al menos cuatro criterios que requerirían ser considerados (ver Cunill-Grau, 2012, 2010, 2004).

*a) Representación social e inclusión social.* Supone:

- Hacer discriminación positiva o usar el sorteo a efectos de asegurar la representación social de los sectores que no tienen voz.
- Contemplar incentivos que compensen los costos de oportunidad para los sectores más carenciados.

*b) Deliberación sobre asuntos socialmente relevantes.* Supone:

---

<sup>109</sup> Se pueden ver las normas de participación ciudadana dictadas por los Ministerios en sus respectivas páginas web en el link de Gobierno Transparente, en mecanismos de participación.

- Que se discutan las propuestas de políticas emanadas de los respectivos órganos gubernamentales y las respectivas asignaciones presupuestarias.
- Que se disponga de capacidad propositiva sobre asuntos que requieran ser elevados a la agenda pública.
- Que las deliberaciones se produzcan con los agentes gubernamentales que tienen poder para incidir sobre los asuntos respectivos.

*c) Accountability de la participación ciudadana. Supone:*

- Procedimientos concretos para asegurar la relación representantes-representados (restricción del tiempo de mandato de los representantes, efectiva elección por las bases sociales, etc.).
- Procedimientos para asegurar que los actos de rendición de cuentas sean procesos dialógicos (por ejemplo, obligación de divulgar con antelación la información que se tratará en la rendición de cuentas; normas de escucha a los participantes; convocatorias amplias a través de todos los medios posibles, etc.).
- Mecanismos de seguimiento permanente de las resoluciones emanadas de los órganos de participación ciudadana.

*d) Acceso, comprensión y uso de la información pública.*

Si se contrastan tales criterios con la institucionalidad de participación ciudadana promovida en Chile se puede concluir que hay aún un importante campo de acción para convertir a la participación ciudadana en un facilitador de la CPP en el campo social. Asociado a esto aparece un cuarto elemento que cabría también considerar.

### **Una Contraloría social autónoma y eficaz, con complementariedad institucional**

#### **Proposición 4:**

**Es necesario que exista consistencia institucional entre los fines de la participación ciudadana y sus mínimas condiciones intrínsecas. Para ello, deben distinguirse las especificidades que tiene el control social respecto de la participación ciudadana en general. Asimismo se requiere propender a la complementariedad institucional así como a la "economía institucional".**

Cuando la participación social opera en la evaluación y control de la CPP, en estricto sentido, plantea requerimientos específicos (ver, por ejemplo, Cunill-Grau, 2009). De hecho, en este

caso lo aludido es el “**control social**”<sup>110</sup> sobre las políticas públicas y sus resultados, el que es un importante facilitador de la CPP siempre que estén presentes al menos los requerimientos siguientes:

a) *Autonomía social*. Supone:

- Que los miembros que corresponden a la sociedad sean efectivamente escogidos por sus organizaciones.
- Que no existan exclusiones respecto de cuáles organizaciones sociales pueden elegir a representantes.
- Que se disponga de las condiciones materiales de independencia (recursos financieros e infraestructura para el ejercicio de sus atribuciones).

b) *Recursos de enforcement*<sup>111</sup>. Supone:

- Poder de aprobar el presupuesto del área y de distribuir los recursos de los fondos correspondientes
- Poder de la deliberación.
- Disposición de acciones judiciales, etc.

c) *Acceso, comprensión y uso de la información pública*.

En la práctica, es muy difícil encontrar ejemplos de órganos de control social que consideren todos estos criterios. Sin embargo, ellos comienzan a ser recurrentemente resaltados por la literatura pertinente.

También cuando el Estado crea instancias de participación ciudadana y de control social hay al menos cuatro lecciones que derivan de la práctica:

- 1) Tiene que existir una articulación orgánica de los órganos de control social a los órganos de control estatal, así como de las instancias de participación y control social entre sí. También la complementariedad debe operar entre los órganos de participación y control con el tejido social preexistente.
- 2) Es preciso considerar cuáles son los procedimientos y reglas sobre estructuras y procesos burocráticos (por ejemplo, niveles de discrecionalidad, niveles de centralización/descentralización), habida cuenta de que ellos pueden poner límites objetivos al ejercicio de la participación ciudadana o del control social.

---

<sup>110</sup> También denominado “Contraloría Social” o “Veeduría Social”.

<sup>111</sup> Este término no tiene una palabra en español que lo traduzca. Alude a la capacidad de lograr que lo que esté planteado se haga; a la capacidad de obtener o exigir por fuerza.

- 3) Las instancias de participación y de control social tienen que operar en todos los niveles gubernamentales y asociarse a las instancias intersectoriales.
- 4) La proliferación de órganos o instancias de participación y control social atenta contra su eficacia puesto que implica fragmentar a los sujetos sociales y sus prácticas.

### **Accountability<sup>112</sup> recíproca**

#### **Proposición 5:**

**Una contraloría social efectiva, tanto de la sociedad civil en general como de aquella que interviene en la prestación de servicios sociales, es un importante instrumento de la *accountability* de la CPP. Sin embargo, además la lógica de la *accountability* tiene que trascender los esquemas formales de rendición de cuentas, sustentarse en un control y evaluación por resultados y operar recíprocamente.**

Ciertamente, el control social sobre las políticas, sus resultados y, en general, sobre cualquier iniciativa social que se desarrolle con fondos públicos es un mecanismo poderoso para propender a reforzar la *accountability* de la CPP, aunque no la agota. De hecho este tema reaparece tras la creciente conciencia de que los ejercicios de rendición de cuentas circunscritos a quienes participan en el financiamiento y el énfasis en los aspectos financieros-contables ofrecen muy limitadas oportunidades para la democratización de las relaciones Estado-sociedad.

Mientras la Nueva Gestión Pública concibe la relación de rendición de cuentas como de un solo lado (*accountability* del proveedor hacia el financista, quien representa a los clientes), recientes investigaciones han reconocido la complejidad de las relaciones de rendición de cuentas sobre todo cuando están implicadas organizaciones sociales comunitarias. Respecto de ellas, muchos autores reconocen que la rendición de cuentas es una compleja interacción entre los requerimientos de las comunidades, financistas, y profesionales; y, por tanto, que la rendición de cuentas de los proveedores hacia el financista podría no ser la más importante relación en la rendición de cuentas (Tenbense et al. 2013, Boulton 2005, Sullivan 2009, citados por Dwyer et al., 2014: 1095). En este sentido, la noción de "*Reciprocal Accountability*" ofrece una comprensión alternativa en la cual *accountability* es "la actividad de rendición de cuentas al interior de un grupo y entre grupos de modo que los actores negocian su identidad, obligaciones y responsabilidades en relación con otros, produciendo un ambiente de rendición de cuentas

---

<sup>112</sup> Se opta por el término en inglés porque ya es de uso común y porque la traducción al español como "responsabilización", aunque aceptada, tiene también otras connotaciones. La otra traducción usada es "rendición de cuentas", tal como lo evidencian las alusiones que siguen.

recíproca". Sin embargo, Dwyer *et al.* (*ibídem*) concluyen que el mayor problema para los reformistas es "reconciliar diferentes interpretaciones de *accountability*, y desarrollar métodos que sean funcionales y aceptados por los financistas, proveedores y comunidades".

Como ya se ha apreciado, la Ley 20.500 agrega a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado la obligación de los órganos de la Administración del Estado de dar **cuenta pública participativa** a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Luego, en el capítulo siguiente, se mostrarán algunas de las percepciones que los grupos focales de este estudio manifiestan al respecto.

Es importante por ahora tener en cuenta que en relación a la rendición de cuentas que los órganos públicos exigen a las OSFL hay apreciaciones también muy críticas. Por ejemplo, el estudio referido a la relación entre las OSFL y el SENAME en Chile (Andrade *et al.*, 2014: 47), a partir de la revisión de varios casos, señala que "la manera de presentar y justificar los gastos pone en evidencia cómo se entiende la relación entre los servicios públicos y las organizaciones de la sociedad civil". Sostiene que "desde la sociedad civil se intuye una tensión entre opciones diversas relativas a la supervisión, las cuales no parecen zanjadas en el SENAME. A saber: la supervisión tiene como centro el monitorear los casos (que de acuerdo a representantes de la sociedad civil supone una tarea imposible por una cuestión de volúmenes), monitorea procedimientos (y con ello deviene en una suerte de control administrativo, de control de cosas formales, alejada cada vez más de lo sustantivo y de lo técnico) y monitorea proyectos como un todo (pero con ello no logra observar la situación de niños y niñas en profundidad lo que a la primera crisis le pasará la cuenta). Esta tensión real requiere despejar el foco de la supervisión, declarándolo explícitamente y desde ese foco diseñar el sistema de supervisión. [...] Los actores del sector público parecen entender que su foco es monitorear los proyectos, no obstante eso contradice lo que constatan los actores de la sociedad civil respecto de una supervisión preocupada de detalles (sobre todo de los detalles administrativos de lo técnico). Concretamente, la supervisión entonces se centraría en una revisión cuantitativa de un listado de temas específicos que tiende a focalizarse en dimensiones administrativas. [...] Para los representantes de la sociedad civil, es tarea de la supervisión el monitorear la calidad de los resultados de la intervención en protección especial, por ende, es también tarea de la misma monitorear los procesos que apuntan a esa calidad. Para encarar tal tarea tanto la supervisión como los implementadores de la intervención deben tener un foco en la calidad de procesos y resultados, y asegurar los mismos. Es aquí donde el análisis crítico a la supervisión se

profundiza al constatar que el servicio y sus supervisores se ven a sí mismos como controladores externos de los procesos implementados por los organismos de la sociedad civil, siendo sentido su rol como el de un funcionario que cada cierto tiempo controla cumplimientos en cada proyecto. Esto implica que el servicio, más allá de los profesionales que asumen la función de supervisión, no se ve como parte del proceso de logros a alcanzar con niños y niñas, no se ve como articulador de la oferta en cada territorio para ver apoyos a la implementación de cada proyecto, ni como promotor de los derechos de la infancia y por lo mismo, no logra distinguir otras acciones claves que el servicio puede realizar para facilitar logros de los proyectos en los territorios y para asegurar procesos de calidad también desde el mismo (*ibídem*: 60 y 61)<sup>113</sup>.

En cualquier caso, cabe tener en cuenta que en la mayoría de los servicios prestados a través de CPP están implicados derechos de la ciudadanía. Por ello es que, por ejemplo, en el campo de la provisión de servicios hacia la infancia desarrollados por privados, el Comité de los Derechos del Niño “recomienda que los Estados Partes adopten medidas legislativas y establezcan un mecanismo de seguimiento permanente con el objeto de garantizar que los proveedores no estatales de servicios respeten los principios y disposiciones pertinentes de la Convención, especialmente el Artículo N° 4. El Comité recomienda que los Estados Partes evalúen periódicamente los servicios prestados por organizaciones no estatales de servicios proveedores -independientemente de si el servicio ha sido específicamente contratado por el Estado- en términos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, y cumplimiento general de la Convención y condiciones del financiamiento” (Comité sobre los Derechos del Niño, 2002: 9, citado por Andrade *et al.*, 2014: 13).

El control de la calidad es uno de los puntos más críticos. En este sentido, es interesante constatar que las certificaciones en gestión de calidad a la manera que se ha estado trabajando por ejemplo en España<sup>114</sup> han surgido desde las inquietudes de las propias ONG (*ibídem*: 48). También destacan casos como el francés que se reseña a continuación.

---

<sup>113</sup> Para tratar de suplir estas debilidades desde el Servicio Nacional de Menores se busca mejorar la calidad de supervisión por medio de la estandarización de procedimientos y de diversas herramientas de evaluación (*ibídem*: 62).

<sup>114</sup> Es digna de mención la Norma ONG con Calidad, creada por una red de ONG´s que han trabajado desde el año 1999 este campo en España. Ellas han buscado instalar un enfoque que pone al centro valores y principios. Calidad basada en valores, es la consigna de este movimiento y busca asegurar que las prácticas de las ONG se ejerzan desde el terreno de la ética. Esta norma recupera también la experiencia de las ISO junto a elementos aportados por el modelo europeo de gestión de calidad (*ibídem*: 17).

*En Francia, producto de la Ley de 2007 se crea la Agencia Nacional de Evaluación y de Calidad de los establecimientos sociales y médico sociales, que sustituye al Consejo Nacional de la Evaluación Social y Médico Social, en aplicación de la ley de presupuestos de la seguridad social para el 2007. A su vez, el Artículo N° 312-8 del Código de la Familia y Acción Social establece la obligación de evaluar calidad de los servicios en tres niveles: evaluación de situaciones individuales, funcionamiento de estructuras, y del dispositivo de protección a la infancia. El Ministerio establece como criterios de evaluación de protección a la infancia: 1) la localización a nivel departamental; 2) la pertinencia de la oferta; 3) la existencia de protocolos o convenciones entre los distintos participantes; 4) la calidad y permanencia de las relaciones de cooperación; 5) la percepción del servicio por su entorno; 6) las acciones del servicio por ser reconocido.*

Fuente: Andrade *et al.* (2014: 22).

## **Transparencia integral**

### **Proposición 6:**

**La transparencia es un derecho de la ciudadanía que para operar como tal requiere que la información sea relevante socialmente, accesible, oportuna y exigible por parte de todos los socios.**

Crecientemente se reconoce que la selección del socio correcto es un asunto crítico. Sin embargo, al respecto afloran importantes preguntas, como por ejemplo, ¿cuál es el criterio que debería usarse para la selección de empresas o compañías candidatas? A pesar de que no hay una ni una clara respuesta, se afirma que es fundamental que el sector público se asegure de que el proceso de selección de socios sea justo y transparente. En ausencia de tales procesos, puede no ser seleccionado el adecuado socio para enfrentar las tareas, e incluso el proceso entero puede terminar generando disputas innecesarias, litigios, etc., los cuales podrían impedir el progreso de los proyectos (Unece 2008, citado por Torchia *et al.*, 2015: 256-257).

La Ley 20.500 de Participación Ciudadana en su Título II, referido a las organizaciones de interés público, señala que "Las personas jurídicas a que se refiere este título que reciban fondos públicos, en calidad de asignaciones para la ejecución de proyectos, subvenciones o subsidios, o a cualquier otro título, deberán informar acerca del uso de estos recursos, ya sea publicándolo en su sitio electrónico o, en su defecto, en otro medio. Anualmente, las

organizaciones de interés público deberán dar a conocer su balance contable en la forma señalada en el inciso anterior” (Artículo 17). Por su parte, el Reglamento del año 2013 en su Artículo 8, señala lo siguiente: “Las organizaciones de interés público que reciban fondos públicos, en calidad de asignaciones para la ejecución de proyectos, subvenciones o subsidios, o a cualquier otro título, deberán informar detalladamente acerca del uso de esos recursos. La información a que hace referencia el inciso precedente deberá ser veraz, completa y actualizada, y publicarse, manteniendo dicha calidad, en el sitio electrónico de la organización o, en su defecto, en cualquier medio de comunicación social escrito o electrónico, o en un sitio electrónico de otra organización similar o del organismo público que haya suministrado los respectivos fondos. Dicha publicación deberá ser puesta en conocimiento del órgano administrativo que hubiere otorgado los respectivos fondos públicos, en forma oportuna”. Cabe destacar, sin embargo, que uno de los problemas enfrentados por este estudio para la caracterización de experiencias destacadas<sup>115</sup> fue que en las páginas web en general este tipo de información no aparece, lo que sugiere que la norma no se está cumpliendo cabalmente.

## **2. LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN INICIATIVAS DE DESARROLLO SOCIAL**

Aun cuando en la actualidad una parte significativa de la relación Estado-Sociedad se desenvuelve en el área de la provisión de servicios sociales, es evidente que hay otro campo real y potencial de relación referido específicamente a iniciativas que tienen un alcance acotado en el tiempo a partir de objetivos específicos de acciones orientadas a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión o la desigualdad sociales. Este es precisamente el campo en que la DCPD desarrolla la mayor parte de su acción.

En tales casos, a diferencia del anterior, resulta pertinente distinguir entre las iniciativas emprendidas por OSFL de origen social, por OSFL de origen empresarial (fundaciones corporativas), por empresas mercantiles, además de por organizaciones comunitarias. Sin embargo, como se apreciará, una parte significativa de tales iniciativas tiene como característica el que intervienen en ellas actores de casi todos estos tipos, aunque habitualmente en iniciativas innovadoras de largo plazo que aspiran a convertirse en negocios inclusivos desde la lógica de que todos pueden “ganar” algo.

---

<sup>115</sup> Véase el Anexo N° 3, de Experiencias.

Dos de las experiencias documentadas en este estudio corresponden aproximadamente al último tipo, aunque con públicos y escalas muy diferentes. Una es el **Proyecto Importa**<sup>116</sup> que se inició como una de las líneas de trabajo de Upa!Studio y cuya propuesta de valor es capacitar internos en la reutilización de desechos para fabricar productos sustentables con diseño innovador y después comercializarlos a través de organismos públicos y privados<sup>117</sup>. Algunas empresas privadas, a través de sus programas de responsabilidad social, han abierto sus lugares de trabajo para apoyar estos procesos. Los ingresos económicos de los productos vendidos se entregan a los internos y a la empresa de manera proporcional bajo el modelo de comercio justo. Cabe destacar, de cualquier manera, que en toda la documentación encontrada el Proyecto Importa se presenta más bien como una empresa social que colabora con el sector público. De hecho, en mayo de 2014, IMPORTA recibió la certificación de sistema B para emprendimientos sociales.

El otro caso pertinente es el **Proyecto Reciclaje Inclusivo**, liderado y articulado por la Fundación Casa de la Paz<sup>118</sup>, que busca formalizar un sistema de reciclaje inclusivo relacionado con la Responsabilidad Extendida al Productor (REP) así como mejorar los ingresos y las condiciones laborales de recicladores, incorporándolos en los sistemas de gestión de residuos sólidos municipales y facilitando su acceso a los mercados de materiales reciclables.

Antes de reseñar los facilitadores de la CPP que afloran de estas y otras experiencias y de la propia literatura, corresponde resaltar que hay facilitadores comunes que aplican en todas las áreas de la CPP y que son específicamente los últimos cuatro reseñados precedentemente. Cabe, por tanto, la proposición general siguiente.

### **Una relación Estado-sociedad democrática, responsable y transparente**

#### **Proposición 1:**

**Constituyen condiciones de la CPP en iniciativas de desarrollo social: i) Una efectiva participación ciudadana; ii) Una Contraloría social autónoma y eficaz, con**

<sup>116</sup> Véase descripción en el Anexo N° 3 así como del Proyecto Reciclaje Inclusivo.

<sup>117</sup> Participan empresas privadas, como Homy de Sodimac, y organismos públicos, como el Centro Cultural de la Moneda, en la venta de los productos elaborados por los internos. Los productos de Proyecto Importa se caracterizan por ser de diseño local y ser basados en principios de inclusión social y sustentabilidad.

<sup>118</sup> Fundación Casa de La Paz y Coca-Cola venían desarrollando un trabajo conjunto en establecimientos educacionales sobre la recuperación de PET (Polietileno tereftalato) o más conocido como botellas de plástico, y en el año 2010, esta empresa privada comenta que necesita recuperar 12.000 de las PET anuales. Esta situación permite que la Fundación no vea esto solo como sensibilización y recuperación, sino que considera la posibilidad de un negocio en función de la cadena completa.

**complementariedad institucional; iii) *Accountability* recíproca; y iv) Transparencia integral.**

Los grupos de discusión convocados por este estudio en marzo del 2015<sup>119</sup>, así como los grupos focales organizados en julio de 2015<sup>120</sup>, coinciden en que una participación ciudadana con posibilidad de incidencia más que un facilitador de la CPP tendría que ser considerada como una condición básica para su despliegue.

Respecto de los Consejos de la Sociedad Civil que la normativa chilena pertinente mandata constituir en los órganos de la Administración del Estado, se destaca que su carácter meramente consultivo a la larga opera como inhibidor de la participación social. Pero, además, las propias entidades participantes en los grupos focales tanto de fundaciones corporativas como de OSFL de carácter social resaltan el hecho de que son las mismas entidades las convocadas por muchos de los consejos creados (Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, Corfo, entre otros) por lo que visualizan que también en la práctica opera una suerte de concentración o “elitización” de hecho de la participación ciudadana. Esto es importante de considerar porque, como se advirtió, la Ley estipula que tales consejos “estarán conformados de manera diversa, representativa y *pluralista* por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo”.

En el grupo focal de representantes de empresas aparece además resaltado que suele haber más participación de los beneficiarios en el diseño de proyectos liderados por empresas que en los de organismos públicos, incluso del ámbito local. Sostienen, también, que mecanismos institucionales tales como los planes de desarrollo comunal no están validados por la gente debido a la percepción de que “no se hace nada relevante a través de ellos”. Agregan que sería importante incluir a las empresas, que han invertido en sus propias comunidades, en los mecanismos de participación ciudadana locales, a fin de revitalizarlos.

Otro punto destacado se refiere a la fragilidad de los mecanismos de rendición de cuentas tanto del Estado como de la propia sociedad y a la necesidad de que ambos operen efectivamente a fin de facilitar la CPP. Una opinión, emanada desde el sector de OSFL, es que actualmente “nadie quiere financiar la transparencia” y que esfuerzos emprendidos por organizaciones sociales no suelen ser debidamente considerados por los organismos estatales pertinentes. El

---

<sup>119</sup> Véase Anexo N° 1, metodológico.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

grupo de las fundaciones corporativas destaca, por su parte, que ellas tienen que rendir cuentas a los directorios de las empresas y a los propios accionistas ya que los dineros que manejan provienen habitualmente “del bolsillo de los accionistas”; por tanto, que tienen más mecanismos de rendición de cuentas que las OSFL sociales.

Un cuadro diferente ofrece algunas de las iniciativas documentadas por este estudio que declaran disponer en su interior de mecanismos eficaces de participación. De hecho, en el caso del **Proyecto Importa**, el equipo destaca que toman decisiones en colaboración con los mismos internos. Se señala, además, que el proyecto Importa refleja la experiencia de Socialab en el hecho que estableció un proyecto donde todos los actores estaban en el mismo nivel: “el éxito que tuvimos se relaciona con la capacidad de generar sinergia, no solo redes, sino sinergias y proyectos con estas redes [...]. Por otro lado, nos dimos cuenta de que la comunidad no es el único elemento importante, sino que todos deben estar en un mismo nivel, el Gobierno, la empresa y la comunidad” (Matías Rojas, director de Operaciones de Socialab, citado en Socialab, 2014)<sup>121</sup>. Por su parte, según las fuentes consultadas, en el **Proyecto Reciclaje Inclusivo** se trabaja con los recicladores en reuniones semanales o cada dos semanas, en función de los grupos que se conformen en las comunas implicadas<sup>122</sup>.

De cualquier manera, el caso más destacado al respecto es el de la experiencia de **Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sustentable de la Cuenca del Salar del Huasco**, cuyo objetivo fue crear las condiciones necesarias para la conservación y uso sustentable del Salar del Huasco, incorporando a los actores locales en un proceso de gestión ambiental participativa<sup>123</sup>. El proceso incluyó a los actores de la sociedad civil organizados en las comunidades indígenas, comunidades urbanas en general y ONG, además del sector privado conformado por pequeños agricultores y las grandes empresas mineras instaladas en la zona. Un Comité Público-Privado se constituyó formalmente en el año 2003, y se transformó en la instancia de coordinación de la iniciativa<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Véase documentación del caso en Anexo N° 3, referido a las experiencias.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> Ver descripción en Anexo N° 3.

<sup>124</sup> Desde el sector público, se destaca que la participación del CED, siendo un centro de estudios prestigioso y con profesionales de experiencia en el tema, facilitó el trabajo, reconociendo que eran actores presentes y dedicados a la iniciativa, que tenían un manejo en términos políticos tanto a nivel de partidos como de política pública. Además, de esta expertiz y conocimiento del tema, se considera que facilitó la iniciativa, la labor que realizaba el CED en las reuniones uno a uno, ya que, al participar de las reuniones se evidenciaba que se había realizado un trabajo previo y que habían avances (entrevista actor público).

Por otro lado, se señala que también facilitó el trabajo, el contexto de amenaza latente de la minera y la claridad que había respecto al valor ambiental de ese sector, conocimiento que facilita la existencia de un interés común en el tema. Así como el hecho de que se alcanzaran metas y resultados a lo largo del proceso (entrevista actor público).

Se reconoce que, en términos de los objetivos de la iniciativa, fue fundamental la participación de la comunidad y de los actores locales, teniendo como foco la sustentabilidad de la iniciativa y del Plan de Gestión generado en ella. En ese sentido “este Comité Público-Privado fue la principal instancia para el desarrollo del proyecto. Su carácter participativo y voluntario; pero formalizado en una estructura aprobada por el Intendente y presidido por la Gobernadora, le dieron credibilidad y legitimidad al proceso, al mismo tiempo que permitió un diálogo abierto donde se incorporaron más de 30 participantes representantes de entidades públicas, privadas y de la comunidad, logrando un alto nivel de compromiso y desempeño como se constata a través de los numerosos resultados directos e indirectos de la experiencia que aún sigue dando frutos” (Documento Web 1).

En todo caso, se resalta la necesidad de financiamiento de iniciativas de parte del Estado que permitan la creación de este tipo de instancias de cooperación público-privada, ya que, de otra manera, la participación efectiva en espacios o mesas de trabajo y articulación quedan a la vocación de voluntariado de las personas y funcionarios públicos, en consideración de que cada uno de ellos ya realizan un trabajo. Este financiamiento, facilitaría el desarrollo y la labor que implica ser parte de estos espacios de cooperación público-privada, evitando la sobrecarga de trabajo, situación que se reconoce como motivo fundamental de la no participación, tanto de actores del sector privado, público o de la sociedad civil (entrevista actor público).

Otro de los aspectos señalados refiere a que los espacios de cooperación tendrían que tener cierto carácter deliberativo o resolutivo, que sean “instancias donde los públicos - privados conversen, tomen decisiones, tomen acuerdos, se construya [para] adelante” (entrevista actor público), siendo fundamental que lo transversal sea el bien común, el bienestar de la comunidad (entrevista actor público).

Cabe destacar que el actor entrevistado de la sociedad civil manifiesta que la experiencia es absolutamente replicable. De hecho, se sostiene que el CED en el último tiempo ha desarrollado el mismo proyecto en la Comuna de Alhué, el cual contó con el patrocinio de la Municipalidad a través de PLADECO y la amplia participación de diferentes actores sociales de la comuna.

### **Relaciones de apoyo mutuo que trasciendan el corto plazo y que tengan claras orientaciones estratégicas**

<b>Proposición 2:</b>
-----------------------

**Una relación entre el Estado y las organizaciones de sociedad civil basada solo en apoyos financieros –por demás, precarios– para la ejecución de proyectos puntuales y de corto plazo no solo no tiene impacto en el alivio de los problemas sociales sino que, a la larga, también debilita la sociedad civil, por lo que se requieren proyectos de largo alcance y sustentables basados en líneas estratégicas consensuadas. La relación con las empresas, por su parte, tiene que trascender el modelo de que cada uno se ve como el financiador del otro.**

Una de las cuestiones que aparece mencionada en todos los grupos focales es que no se puede hablar de cooperación pública-privada si ella solo está centrada en el financiamiento. En este sentido, desde los organismos públicos se afirma, por ejemplo, que “la cooperación va más allá del financiamiento, involucra también apoyos en el desarrollo de conocimientos y de información”; “la CPP tiene que ser entendida no desde el tema del financiamiento, sino como desde el trabajar en conjunto”; “lo importante es buscar un trabajo conjunto que sea constante, sostenido y por etapas”.

En el grupo focal de OSFL se resalta que la CPP supone tener un objetivo compartido e interrogarse en conjunto acerca de cómo satisfacerlo, lo que entre otras muchas cuestiones requiere abordar los temas financieros. El hecho de que haya predominado una relación principalmente de financiamiento “ha ido deformando a la sociedad civil y haciéndole perder su rol de interpelación”. En cualquier caso, en el mismo grupo focal también se destaca que, tal como opera mayoritariamente el financiamiento, este no ayuda al desarrollo de iniciativas de desarrollo social efectivas (y especialmente a la construcción de capacidades en sectores vulnerables). Cuatro cuestiones, al respecto, son destacadas como obstaculizadores: la concursabilidad, los micro proyectos, el corto placismo y la precariedad de los financiamientos. El aserto siguiente los resume: “no queremos competir entre nosotros por tres pesos que además no sirven para impulsar iniciativas importantes”.

Las necesidades de trascender la lógica de los micro proyectos anuales y de apoyar también el fortalecimiento de capacidades para propender a la sustentabilidad de las iniciativas sociales aparecen como clave para fortalecer la colaboración público-privada en pos del desarrollo social y enmarcar el financiamiento que provee el Estado a las OSFL.

La idea de que los proyectos deben considerar ciclos más largos es también destacada en el grupo focal de fundaciones corporativas. Estas llaman la atención acerca de que una de las

fortalezas de sus propios proyectos es que suelen ser al menos de tres años y que a veces llegan hasta a 15 años. También uno de los miembros sostiene que pagar por proyectos micro “mata a la sociedad civil porque la compele a hacer en vez de ser”. Asimismo expresa que “los fondos concursables no son un aporte si tienen poca plata, son a corto plazo y son evaluados solo por el proyecto”, de esta manera, agrega, “se precariza el trabajo de la sociedad civil (“ganar un proyecto”); hay, por tanto, también acá “un tema ético” debido a la necesidad de actores de sectores vulnerables de contar con un compromiso de mediano plazo.

Los integrantes del grupo del sector empresarial y del grupo de fundaciones corporativas llaman la atención también sobre que ellos no solo aportan recursos financieros propios para apoyar iniciativas sociales sino recursos intangibles como el “know how”. Consideran que es importante **relacionar fondos públicos con fondos privados**, cuestión que en la actualidad “es un problema”. En este sentido, por ejemplo, estiman que en las postulaciones de proyectos los criterios de evaluación deberían asignar un alto porcentaje a los recursos que ellos aportan, con especial énfasis en la valorización de sus capacidades instaladas (“la valorización económica del know how”). En el caso específico de organizaciones “intermedias” de organizaciones sociales, su percepción es que no se les da tampoco suficiente peso en los criterios de evaluación de los proyectos y que hay fondos en los que no pueden postular (por ejemplo, fondos de CORFO en los que Triciclos no puede optar sino a través de los destinatarios). Resaltan además la necesidad de que los proyectos sean a largo plazo y “no temáticos”, sino con base a prioridades país (por ejemplo, alimentación) y que, en general, tengan impacto económico y ambiental.

Las dos experiencias documentadas<sup>125</sup> en este acápite avalan este tipo de apreciaciones. De hecho, respecto del **Proyecto IMPORTA**, el entrevistado del sector público señala que uno de los obstaculizadores para lograr generar iniciativas de apoyo emprendedor está en la consecución de los fondos, debido a que la solicitud de estos recursos tiene que pasar por una etapa de solicitud de dinero al Ministerio de Hacienda. Considera que el proceso no resulta fácil, ya que algunos datos son difíciles de proyectar y los presupuestos son de continuidad y un cambio en este mismo presupuesto tiene que tener la voluntad del Ministerio.

El entrevistado del sector privado también destaca que ha sido difícil generar un “círculo virtuoso” para el emprendimiento social en Chile, especialmente en comparación con otros países como Colombia y Perú. Se observa que hay un interés en el sector público pero que no

---

<sup>125</sup> Véase desarrollo en Anexo N° 3, de experiencias.

existen los mecanismos ni la estructura necesaria para establecer un ambiente propicio al fomento del emprendimiento social.

Ambos entrevistados sostienen que el Estado debe buscar incentivar el emprendimiento social a través de mayor financiamiento (actor público) y con la creación de sinergia entre distintos instrumentos e iniciativas (actor privado). Además, el entrevistado del sector privado plantea que se requiere buscar maneras que permitan escalar experiencias como Proyecto Importa para que pueda hacer el salto a un emprendimiento auto-gestionado; considerando que debido al hecho que no logró abrir más talleres, este proyecto no pudo mantener el equipo profesional requerido.

Una estrategia utilizada en Perú es obligar a destinar 5% del financiamiento a proyectos innovadores. Así, los proyectos tienen que cumplir con los mismos resultados pero pueden lograrlos a través de nuevas maneras, creando soluciones más innovadores (entrevista sector privado).

En el **Proyecto Reciclaje Inclusivo**, la situación es diferente ya que FOMIN (BID) cumple un rol de financista del proyecto, aportando el 50% de los recursos monetarios y las empresas son quienes hasta ahora cumplen un rol principalmente de co-financistas de la iniciativa, lo cual es también exigencia del FOMIN, en consideración a que debe haber un 50% de aporte local. En cualquier caso, se señala que se debe superar la noción de que las empresas solo aportan con el recurso monetario, sino que debe existir otro grado de participación e involucramiento con la iniciativa (entrevista actor público). Además se plantea que sería conveniente que el rol del Estado tampoco sea solo de actor financista, sino que pueda estar mucho más presente en el proceso de la iniciativa, como aparato público, de manera tal que pueda capitalizar la inversión y que no sea solo un gasto, potenciando así la articulación entre públicos y privados (entrevista actor sociedad civil).

Desde el sector privado, se señala que el Estado debería tener capacidad de gestión para los organismos locales, con las entidades intermedias, ya que a nivel ministerial estos temas, las prioridades y acciones pueden estar bien tratadas y evaluadas, pero al momento de bajar esas directrices se pierde dicha claridad lo que impide que las estrategias se lleven a cabo o tengan los resultados esperados, sobre todo en el nivel comunal (entrevista actor privado).

Por otra parte, el actor público entrevistado indica que desde el Estado se deberían facilitar los temas tributarios en cuanto a las donaciones o dineros que el sector privado podría facilitar al municipio para llevar a cabo iniciativas de este tipo, en función de que, en un caso particular, no existía el mecanismo en ninguna de las leyes vigentes, lo que hizo necesario estar dos años tramitando y resolviendo como podía suceder, acudiendo a instancias a nivel central del Servicio de Impuestos Internos para que se pronunciara<sup>126</sup>. Por otra parte, el mismo actor considera que los asuntos o instrumentos que el Estado debería utilizar para apoyar y fomentar este tipo de experiencias de cooperación deberían estar enfocados en iniciativas cofinanciadas, al estilo de CORFO o FOSIS, siendo una tarea también el trabajar con una mirada más estratégica y de manera global. Esto implica trabajar al nivel de programas y no solo de proyectos con iniciativas pequeñas, considerando que en esa visión de proyectos se pierde la estrategia, la visión global y se desaprovechan los recursos.

El resto de los factores que son reseñados en ambas experiencias aluden específicamente a *barreras políticas y procedimentales* a la **innovación en el sector público** y al **emprendimiento social**.

Al respecto, en el caso del **Proyecto IMPORTA**, según el entrevistado del sector público: “Todo lo que sea innovación en el Estado, se convierte en un obstáculo, debido a la rigidez presente en muchos procesos y procedimientos. Como consecuencia, es difícil innovar dentro de la administración pública, debido a que existen muchas barreras. El proceso burocrático toma bastante tiempo, y no está en sintonía con los ciclos políticos, dificultando la innovación y nuevos programas. Cuando se asume un gobierno ya los programas están ejecutados, por lo tanto en el primer año se empieza recién a diseñar un programa para el año siguiente”.

Por otra parte, se destaca que no hay un ambiente propicio al emprendimiento social: “a pesar que existe una oferta importante de la sociedad de iniciativas que permiten resolver problemas sociales y generar valor social y económico, el ambiente provee pocos incentivos y permite que unos pocos emprendimientos sociales (10% de los proyectos) puedan consolidarse” (entrevista actor privado). Para el entrevistado del sector privado, el hecho que Proyecto Importa no logra consolidarse como una empresa auto-gestionada indica que el Estado debe trabajar para generar un ambiente propicio para que los emprendimientos sociales puedan validar sus prototipos y generar planes de negocio. Considera que el Ministerio de Justicia en general y

---

<sup>126</sup> No se dispone de elementos para determinar a qué se refiere el entrevistado. En cualquier caso, si hace sentido a la DCP, correspondería determinar cuál es la traba precisa que existe en la ley de donaciones para que estas puedan operar directamente con municipalidades.

Gendarmería en particular podrían ser clientes del Proyecto Importa; no obstante, no se logró “abrir las puertas necesarias” para escalar la experiencia a otras unidades (entrevista actor privado).

En el caso del **Proyecto Reciclaje Inclusivo** se destaca que la Ley de Responsabilidad Extendida al Productor (REP) no se ha concretado, por lo que, no se cuenta con ese incentivo tanto para las empresas como para los recicladores. Respecto de esta ley, se considera desde el sector público que los municipios no son percibidos ni considerados, siendo que según su parecer son quienes hoy se encuentran en condiciones de llevar este tipo de iniciativas con un impacto real.

Ahora bien el otro factor clave que en este tipo de experiencia es destacado es que ellas solo pueden ser emprendidas cuando operan **alianzas**.

En el **Proyecto Reciclaje Inclusivo**, desde la visión del sector público, se considera que contar con aliados es un primer paso, porque solo no se puede llevar la tarea adelante. En ese contexto un facilitador fue encontrar el equilibrio en que el Programa y sus acciones les servían a todos los actores para cumplir sus propios propósitos. En este sentido, se valora también el aporte de Fundación Casa de La Paz como socio estratégico que ha permitido ampliar las fronteras y la visión de futuro. Según una representante de la Fundación “el desafío es generar acciones de reivindicación, inclusión e incidencia que permitan establecer desde la autoridad, las empresas y la sociedad civil redes de apoyo para generar procesos que aseguren la incorporación de los recicladores al sistema de gestión de residuos municipales a nivel comunal, bajo condiciones dignas que mejoren sus ingresos y condiciones laborales”.

También se expresa que una de las contribuciones y desafíos más importantes del referido proyecto ha sido el posicionarlo como posible y encontrar la estrategia para que todos sientan que están ganando con la cooperación o articulación, que hay un beneficio compartido, además del impacto social y medioambiental que pueda generar el reciclaje en sí mismo, lógica de trabajo que coincide con el sector público (entrevistas actor sociedad civil y actor público). “Hay que encontrar un punto de beneficio múltiple que no es fácil encontrarlo y por eso [...] la estrategia y el apoyo y el buscar alianzas desde el momento de planear es clave” (entrevista actor público). Desde esta perspectiva también se plantea que no es posible este tipo de cooperación si el privado no obtiene valor de lo que está realizando, sin que ello implique un

beneficio económico o un negocio para el sector privado, sino que la iniciativa que se va a llevar a cabo sirva y sea útil a todos los actores que participan en la cooperación.

Por su parte, en el **Proyecto Importa** se reconoce que es un importante facilitador del proyecto el “Diseño Gana-Gana: todos los que participan obtienen un beneficio” mientras que aportan al desarrollo social y la protección de medio ambiente,.

Todas estas consideraciones llevan a concluir que los aspectos que siguen a continuación son válidos también para este tipo de iniciativas.

### **3. LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN EL DESARROLLO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS**

Un tercer campo de CPP se vincula al establecimiento de metodologías de trabajo participativas que devienen en alianzas para el impulso de diversas estrategias. Las experiencias documentadas por el estudio ofrecen por lo menos tres casos de este tipo: el Programa Multisectorial de Desarrollo Sostenible para la Región del Biobío, la Mesa Articuladora de Productos No Forestales (PFNM) establecida en la misma región, y “Unidos por la Primera Infancia” (UPI). Son experiencias con contenidos y alcances muy distintos pero que tienen en común la existencia de una organización no estatal (una ONG que reúne a empresas socialmente responsables, una organización comunitaria, y una fundación, respectivamente) que actúa como detonante de un diálogo sostenido entre distintos tipos de actores que comparten un objetivo (el desarrollo sustentable, en la primera y el desarrollo de la infancia, en la tercera) o que encuentran puntos de intersección para generar juegos de suma positiva (la segunda). De su análisis<sup>127</sup> se pueden inferir algunas proposiciones acerca de facilitadores de este tipo de CPP.

También ofrece luces al respecto el Programa Calle Chile Solidario que deviene de una articulación entre organismos públicos estatales y la sociedad civil, la que permite, en primer lugar, visibilizar públicamente un problema social para posteriormente crear instrumentos público estatales para enfrentarlo con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, el Directorio para la Reconstrucción Económica y Desarrollo Urbano de Talcahuano, experiencia también documentada en este estudio, aunque no logró transformarse

---

<sup>127</sup> Ver detalle en el Anexo N° 3, de experiencias.

en Corporación de Desarrollo Territorial (como era su propósito)<sup>128</sup> y ya no continúa funcionando<sup>129</sup>, da cuenta de cómo el establecimiento de redes de trabajo colaborativo pueden trascender la respuesta a una emergencia y dar lugar a un proceso de planificación de la comuna que involucre diversos ámbitos, incluyendo la planeación urbana y del desarrollo productivo.

Finalmente, también acá son útiles de considerar las lecciones que derivan del desarrollo del Centro de Rehabilitación UPASOL que es una respuesta que emerge desde iniciativas de la sociedad civil para brindar un servicio integral a las familias de las personas en situación de discapacidad y que deviene en emprendimientos productivos que les ayuden a aumentar sus ingresos, en cuyo proceso de desarrollo tiene múltiples aliados.

### **Relaciones simétricas y sostenidas que construyan confianza**

#### **Proposición 1:**

**La confianza entre actores con intereses diversos, que espontáneamente no se hubiesen relacionado, emerge del desarrollo de espacios de comunicación recíproca sostenidos en el tiempo que creen significados compartidos, capaces de lograr acuerdos en beneficio mutuo.**

El caso del **Programa Multisectorial de Desarrollo Sostenible para la Región del Biobío** es una iniciativa empresarial para establecer un espacio público-privado de conversación, análisis y propuesta de los procesos de desarrollo en la Región de Biobío, que implica una participación activa de las empresas en conversaciones multisectoriales sobre el desarrollo territorial desde un enfoque de RSE. Asume que “un obstaculizador común es la desconfianza mutua entre actores que no se conocían, como por ejemplo entre organizaciones ciudadanas y el empresariado, entre las empresas privadas y el sector público, aunque se logró generar confianzas a través del proceso” (entrevista, actor privado). Esto básicamente fue posible porque todos los actores participaron en el mismo nivel, generando propuestas a través de una metodología innovadora consistente en varios encuentros en los cuales participaron

---

<sup>128</sup> “Una Corporación necesita recursos y el municipio no tiene recursos propios que permitan hacerlo” (entrevista actor público).

<sup>129</sup> Después de la intensidad inicial del trabajo, las mesas no funcionaron más (entrevista actor público) y la iniciativa se terminó con la elaboración de los lineamientos estratégicos, los cuales sirvieron como insumos para la reconstrucción. El resultado principal es una cartera de proyectos (ahora reconocida por el PLADECO) que se están trabajando en Talcahuano, que provienen de este trabajo de participación ciudadana y colaboración público-privada (entrevista actor público).

representantes de 32 organizaciones, y en el que se invitaron a conocerse y conversar a actores del gobierno local, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y académicos, y que, al final, incluyó a expertos y políticos. Al parecer también operó como creador de confianza el hecho de que la iniciativa fue financiada completamente por las empresas involucradas (entrevista actor público). En este sentido se afirma que “todo se dio más fluido gracias a que el financiamiento [de los facilitadores] provenía desde el sector privado; a veces cuando viene del sector público la cosa es más engorrosa” (entrevista actor privado).

Por su parte, la **Mesa Articuladora de Productos Forestales No Madereros (PFNM)**, integrada por diversos actores involucrados con la recolección, según reportan fuentes oficiales<sup>130</sup>, “ha permitido crear un lugar de encuentro, conocimiento y reconocimiento de unos y otros, además de un diálogo que ha generado el mejoramiento de sus relaciones. La permanencia de la Mesa y la motivación de sus integrantes han creado un espacio que permite articular los intereses de distintos actores. En síntesis, la desconfianza inicial se ha transformado en apertura y colaboración”.

El caso de “**Unidos por la Primera Infancia**” (UPI) ofrece un ejemplo de una articulación de actores públicos, privados y sociedad civil para fomentar el diálogo, discusión, reconocimiento y posicionamiento público y privado de la Primera Infancia. Desde la misma agrupación se define que UPI “será una mesa abierta de estructura simple, representada por empresas sensibilizadas con la primera infancia. Será abierta, porque estamos dispuestos a que otros puedan participar para potenciar la temática de la primera infancia, haciendo sinergias entre el mundo público, privado y tercer sector” (UPI, 2015a). Hay, entonces, una preocupación sobre cómo se podría “tener una mirada compartida y cómo desde ahí [...tender] los puentes, que no solo tenían que ver con hacer aportes, porque en UPI no hay aportes económicos, ni para nosotros, no hay un trabajo desde ahí, sino que era posicionar, instalar, promover, difundir finalmente a la primera infancia, no como un tema, sino que como un actor relevante en el contexto de las políticas sociales, en el contexto del pensar de los privados también” (entrevista actor sociedad civil).

En esta última experiencia se reconoce que la definición de objetivos fue un proceso de largo debate, en el que al comienzo se habían propuesto un objetivo muy general que decía relación con instalar, desde el sector privado, a la primera infancia como un eje y posicionarlo a través de actividades de difusión. A su vez, una de las ideas iniciales era apuntar también a los públicos internos de cada empresa, es decir a los trabajadores mismos, y a las acciones que

---

<sup>130</sup> El Instituto Forestal (2012), citado en la descripción de la experiencia contenida en este estudio.

desde el sector privado se emprendían o se podrían llevar a cabo en pos del beneficio de la primera infancia (entrevista actor de la sociedad civil).

También en el caso de UPI se destaca que las decisiones respecto a qué acciones emprender, a los objetivos para un periodo de tiempo, a qué actividades concretas se realizarán, son tomadas en conjunto por las empresas que forman parte de UPI y de la Fundación Integra, consultando a los dos consejos respectivos cuando es necesario<sup>131</sup>.

Ahora bien, cabe considerar que en ninguna de las tres experiencias se realiza intervención directa, sino un trabajo articulado con base en ciertos objetivos comunes.

Por su parte, en el caso del **Programa Calle Chile Solidario** se considera que uno de sus mayores logros es en sí mismo el proceso de desarrollo de espacios de diálogo para la definición de una estrategia de intervención país, lo que posteriormente se tradujo en la instalación de una política pública especial para personas en situación de calle, como lo es el propio Programa Calle Chile Solidario. Es más, se plantea que esta experiencia es replicable respecto a las formas de identificar actores claves en los procesos, observarlos, y encontrar punto en común, que permitan establecer temas sobre los que se puedan iniciar nuevos procesos para instalar y contribuir a la política pública (entrevista actor sociedad civil)<sup>132</sup>. La mirada estatal también considera que esta es una experiencia replicable, sobre todo respecto al rol que jugó la sociedad civil en posicionar y visibilizar como necesario el trabajo con personas en situación de calle, siendo un buen elemento el que en el origen de una iniciativa, un programa y una política pública esté presente la colaboración público-sociedad civil (entrevista actor público).

La experiencia del **Directorio para la Reconstrucción Económica y Desarrollo Urbano de Talcahuano** aunque nace de una emergencia y en sí mismo no prosperó, según un entrevistado “la evaluación es muy buena, [...] esa reunión de personas con distintas miradas, de un mismo lugar, en este caso de Talcahuano es necesario y muy bueno que ocurra, y lo que ocurrió fue muy bueno porque primero nos conocimos personas que no nos conocíamos, entendimos roles que se jugaban a través de las personas” (entrevista actor privado). Según la entrevistada del sector público, se partió por la urgencia, pero pronto se dieron cuenta que la reconstrucción era más que una reconstrucción física ya que implicaba distintos elementos.

---

<sup>131</sup> En esta iniciativa existe una Secretaría Ejecutiva, una Mesa Ampliada, un Consejo Consultivo Nacional y otro Internacional y una Mesa Técnica.

<sup>132</sup> Sin embargo, se destaca que estos atributos o razones por las cuales es interesante observar esta iniciativa y replicarla, se dan aproximadamente en los tres primeros años de ejecución, ya que posteriormente se plantea que si bien la iniciativa puede haber escalado, no cuenta con la fuerza ni la calidad que se requiere (actor de la sociedad civil).

Por otra parte, en la experiencia de Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sustentable de la Cuenca del Salar del Huasco uno de los aprendizajes alcanzados apunta al cómo entender la cooperación público-privada, ya que a través del proyecto se demostró que para alcanzar las metas propuestas no era necesario la entrega de capital monetario por parte de los actores privados. En ese sentido, lo esencial era la cooperación integrada, la cual significaba aportar con los recursos disponibles que cada actor contaba, ya fuera información, materiales, recursos humanos, instalaciones, etc. (entrevista actor sociedad civil).

### **Liderazgos y voluntades políticas**

#### **Proposición 2:**

**Para iniciar este tipo de procesos que pueden devenir en alianzas estratégicas se requiere de algún actor que asuma el liderazgo de la iniciativa así como que concurra voluntad política.**

En la experiencia del **Programa Multisectorial de Desarrollo Sostenible para la Región del Biobío** se considera que el que convocara Acción RSE se constituyó en un facilitador clave para la participación de las empresas<sup>133</sup>. Otro facilitador fue la voluntad política del Intendente, quien ya tenía vínculos previos con Acción RSE<sup>134</sup>. La convocatoria a las mesas de trabajo, parte integral del Programa Multisectorial de Desarrollo Sostenible para la Región del Biobío, fue realizada en forma conjunta entre la Intendencia Regional del Biobío y Acción RSE. Otro facilitador reconocido en este caso fue la voluntad de las empresas líderes en su sector. En su presentación, el Intendente explicó la decisión de aceptar esta idea impulsada por Acción RSE: “Les abrimos las puertas de par en par, porque creemos que construir acuerdos públicos-privados y sociales son acuerdos permanentes y permiten compartir buenas prácticas, plantearse buenos desafíos”.

---

<sup>133</sup> Acción RSE fue fundada en 2006, con sede principal en Santiago, y agrupa a empresas socias y entidades colaboradoras comprometidas con la Responsabilidad Social Empresarial y el Desarrollo Sostenible. A principio del 2014 decidió iniciar una nueva experiencia en su comunidad de empresas, tomando la iniciativa para articular un encuentro de actores públicos, empresariales, universitarios y sociales en pos del desarrollo sostenible en la Región de Biobío. Su finalidad era proponer una visión de Desarrollo Sostenible para la Región de Biobío, estrategias e indicadores concretos que potencien la identidad regional, en el entendido que constituirán un aporte a la estrategia regional de sostenibilidad que impulsa la Intendencia de la Región de Biobío. Acción RSE parte de la base que “Los actores de esta Región piden contenidos, piden metodologías y nosotros podemos cumplir ese rol, no reemplazando a la actividad gremial, sino que aportando a la misma con nuestro conocimiento”.

<sup>134</sup> Antes de asumir como Intendente de la Región de Biobío, Rodrigo Díaz fue Gerente Relación Comunidad y RSE (2007-2011) de Essbio, empresa miembro de Acción RSE.

La **Mesa Articuladora de Productos Forestales No Madereros**, creada en abril de 2005, es un punto de inflexión de un programa que data del año 2000 (el Programa Recolección de Frutos Silvestres) bajo el liderazgo del Taller de Acción Cultural (TAC)<sup>135</sup>, el que fue incentivando la organización de comités comunales de recolectoras y recolectores y la creación de la Coordinadora Regional de Recolectoras y Recolectores del Biobío, a fin de ofrecer a recolectoras y recolectores, la oportunidad de diversificar sus productos y reunir volúmenes superiores, que les den acceso a distintos nichos de mercado y a mejores precios. Además, TAC buscó socios y alianzas estratégicas para mejorar las condiciones laborales de los recolectores. Lograron conformar una serie de relaciones bilaterales con actores vinculados por diversas razones a la recolección: agroindustria, universidad, institutos de investigación, etc.<sup>136</sup>.

En el surgimiento de la experiencia “**Unidos por la Primera Infancia**” se visualiza un actor relevante desde su origen, la Fundación Integra, la que en el año 2012, a través de sus alianzas, busca potenciar la promoción del pleno desarrollo de la primera infancia hacia otros actores de la sociedad, en pos de realizar una mejora sostenible para Chile. Esto, sumado a su afán de acercar su trabajo a la comunidad, de establecer nuevos vínculos, los lleva a hacer un llamado a actores privados a unirse a la causa por la primera infancia, constituyendo así una mesa de empresarios por la primera infancia. De hecho, el actor entrevistado del sector privado señala que el aspecto a su juicio más innovador de la experiencia es que haya sido la Fundación Integra, considerada con vínculos con el Estado, quien les haya convocado a participar y ser parte activa de esta iniciativa; se menciona además que es destacable el que haya trascendido el cambio de Gobierno. Se indica, al respecto, que lo más probable es que si este externo, la Fundación, no hubiera sido quien convocara o actualmente no los articulara, estarían cada una solo en sus proyectos particulares por separado, sin comunicación, sin un espacio de sinergia o trabajo conjunto (entrevista actor privado). El actor privado refiere también a que la posición de la Fundación Integra, resulta ser un aspecto positivo, ya que permite la transversalidad en la iniciativa, así como también la neutralidad respecto a algunas situaciones, relacionadas a

---

<sup>135</sup> La Organización No Gubernamental, Taller de Acción Cultural TAC es una organización orientada al rescate cultural, la recuperación de la memoria histórica, la educación popular y la investigación. Fue un actor clave en la conformación de la Coordinadora de Recolectoras y Recolectores de Frutos Silvestres en la Región de Biobío. Para poder trabajar el tema, recibió apoyo financiero de agencias como Oxfam, Avina, y DKA Austria. Es uno de los actores que convoca la Mesa Articuladora.

<sup>136</sup> De la actividad de recolección, avanzaron hacia las “buenas prácticas de recolección”. De la venta de productos frescos saltaron hacia la elaboración de productos procesados, a los que le dieron un valor agregado. De la recolección de rosa mosqueta y hongos, pasaron a producir una variedad de productos deshidratados, entre los cuales incorporaron verduras, frutas y hierbas aromáticas y medicinales. El trabajo temporal se fue extendiendo y llegó a ocupar la semana completa. La actividad laboral realizada en sus casas se trasladó a las Plantas Procesadoras que fueron construyendo. La actividad de recolección fue incorporando la domesticación y cultivo de las hierbas silvestres a fin de prevenir la extinción de las especies. Los siete comités cuentan con su Planta Deshidratadora, su Iniciación de Actividades (SII) y su Resolución Sanitaria (Sanidad). Además, los recolectores y recolectoras están capacitados para procesar, envasar y entregar sus productos en el comercio, para venta directa al público. Desde 2008 también los exportan a Alemania y Estados Unidos (Salas, 2012).

intereses de particulares y el hecho de que esta organización convocante tiene conocimiento en el tema sobre el que se desea trabajar, está en el circuito, maneja lo que está sucediendo. Este ha sido uno de los motivos principales, según el sector privado, del por qué ellos han apoyado y no hayan estado de acuerdo con que Fundación Integra deje la Secretaría Ejecutiva, institución que se ha mantenido en su rol, aun cuando la Secretaría se renueva cada año (entrevista actor privado).

Se considera en este último caso también como facilitadores la presencia de organismos internacionales, de muchos otros organismos públicos<sup>137</sup> y, en especial, del Consejo Nacional de la Infancia, que se integra en agosto de 2014 como parte de la mesa técnica de UPI. Desde el sector privado se valora esta incorporación y la consideración que han demostrado sus representantes por integrar también al empresariado como una línea de acción del Consejo mismo, visibilizando este hecho como señales para el establecimiento de un vínculo de confianza entre el Estado y el sector privado (entrevista actor privado).

También las fundaciones de Telefónica y Arauco han sido importantes en el proceso, debido a la experiencia que tienen en el tema en particular, así como a su disposición y comprensión de la relevancia de la Primera Infancia, reconociéndolos como actores claves e impulsores de la iniciativa así como de acciones a desarrollar (entrevista actor sociedad civil).

En el caso del **Programa Calle Chile Solidario**, respecto al trabajo y atención de y con las personas en situación de calle, son las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro quienes desde distintos enfoques comienzan a realizar actividades con esta población. En un primer momento de visibilización social y pública de las personas en situación de calle es fundamental la emergencia de la Red Calle (junio del 2003), iniciando una nueva etapa de trabajo con esta población. Esta red, conformada por el Hogar de Cristo, Corporación Nuestra Casa, Corporación Moviliza, Comunidad Cristo de la Calle, Fundación Gente de la Calle (Ex Gente de la Vega) se crea en torno a dos grandes objetivos, la visibilización de las personas en situación de calle y la creación de una política pública dirigida a esta población. Cabe destacar, sin embargo, que como ya fuera comentado, a partir del 2009 el rol de las organizaciones de la sociedad civil pasa a ser fundamentalmente el de ejecutoras con lo que afloran múltiples problemas.

---

<sup>137</sup> El Consejo Nacional está compuesto por el Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Educación en Primera Infancia, CEDEP (Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial), el Ministerio de Desarrollo Social por medio de Chile Crece Contigo, la JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles) y una académica de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Por su parte el Consejo Internacional está integrado por UNICEF, OEI, OEA y UNESCO.

En el caso de la experiencia del **Directorio para la Reconstrucción Económica y Desarrollo Urbano de Talcahuano** es el Alcalde quien lo convoca, al punto de reconocerse que "el principal facilitador fue la voluntad municipal de trabajar con la industria, con la sociedad civil" (entrevista actor público).

Por su parte, en la **Unión de Padres y Amigos Solidarios (UPASOL)** de El Elqui, como lo indica el nombre, fueron los propios afectados quienes se unen para solucionar los problemas de sus familiares, y se establecen como organización comunitaria bajo el alero de la I. Municipalidad de Vicuña para luego ir escalando hasta la creación de emprendimientos en base al reciclaje de residuos domiciliarios para dar sustentabilidad a la creación de un centro de rehabilitación.

### **Percepción mutua de las interdependencias**

#### **Proposición 3:**

**La cooperación, especialmente entre actores con distintos pesos e intereses, requiere fundarse en la convicción de que los resultados que se desean requieren de la participación de otros actores o de algún detonante especial.**

La **Mesa Articuladora de Productos No Forestales (PFNM)**, establecida en la región del Biobío, parte del convencimiento de que hay que establecer un espacio público privado que favorezca la sinergia de esfuerzos públicos y privados para fortalecer y visibilizar la labor de los recolectores y recolectoras en la recuperación de productos no madereros de las plantaciones forestales. Según INFOR (2015), el primer objetivo para el trabajo de la Mesa Articuladora de Productos No Forestales fue conseguir que la experiencia compartida entre los que participaron en ella permitiera ir visualizando progresivamente la recolección en toda su complejidad, es decir en su dimensión histórica, laboral, social, económica, cultural, económica, técnica y política. Pensaron que la reflexión conjunta ayudaría a descubrir más profundamente las perspectivas y riquezas del bosque. Y de ese modo, se podría ir creando poco a poco las condiciones adecuadas para que el trabajo de cada uno beneficie al resto, en lugar de dañarlo. Entre los resultados reportados figura la armonización de actividades empresariales con las comunidades aledañas en general y la recolección en particular a través de distintos acuerdos y acciones como: entrada libre para recolectar en los predios de las empresas; convenir fechas de fumigación que impidan dañar los frutos, etc. Además, en la Mesa Articuladora de Productos No Forestales un factor clave que habría impulsado la participación de las empresas forestales fue

el proceso de certificación internacional Forest Stewardship Council (FSC) de manejo forestal responsable<sup>138</sup>, el que a partir del año 2000 es una exigencia para las empresas forestales. Uno de los principios de esta certificación es que los bienes y servicios del bosque puedan ser plenamente aprovechados por las comunidades rurales o vecinas, lo que impulsó la integración de las empresas forestales y el trabajo con los recolectores (entrevista actor privado).

Por su parte, el **Programa Multisectorial de Desarrollo Sostenible para la Región del Biobío**, según un entrevistado, parte de “un diagnóstico compartido de que hemos perdido competitividad en la región y que la falta de capital social es uno de los motivos que la explica, y para incrementarlo se requieren estas instancias porque se encuentran temas en común, sobretodo en territorios más pequeños como comunas y los actores deben tener esa idea de que si no se juntan entre ellos las cosas no van a funcionar y que todas las partes se necesitan entre sí” (entrevista actor privado).

El caso de la experiencia “**Unidos por la Primera Infancia**” es más singular porque se reconoce que las empresas ya están sensibilizadas y convencidas de la importancia que tiene trabajar en temas de primera infancia. Estos factores, según las entrevistas, redundaron en la común percepción de que “no se está perdiendo el tiempo”, aspecto este que ha contribuido al buen desenlace de la iniciativa, más aun considerando que los participantes cuentan con el respaldo de sus empresas (entrevistas actor sociedad civil y actor público). De hecho, “cada uno intervenía y por eso se les invitó. Cada una de las personas o empresa invitada tenía trabajo en infancia” (entrevista actor sociedad civil).

Al mirar este proceso desde la perspectiva privada, relevando hitos, se considera que uno de ellos corresponde al hecho de asumir que el compromiso como empresas, como sector privado, no está en ir a aportar en algo que el Gobierno o el Estado tiene que hacer, sino comprender que el aporte va desde las acciones que como empresa realizan o pueden emprender. En este sentido, se menciona que el gran hito está por suceder este año 2015, aludiendo a una herramienta de autodiagnóstico para las propias empresas respecto a Primera Infancia, según lo que cada una de ellas realiza en su interior con sus propios trabajadores y trabajadoras y las medidas que han adoptado. Desde el sector privado, se considera que será un gran hito, y que grafica el plus de la articulación, en consideración de que algunas de las otras medidas que se han adoptado podrían haber sido llevadas a cabo por cada empresa en particular sin necesidad

---

<sup>138</sup> FSC es un sello de certificación internacional, que se otorga a aquellas empresas que cumplen con un estándar de manejo forestal responsable en su ámbito, económico, social y ambiental. Ver [ic.fsc.org](http://ic.fsc.org).

de asociarse con otras. Esta herramienta remite a algo concreto, superando las instancias de solo conocimiento y de compartir buenas prácticas (entrevista actor privado)<sup>139</sup>.

También se resalta que la relevancia de esta experiencia, en particular en el marco de la cooperación pública-privada con fines sociales, remite a que cada actor va aportando y contribuyendo desde su posición, lo que permite a su vez generar algo distinto a lo que cada uno realiza en sus proyectos particulares, siendo una muestra de los beneficios o plus que puede tener el trabajo conjunto. En la misma línea se menciona que "este contexto de articulación y cooperación, estos espacios de encuentro, facilitan la emergencia de nuevas cosas, de nuevas ideas por realizar" (entrevista actor sociedad civil).

Otra perspectiva es que "esta cooperación, y la experiencia con sus objetivos, permitiría también aumentar la eficacia y la eficiencia de los recursos, habiendo un cúmulo de experiencias exitosas, con una masa de empresarios dispuestos a aportar desde su conocimiento en intervención así como con recursos financieros directos. El Estado se debería preocupar por considerar estas experiencias por ejemplo como pilotos, siendo trabajos de muy buen nivel, que están disponibles para ser observados y estudiados" (entrevista sector privado).

De cualquier manera, cabe mencionar que en esta evolución se indica que el logro de la asociatividad es un tema complejo, sobre todo teniendo en cuenta que en su mayoría son empresas que han venido trabajando desde antes en temas de Primera Infancia cada una desde sus áreas y en ocasiones con intereses distintos, por lo cual, también en este proceso se han retirado algunas empresas que han considerado que esa no es su línea de trabajo, ni su foco (entrevista actor privado).

En el **Programa Calle Chile Solidario** un aspecto en el que coinciden actores de los organismos públicos así como desde la sociedad civil es que sería impensable que el Estado llevara a cabo estas iniciativas sin la sociedad civil, haciendo alusión fundamentalmente al conocimiento que poseen las organizaciones de la sociedad civil que vienen desde hace años trabajando en la temática, así como todo lo que ello implica en términos de logística y presencia en los territorios para llevar a cabo una tarea de esa envergadura. De hecho, desde el organismo público se indica como innovador en esta iniciativa el aspecto del manejo de conocimiento y la disposición a traspasar ese conocimiento desde la sociedad civil al Estado,

---

<sup>139</sup> Desde la sociedad civil y el sector privado se señala que para este año 2015, se espera contar con una herramienta para el mundo empresarial que permita un autodiagnóstico respecto a primera infancia, según lo que cada una de las empresas realiza en su interior con sus propios trabajadores.

para que en el contexto de relación pública-privada se pueda dar una respuesta como país a las personas que requieren de ello, de modo tal que no sea solo una respuesta desde el Estado, sino que éste, en alianza con organizaciones de la sociedad civil, pueda dar la mejor de las respuestas posibles (entrevista actor público).

### **Una relación estable y expedita con el Estado: un reclamo común**

#### **Proposición 4:**

**La alta rotación de funcionarios gubernamentales y la excesiva burocracia son factores que inhiben la asociación de entes privados con el Estado.**

De hecho, tanto en los grupos focales efectuados en el marco de este estudio como en varias de las experiencias documentadas aparecen la rotación y el burocratismo como problemas. Así, por ejemplo, en la experiencia “Unidos por la Primera Infancia” se señala que los aspectos que obstaculizan la relación, en primer lugar, tienen que ver con la rotación y cambios de gobiernos, autoridades y personas, lo que complejiza el escenario ya que, en ocasiones, falta tiempo para volver a establecer nuevas relaciones. En esta experiencia, “los movimientos y cambios fueron condicionando que en algunos periodos se estuviera más cerca o más lejos de los actores públicos” (entrevista actor sociedad civil).

Desde las empresas se manifiesta cierto temor sobre lo público-privado y privado-público, en función de las relaciones de confianza que se puedan establecer, y la mirada de que con el Estado presente se crean obstáculos al trabajo que se puede realizar, tanto porque los cambios en el aparato estatal pueden ser muy rápidos en términos de personal, así como porque los lineamientos y los proyectos suelen ser a un plazo más largo que el tránsito de cuatro años. Además se sugiere que la rotación de gobiernos, autoridades, personas, genera un desgaste enorme, que lo asume el actor que es constante, en este caso la empresa privada (entrevista actor privado). Desde un actor del sector público, se señala que la burocracia, la lentitud en los procesos del Estado, ya sea en aspectos de procedimiento como de toma de decisiones, puede ser un obstaculizador para la relación con el aparato estatal, sobre todo considerando que el funcionamiento y la gestión empresarial son mucho más rápidos.

Desde el ámbito empresarial se manifiesta la disposición de trabajar, apoyar y contribuir en nuevas iniciativas, pero que para ello no hay lineamientos claros de parte del Estado, ya sea en términos de políticas macro como de acciones o actividades concretas en que las empresas

puedan involucrarse y aportar. Por otro lado, aflora la idea de que el nivel público central se está perdiendo la oportunidad de contar con experiencias de las empresas que son a costo cero y de buena calidad y que, incluso, pueden ser consideradas pilotos con el rigor que requiere una intervención, en términos de seguimiento y evaluación de la misma.

También, por parte del sector privado, se manifiesta que la tarea del Estado debería ser proponer y/o definir los lineamientos en la temática en particular, dejando en claro a qué se desea llegar, qué es lo que se busca alcanzar, y dando claves respecto a qué podría hacer la empresa y cómo podría aportar a aquello. Además en esta línea se señala que el aparato estatal debe articularse en sí mismo, contemplando, por ejemplo, la articulación de distintos servicios que tengan relación con mismo tema o problemática. Así también se considera que el Estado debería convocar, vincularse de manera directa con los otros actores, entre ellos los privados, y conocer las intervenciones o pilotos que desde este sector se están desarrollando y sentarse en las mesas de las distintas temáticas, a partir de las cuales se tomen decisiones al respecto (entrevista actor privado).

Una propuesta concreta es que la articulación con las empresas y otros actores debería ser en pos de un mismo territorio, apuntando a la gestión local (entrevista actor privado). También se indica que una de las formas en que el Estado podría apoyar este tipo de iniciativas es con la creación de institucionalidad ad-hoc al tema a tratar, a partir de la cual se podría integrar o incorporar todas las miradas (entrevista actor público).

En el Programa Calle se reconoce que uno de los aspectos que facilitó la vinculación con el Estado, fue el hecho de que había una relación de ida y vuelta, de mutua contribución, en la cual el aparato estatal también colaboraba y se hacía parte de los espacios propiciados y creados por la sociedad civil para reflexionar y conversar sobre la realidad de las personas en situación de calle y las temáticas relacionadas, como por ejemplo, seminarios y otros eventos (entrevista actor sociedad civil).

A partir de la experiencia del Directorio para la Reconstrucción Económica y Desarrollo Urbano de Talcahuano se reconoce que "El Estado debiera desarrollar un modelo conversacional con una metodología que permita dar continuidad a los grupos que se forman, es lo primero" (entrevista actor privado).

En el caso del Proyecto Reciclaje Inclusivo, desde el sector público, se señala que la vinculación con el Estado o con organismos estatales resulta ser un obstaculizador, en función de que sus tiempos, sus dinámicas, sus ritmos, son engorrosos y extendidos. Se aclara, "para vincularse con el Estado no hay obstaculizadores, pero vincularse con el Estado se transforma en un obstaculizador, en términos de lo burocrático que es el aparato estatal".

#### **4. CONCLUSIÓN**

En suma, múltiples evidencias llaman la atención acerca de la necesidad de considerar que la CPP requiere ser construida cuidadosamente teniendo en cuenta que hay factores que pueden facilitarla u obstaculizarla. Las principales conclusiones son, por tanto, las siguientes:

- a) Cualquiera sea el tipo de acción que involucre una cooperación público privada en el campo social, suelen operar como facilitadores de ella una efectiva participación ciudadana; una contraloría social autónoma y eficaz, con complementariedad institucional; y una *accountability* recíproca.
- b) Cuando la CPP involucra la prestación de servicios sociales, afloran dos facilitadores específicos: un financiamiento adecuado y estable; y modalidades de relación interactivas basadas en la cooperación y no en la mera compra de servicios.
- c) La CPP en iniciativas de desarrollo social, tiene por su parte, como facilitador específico el establecimiento de relaciones de apoyo mutuo que trasciendan el corto plazo y que tengan claras orientaciones estratégicas.
- d) Cuando se trata de desarrollar alianzas estratégicas, actúan como facilitadores las relaciones simétricas y sostenidas que construyan confianza; la existencia de liderazgos y voluntades políticas; y la percepción mutua de las interdependencias.

## **E. LA DIVISION DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. PRODUCTOS ESTRATÉGICOS, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES**

A la luz de los factores que pueden facilitar la CPP, corresponde ahora referirse a los roles y productos tanto actuales como potenciales de la División de Cooperación Público-Privado (DCPP) del Ministerio de Desarrollo Social en el campo específico que le compete. Para ello, se tendrá en cuenta los desafíos que reconoce la DCPP, las propias reflexiones de los responsables de este estudio, así como los resultados de los Grupos Focales y de las experiencias caracterizadas.

A fin de enmarcar la discusión, se comienza por ofrecer una definición preliminar de Cooperación Público Privada en el ámbito del desarrollo social, que coloca como horizonte la posibilidad de que entes privados puedan reforzar el ámbito de lo público<sup>140</sup>, y que tiene en cuenta los siguientes elementos derivados de los capítulos previos:

- Existen múltiples aproximaciones a la CPP según si ella es promovida desde el Estado o desde la sociedad y, en cada caso, según cuál sea el enfoque conceptual adoptado<sup>141</sup> y, por tanto, las connotaciones de la noción "cooperación" e, incluso, las expresiones "público" y "privado" pueden ser múltiples y, con ello, también las definiciones. Una de las diferencias clave alude a la parte del sector privado que es interpelado: en algunos enfoques lo "privado" tiende a ser asociado a empresas con fines de lucro, pero en la práctica la CPP involucra también actores comúnmente enmarcados dentro de la sociedad civil (ni mercado ni estado) y a varios otros tipos de actores sociales, según se ha podido apreciar en el capítulo segundo.
- Cuando se habla de cooperación pública privada se puede estar aludiendo a proyectos de alcance limitado o a proyectos de largo plazo. Asimismo, la CPP puede referirse a proyectos orientados fundamentalmente a sí mismos –donde priman los intereses o necesidades de las partes- o bien, a proyectos orientados a intereses y necesidades colectivas, específicamente, de los sectores más vulnerables. Cuando el horizonte de la CPP es la ampliación del espacio público, son los últimos los clave, y por tanto, se requiere plazos de tiempo amplios para su abordaje.
- Determinados problemas o situaciones asociadas a la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión o la desigualdad sociales pueden ser mejor enfrentados a través de una relación de

---

<sup>140</sup> Entendido en su sentido más básico, o sea lo que es común, lo que atañe a la sociedad, en contrapartida de lo que es privado o particular.

<sup>141</sup> Ver Cuadro N° 3 en Capítulo A, Aspectos Conceptuales.

cooperación entre actores del sector público, del sector privado y del sector social que en forma separada. Ello porque la cooperación supone compartir recursos (no necesariamente y ni siquiera prioritariamente de carácter económico) y fortalezas propias de cada uno, a fin de lograr sinergia sobre un propósito compartido.

- Para generar sinergia y lograr efectos sobre el desarrollo social, la relación de cooperación debe ser de largo alcance, como ya fuera advertido, pero además no puede ser precaria respecto a las condiciones de funcionamiento. La sostenibilidad y la sustentabilidad de la CPP son claves para lograr contribuciones estables al desarrollo social.

Entonces, una definición preliminar de CPP puede ser la siguiente:

*"La cooperación público privada es un modo de relación sostenible y sustentable entre actores públicos, privados y/o sociales que supone intercambiar recursos, competencias o saberes propios de cada uno a fin de apoyar acciones que juntas redunden en el alivio de la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión y la desigualdad sociales".*

## **1. MARCO NORMATIVO Y PRODUCTOS ESTRATÉGICOS DE LA DIVISIÓN DE COOPERACIÓN PÚBLICA-PRIVADA**

La División de Cooperación Pública-Privada (DCPP) nace con el Ministerio de Desarrollo Social<sup>142</sup>, dependiendo de la Subsecretaría de Evaluación Social. Si bien recoge como herencia del antiguo MIDEPLAN la responsabilidad en relación a la Ley de Donaciones Sociales, se establecen nuevas funciones respecto de la cooperación público-privada en el ámbito del desarrollo inclusivo (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 127. Específicamente, la DCPP se crea en el año 2013.

El Reglamento del Artículo 4º de la Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 15 del Ministerio de Desarrollo Social; Subsecretaría de Evaluación Social) publicado el 11-07-2013, contiene las siguientes referencias sobre la DCPP:

*"Artículo 16.- La División de Cooperación Público-Privada tendrá a su cargo el estudio y diseño de programas sociales que tengan por objeto velar por la participación de la sociedad civil en las materias de la competencia del Ministerio referidas, especialmente, a personas o*

---

<sup>142</sup> Ley N° 20.530 que "Crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales que indica", publicada el 13-10-2011.

*grupos de personas vulnerables. Además, estará encargada de las funciones establecidas en el inciso final del artículo 4º de la ley Nº 19.885.*

*Esta División estará conformada por:*

*1. El Departamento de Desarrollo Inclusivo, encargado del estudio y diseño de programas sociales que tengan por objeto velar por la participación de la sociedad civil en la realización de acciones que hagan posible el acceso equitativo, inclusivo, integral y sustentable, especialmente de personas y grupos de personas vulnerables, a productos, servicios y beneficios no estatales.*

*2. El Departamento de Sociedad Civil, encargado del estudio y diseño de programas sociales que incentiven o faciliten el vínculo entre los actores de la sociedad civil para la ejecución de servicios y prestaciones públicas o con financiamiento público, destinados a favorecer especialmente a personas o grupos de personas vulnerables. Además, le corresponderá ejercer las labores encomendadas por la ley Nº 19.885 al Ministerio de Desarrollo Social.*

*Para efectos del diseño y de las evaluaciones de procesos, impactos y resultados de los programas sociales a que se refiere este artículo, la División de Cooperación Público-Privada deberá coordinarse con la División de Políticas Sociales a que se refiere el artículo 14 del presente reglamento”.*

De acuerdo a documentación oficial (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 129-130), “desde la misión de la División de Cooperación Público-Privada expuesta en la ley del Ministerio de Desarrollo Social y teniendo claridad del marco conceptual en el cual se inserta, emerge como producto estratégico el Sistema de Cooperación Público Privado que se desprende de uno de los Objetivos Estratégicos de la Subsecretaría de Evaluación Social para su gestión 2014-2018.

*Promover la cooperación público-privada en la intervención dirigida a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social, con el propósito de estudiar y diseñar iniciativas innovadoras de desarrollo social con participación ciudadana. Este Sistema está compuesto por diversos productos [...]”.*

Los subsistemas de la División de Cooperación Público Privada y sus respectivos productos estratégicos son los siguientes<sup>143</sup>:

---

<sup>143</sup> Extraídos del contrato de prestación de Servicios entre el Ministerio de Desarrollo Social (Subsecretaría de Evaluación Social) y Nuria Cunill-Grau, 18 de diciembre 2014, págs. 4 y 5.

**Subsistema Donaciones Sociales:**

- Procesos de apoyo técnico para el ejercicio de las labores encomendadas por la Ley de Donaciones Sociales, especialmente para el funcionamiento del Consejo de Donaciones Sociales.
- Mejorar los niveles de supervisión de las donaciones sociales, tanto en sus procedimientos como en el monitoreo y evaluación de resultados de los proyectos que se financian a través de la Ley.
- Perfeccionar niveles de transparencia y acceso público a la información relativa a las donaciones sociales.
- Modernizar y agilizar los procedimientos de la Ley de Donaciones Sociales.
- Repotenciar el Fondo Mixto de Apoyo Social, considerando su carácter redistributivo y de equidad para el sistema de donaciones sociales.

**Subsistema Iniciativas Concursables para la Superación de la Pobreza:**

- Desarrollo y perfeccionamiento de fondos concursables con mayor cobertura de monitoreo y participación ciudadana.
- Capacitación a los ejecutores de formas de rendir recursos públicos e informes técnicos analíticos para dejar capacidades instaladas y mejorar uso de recursos públicos.

**Subsistema Participación Ciudadana en la Gestión Pública:**

- Profundización del rol de la ciudadanía en la generación, ejecución y evaluación de la política social.
- Ampliar los mecanismos con los que cuenta el Ministerio, acorde a la nueva legislación vigente (Ley N° 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública) y al contexto ciudadano de mayor interés por los asuntos públicos.

**Subsistema Desarrollo Inclusivo<sup>144</sup>:**

- Alianzas por Todas y Todos: cuyo objetivo es promover y difundir iniciativas que articulen colaborativamente a actores relevantes de los sectores público y privado en pro de objetivos sociales.
- Empresa Ciudadana: cuyo objetivo es monitorear, sistematizar y promover buenas prácticas privadas que -bajo los paradigmas de sostenibilidad y responsabilidad social empresarial (RSE)- impulsen la inclusión de personas y grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

---

<sup>144</sup> Extraídos de División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social (2015).

- Saber para Incluir: cuyo objetivo es impulsar y difundir estudios y conocimiento sobre desarrollo social inclusivo, alianzas colaborativas entre actores públicos y privados con fines sociales, así como acciones de sostenibilidad y RSE que impulsen la inclusión de personas y grupos prioritarios para el Ministerio.

## **2. LA EVOLUCIÓN DE LOS PRODUCTOS DE LA DIVISIÓN DE COOPERACIÓN PÚBLICA-PRIVADA**

### **Subsistema Donaciones Sociales:**

Como ya fuera destacado, el sistema de donaciones que se crea con la Ley 19.885 de Donaciones Sociales<sup>145</sup> se compone principalmente del Consejo de Donaciones Sociales, el Registro de Donatarios, el Banco de Proyectos y el Fondo Mixto de Apoyo Social. Cada uno ha experimentado diversos cambios desde su creación.

- El Consejo de Donaciones Sociales:

Este Consejo está encargado de la administración del Fondo Mixto de Apoyo Social. En la primera versión de la Ley 19.885, de agosto del 2003, el Consejo se conformaba por: el Ministro de Planificación o su representante, quien lo presidía; el Secretario Ejecutivo del Fondo Nacional de la Discapacidad o su representante; el Subsecretario General de Gobierno o su representante; el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio o su representante y tres personalidades destacadas en materias de atención a personas de escasos recursos o discapacitadas elegidos por las corporaciones o fundaciones incorporadas en el Registro de Donatarios. En 2009, a través de la Ley N° 20.316, entra en trámite una modificación a la Ley (cuyo Reglamento se publica en enero 2010) que incluye la obligación de sumar dos nuevos Consejeros: un representante de la sociedad civil, elegido por las instituciones del Registro de Donatarios (aquellas susceptibles de recibir donaciones sociales) y uno de las organizaciones comunitarias, el cual sólo logró ser elegido en el proceso realizado en el primer semestre de 2014 con la actual administración (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 130).

Durante el primer semestre de 2014 se realizó la elección de un Consejero representante de organizaciones comunitarias, por lo que por primera vez esta entidad funcionará de manera completa y tal como lo exige la Ley. Junto con lo anterior, en la elección de representantes de la sociedad civil participó más del doble de Corporaciones y Fundaciones que en la

---

<sup>145</sup> Ley N° 19.885 la cual "norma el buen uso de las donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos", publicada el 06-08-2003.

elección anterior (44 en 2012 versus 119 en 2014), y se logró representación de sectores que no habían estado presentes anteriormente (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

- El Registro de Donatarios:

Está conformado por quienes pueden ser objeto de donaciones. La Ley 20.316 del año 2009 incorpora como modificación de la Ley 19.885 la posibilidad de ingresar al Registro de Donatarios a los establecimientos educacionales que tengan proyectos de rehabilitación de alcohol y/o drogas (*ibídem*: 130). Los antecedentes de las instituciones postulantes son analizados por la Secretaría Técnica del Consejo, radicada en la División de Cooperación Pública-Privada del Ministerio de Desarrollo Social, y su incorporación al Registro depende de la aprobación del Consejo de Donaciones Sociales. Al año 2013 el Registro contaba con 399 instituciones aceptadas (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 131).

- El Banco de Proyectos:

Se constituye con los proyectos presentados por quienes conforman el Registro de Donatarios. Por lo tanto, desde el 2009 también pueden figurar proyectos de rehabilitación de drogas o alcohol de los establecimientos educacionales<sup>146</sup>. Las iniciativas que forman parte del Banco de Proyectos deben ser pre-calificadas técnicamente por profesionales de la Secretaría Técnica del Consejo (División de Cooperación Público-Privada) y luego, aprobadas por el Consejo. Las donaciones a estos proyectos gozan de los beneficios tributarios establecidos en la Ley Nº 19.885. Hasta el año 2009 el ingreso de proyectos al Banco era mediante llamados públicos (se realizaron tres). Posteriormente con la modificación de la Ley, se abre la posibilidad de postular durante todo el año en forma continua. En el año 2011 se aprueba la incorporación de proyectos al Banco que se encuentren en ejecución al momento de la solicitud. Durante el año 2013 se inician capacitaciones a las instituciones con proyectos aprobados y a aquellas que recién ingresan al Registro, contando en 2013 con 464 proyectos ingresados y observándose un aumento con el paso de los años (*ibídem*: 132). En 2014 se produce una leve disminución en el número anual de proyectos aprobados, debido a que en este año las instituciones postularon menos proyectos (150 en 2013 y 143 en 2014) (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

---

<sup>146</sup> Sin embargo, hasta el 2014 no se habían presentado proyectos de estas instituciones (*ibídem*: 132).

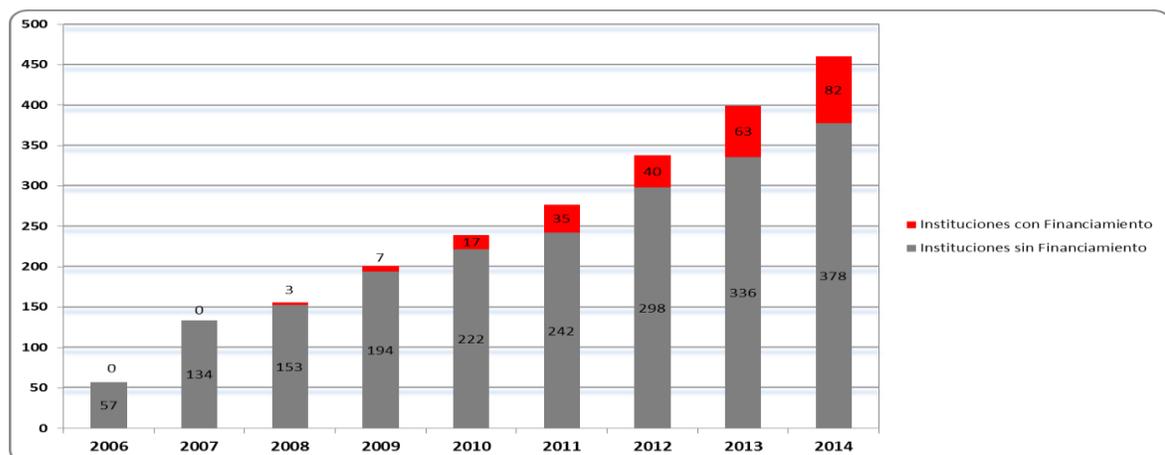
- El Fondo Mixto de Apoyo Social:

Se alimenta de las donaciones efectuadas. Si bien una de las modificaciones de la Ley 19.885<sup>147</sup> parecía beneficiarlo al permitir las donaciones de personas naturales (además de empresas), en conjunto, como ya fuera advertido, los montos de este fondo han disminuido dramáticamente al punto que en los años 2013 y 2014 no dispuso de recursos y, por tanto, no fue posible en esos años abrir el concurso para acceder a este fondo.

Actualmente lo que predominan son la **donaciones directas**, esto fundamentalmente porque el nuevo marco normativo del año 2012 (Ley 20.565), originado durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera, permite que un donante puede aportar el total de la donación a una sola institución, sin la obligatoriedad de donar al Fondo Mixto. Como efecto de esto no solo no puede operar este fondo, cuyo propósito es básicamente redistributivo, sino que "las diez principales beneficiadas se llevan más del 70% de las donaciones" (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 144).

De hecho, en el actual gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se sostiene que "es necesario avanzar para que más organizaciones puedan acceder a las donaciones, evitando seguir teniendo el actual nivel de concentración. Un primer paso es fomentando el uso de donación vía Fondo Mixto de Apoyo Social, que resulta ser un buen mecanismo redistributivo (*ibídem*: 144).

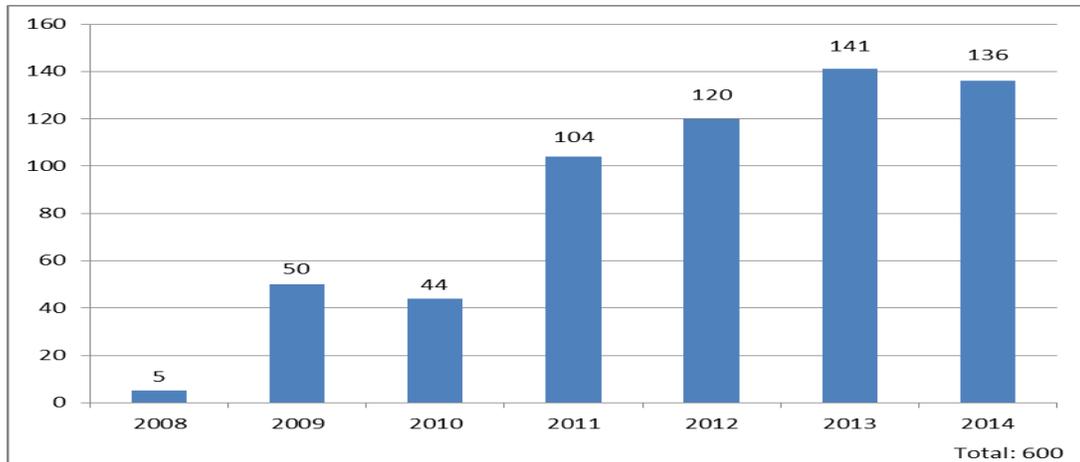
**Gráfico N° 1**  
**Instituciones del Registro y financiamiento. 2006 - 2014**  
**(Número)**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2015c).

<sup>147</sup> Las modificaciones a la Ley 19.885 en principio tuvieron como propósito estimular una mayor cantidad de donaciones.

**Gráfico N° 2**  
**Proyectos ingresados al Banco. 2008 – 2014**  
**(Número)**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2015c).

**Subsistema Iniciativas Concursables para la Superación de la Pobreza:**

A diferencia del Fondo Mixto ligado al subsistema de donaciones que tiene más de 10 años de existencia (contados desde la promulgación de la Ley 19.885), este subsistema comienza a operar en el año 2013, durante el gobierno de Sebastián Piñera. Por tanto, se trata de iniciativas muy recientes, aunque también han experimentado cambios, como se aprecia a continuación.

- Los Fondos concursables Más Fundaciones por Fundaciones, Fondos Más por Chile y Fondo Proyecto Más por Chile:

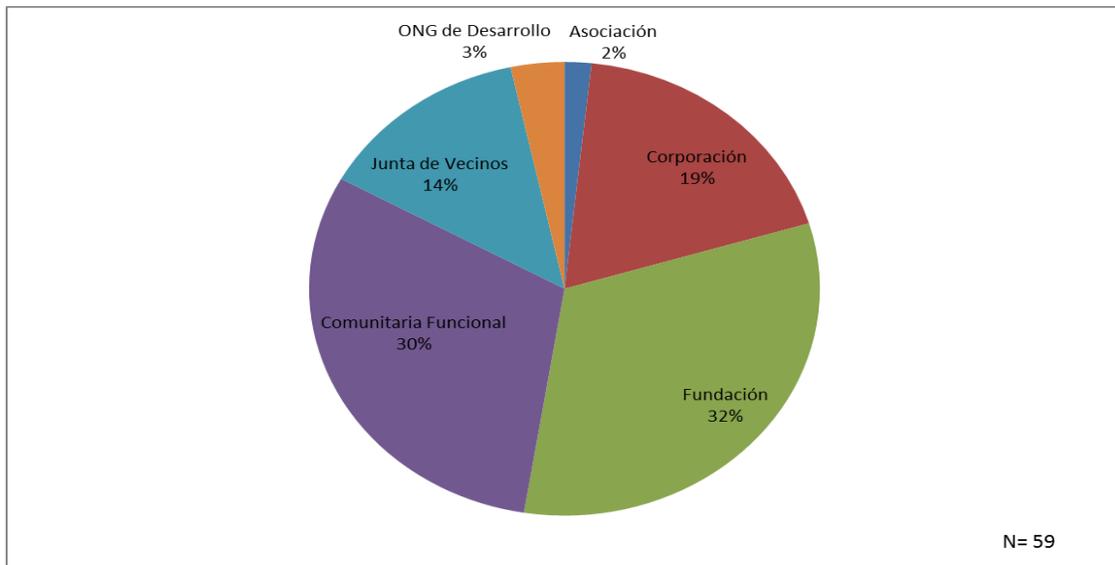
Originalmente, en el año 2013, se inicia un área concursable para proyectos de superación de pobreza compuesta por esos tres fondos, a través de la cual se ejecutaron 45 proyectos en las diversas regiones del país. El monto total de recursos disponibles a este fin ascendió a \$802.000.000 (*ibídem*, Cuadro 5.6: 145). Pero, los montos efectivamente transferidos a las instituciones para el desarrollo de los proyectos fue de \$623.937.054 (*ibídem*, Cuadro 5.6: 145). Por otra parte, “del total de iniciativas presentadas, 336 de ellas no llegaron a ser financiadas, habiéndose declarado inadmisibles 279. Es decir, se llegó a financiar un 12,5% de los proyectos recibidos” (*ibídem*: 146). Además, considerando la línea concursable en su totalidad, “del total de organizaciones con proyectos financiados el 2013 solo el 7% corresponde a organizaciones comunitarias funcionales” y la mayor cantidad de proyectos financiados por esta línea hasta ahora se han concentrado en la Región Metropolitana (*ibídem*: 147). Así, se concluye que de acuerdo a los datos, “en 2013 el Fondo de Iniciativas

para la Superación de la Pobreza se implementó con proyectos que presentan altos niveles de concentración en términos del tipo de instituciones financiadas (corporaciones) y de la región de implementación (Metropolitana)” (*ibídem*: 149).

- Fondo concursable Chile de Todas y Todos:

En el año 2014, en el nuevo gobierno de Michelle Bachelet, el Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza se implementa en la modalidad de un concurso único, al que pueden postular fundaciones, corporaciones y organizaciones comunitarias del país para el financiamiento de proyectos innovadores para el desarrollo social, la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social. El fondo se denomina “Chile de todas y todos” y, según se expresa en su última convocatoria, “este concurso busca relevar acciones sociales innovadoras que abran espacios para la generación de conocimiento, sistematización, reflexión, diálogo y la ampliación de las buenas prácticas en temas de pobreza y vulnerabilidad social” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015a). El fondo se estructura de manera tal de evitar las situaciones creadas por los fondos reseñados precedentemente. En este sentido, por una parte se dividió en dos líneas, una para Corporaciones y Fundaciones y otra para Organizaciones Comunitarias, de modo que no se generara una competencia entre ellas. En el año 2014, el monto máximo dispuesto para adjudicar en la línea de Fundaciones y Corporaciones correspondió a 900 millones de pesos para financiar proyectos de hasta 30 millones de pesos; para las Organizaciones Comunitarias el monto ascendió a 100 millones de pesos, para financiar proyectos de hasta 4 millones de pesos. El total de proyectos presentados en el 2014 fue de 1.010, de los cuales 646 corresponden a Organizaciones Comunitarias y 364 a Fundaciones y Corporaciones. Así, “este concurso logró aumentar sustantivamente la cantidad de proyectos presentados y considerados como admisibles, en relación a 2013, dado que se realizó un esfuerzo importante de difusión del proceso” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 150). El gráfico siguiente muestra los porcentajes de los proyectos financiados para cada tipo de organización, evidenciando un crecimiento importante de aquellos provenientes de juntas de vecinos y de organizaciones comunitarias funcionales, que suman 44%.

**Gráfico N° 3**  
**Tipo de organizaciones con proyectos financiados. 2014**  
**(Porcentajes)**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2015c).

Considerando que los proyectos de los Fondos Concursables del año 2013 estuvieron concentrados en la Región Metropolitana, se estableció en las bases del Fondo Chile de Todas y Todos una discriminación positiva a los proyectos regionales para ambas líneas, especificándose que al menos debería quedar un proyecto por línea para cada región del país. Este criterio se aplicó en el proceso de evaluación y adjudicación, donde actualmente cada región tiene al menos dos proyectos adjudicados. Sin embargo, la presentación de proyectos varía por región, por lo que la concentración de proyectos admisibles se dio en la regiones Metropolitana (263), Biobío (103), Valparaíso (83) y Los Lagos (74) (*ibídem*: 150).

Del total de proyectos presentados, al proceso de admisibilidad pasaron 809<sup>148</sup> de ellos "y producto de los recursos económicos con que cuenta el Fondo fue posible adjudicar, con posterioridad a la evaluación técnica que buscaba proyectos innovadores, a 59 de ellos (33 de fundaciones y corporaciones y 26 de organizaciones comunitarias)" (*ibídem*: 150). Es ostensible, por tanto, la enorme brecha que existe entre los proyectos presentados y los que resultan financiados.

<sup>148</sup> Según datos del 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

De hecho, en relación al financiamiento de las iniciativas presentadas al concurso, “el monto disponible alcanzó a financiar un 5,8% del total de proyectos presentados, lo que manifiesta que pese a tratarse de una suma importante la que el Ministerio dispone para las organizaciones de la sociedad civil, todavía queda un amplio margen de demanda por cubrir” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

**Cuadro N° 16**  
**Proyectos presentados, admisibles, adjudicados y monto transferido. 2014**  
**(Número y pesos)**

Proyectos presentados	Proyectos admisibles	Proyectos adjudicados	Monto total transferido
1.008	809	59	989.225.251

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2015c).

Respecto del número de beneficiarios propuestos por los proyectos y, por ende, potenciales de alcanzar con su ejecución, se cuenta con un total de 24.556, los cuales principalmente se encuentran en la Región Metropolitana (74%), seguidos por Antofagasta y Araucanía (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

En su versión 2015 el concurso recibió un total de 1.504 proyectos, de los cuales 487 corresponden a Acción Social - Fundaciones y Corporaciones, 891 a Acción Social - Organizaciones Comunitarias, y 126 a Análisis de Experiencias (*ibídem*). Incidió en este aumento el hecho de que se amplió la difusión del concurso, utilizando la Red Metro Informa y el apoyo de programas como Servicio País y Quiero Mi Barrio, además del envío de información a los Gobiernos Regionales y las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social. También se abrió a recibir postulaciones de Asociaciones Indígenas, Asociaciones de Consumidores y Universidades, a raíz del interés planteado por estas organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente, se pudo avanzar en una primera versión de plataforma de postulación en línea, que mejoró la capacidad de gestión de las postulaciones recibidas, que en 2014 se hicieron por correo electrónico. De hecho, este año aumentó considerablemente la proporción de proyectos recibidos por esta vía, en desmedro de las postulaciones presenciales (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

### **Convenios de Iniciativas para la Superación de la Pobreza**

- Convenio con la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza

La Fundación para la Superación de la Pobreza es una institución de la sociedad civil, sin fines de lucro y con intereses públicos, que nace en 1995 con la misión de “contribuir a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de integración y equidad social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que viven en situación de pobreza y exclusión social”. La Fundación ha contado desde sus inicios con financiamiento público, a través de la Ley de Presupuestos, para implementar y desarrollar sus programas, los que han sido evaluados positivamente en tanto permiten conjugar de manera virtuosa la estrategia de superación de la pobreza y la motivación de las nuevas generaciones de profesionales por involucrarse y participar en la resolución de uno de los problemas sociales más desafiantes del país (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 151).

El convenio 2013-2014 suscrito entre la Fundación y el Ministerio de Desarrollo Social tuvo por finalidad realizar intervenciones sociales ejecutadas por jóvenes profesionales y estudiantes de educación superior, de manera de desarrollar y fortalecer conocimientos, habilidades y aptitudes en ellos. Dichas intervenciones buscan contribuir a mejorar el acceso de personas, hogares, comunidades y organizaciones que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social, a oportunidades de desarrollo en ámbitos claves del bienestar. El Convenio implicó la transferencia de 3 mil millones de pesos (*ibídem*)<sup>149</sup>.

Entre los logros y avances alcanzados en el Ciclo de marzo 2013 a marzo 2014 del Convenio, destacan que 233 profesionales, 718 voluntarios, 101 practicantes y 27 tesistas participaron de los programas de Servicio País. A su vez, un 76% de los/as profesionales Servicio País demuestra haber adquirido de forma significativa herramientas para la gestión de intervenciones sociales en contextos de pobreza (*ibídem*). Por su parte, se realizaron 156 intervenciones en los ámbitos de trabajo, salud, educación, cultura y vivienda hábitat. Dichas iniciativas tuvieron una cobertura territorial de 15 regiones y 97 comunas, llegando a un total de 13.809 personas y 579 organizaciones beneficiarias, además de prestar apoyo a 150 instituciones locales (municipios, escuelas u otras). Asimismo, un total de 191 proyectos apoyados por Servicio País lograron financiamiento público y privado (*ibídem*).

En el año 2014 se implementa el convenio 2014-2015. El Convenio implica la transferencia de 3.300.000.000 de pesos. Entre los logros y avances alcanzados en el ciclo de marzo 2014 a

---

<sup>149</sup> La iniciativa se denominó “Contribución a la Superación de la Pobreza”, y en su marco se desarrolló el Programa SERVICIO PAÍS, el cual tiene como propósito que personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social, visibilicen, activen y conecten capacidades y recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo en algún(os) ámbito(s) de su bienestar (educación, salud, hábitat, trabajo o cultura), generando a la vez que jóvenes en pleno desarrollo profesional adquieran competencias para la intervención e investigación en contextos de pobreza, que puedan posteriormente aplicarse en los espacios laborales- a lo largo del país donde estos/as jóvenes se desempeñarán (*ibídem*).

marzo 2015 del Convenio, destacan que 226 profesionales, 1.040 voluntarios, 121 practicantes y 50 tesistas participaron de los programas de Servicio País. Por su parte, se realizaron 155 intervenciones en los ámbitos de trabajo, salud, educación, cultura y vivienda-hábitat, con la finalidad de que personas, hogares, comunidades y organizaciones en situación de pobreza visibilicen, activen y conecten capacidades y recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo local con el apoyo de jóvenes Servicio País. Dichas iniciativas tuvieron una cobertura territorial de 15 regiones y 93 comunas, llegando a un total de 13.610 personas y 575 organizaciones beneficiarias, además de prestar apoyo a 141 instituciones locales (municipios, escuelas u otras). Asimismo, un total de 210 proyectos apoyados por Servicio País lograron financiamiento público y privado (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

En el año 2015 se está implementado un convenio con las mismas características de los años anteriores, con la particularidad de que en 2015 se celebran los 20 años de Servicio País, lo que se traduce en la ejecución de diversas actividades de análisis y reflexión sobre los resultados de este programa (*ibídem*).

- Fundación Avina: Agua Potable de todos y todas

En el 2015 se firma un convenio con la Fundación AVINA para la ejecución del proyecto "Agua Potable de Todos y Todas", por un monto de 170.000.000 de pesos, el cual tiene como objetivo implementar la tecnología Plasma Water Sanitation System (PWSS) para proveer de agua potable a 5 comunidades vulnerables en las Regiones Metropolitana y de Valparaíso (Curacaví, San Pedro de Melipilla, Petorca, Peñaflor, Quilicura), que actualmente no tienen acceso a agua. El proyecto se implementará en un plazo de 12 meses y tendrá un total de 402 beneficiarios. Actualmente ya se encuentra 8 unidades fabricadas de las 10 unidades de PWSS comprometidas. De estas unidades ya se han instalado 6 en las comunas de Peñaflor, Curacaví y Petorca. El trabajo en cada territorio se realiza con aliados locales, así como la Fundación Proyecto Propio y el programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza (*ibídem*).

- Otros Convenios

El Ministerio también firmó convenios de transferencia de recursos para los siguientes proyectos: "Acotando la brecha digital en comunas vulnerables de la Región Metropolitana, mediante el uso de actividades masivas utilizando las TIC's" de la Corporación de Desarrollo, Investigación y Acción Salud Poblacional - CIASPO (\$35.619.898); "Micro emprendimiento en Servicios Gráficos y Fotocopias de jóvenes con autismo" de la Asociación de Padres y Amigos

de los Autistas V Región (\$14.525.965); "Fortalecimiento en rendición de cuentas y formulación de proyectos de organizaciones de la sociedad civil" de la Corporación de Organizaciones Solidarias (\$15.000.000); "Modelo Técnico de Vida Independiente" de Fundación Rostros Nuevos (\$16.868.508) y "Los niños terminales también tienen derechos" de Fundación Deportistas por un Sueño (\$10.000.000) (*ibídem*).

### **Subsistema Participación Ciudadana en la Gestión Pública<sup>150</sup>:**

En el marco de la Ley N° 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el Instructivo Presidencial sobre la materia, la DCPD ha trabajado en los últimos 12 meses en la implementación dentro del Ministerio de Desarrollo Social de los mecanismos contemplados en dicha normativa<sup>151</sup>. En tal sentido, en febrero de 2015 se publica la nueva *Norma General de Participación Ciudadana del Ministerio de Desarrollo Social*, la cual fue elaborada por una mesa de trabajo con amplia representación interna, que en la actualidad funciona como *Comité de Participación Ciudadana*. Esta norma velará por la participación de la sociedad civil en las materias de competencia del Ministerio de Desarrollo Social, en especial aquellas dirigidas a personas o grupos vulnerables. En ella se establece el objetivo de fortalecer la gestión pública participativa, abriendo espacios para la incidencia en el diseño, evaluación e implementación de las políticas públicas que son de su competencia, contando para ello con las siguientes modalidades: Consejo de la Sociedad Civil, Consejo de Donaciones Sociales, Cuenta Pública Participativa, Consulta Ciudadana, y Sistemas de Acceso a Información Pública (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

A continuación se reseñan algunas de las acciones que a la fecha se han realizado en el marco de la nueva norma.

#### - Cuenta Pública Participativa 2014

La Cuenta Pública Participativa 2014 fue un espacio consultivo y de diálogo abierto entre las autoridades del Ministerio y representantes de la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, en el que la autoridad rindió cuenta anual de su gestión, permitiendo a la ciudadanía ejercer control social sobre la administración pública. Dicha oportunidad contó con la participación de más de 380 representantes de distintas organizaciones sociales y grupos de beneficiarios/as, que escucharon de la máxima autoridad la información respecto de los

---

<sup>150</sup> Denominado "Participación Ciudadana en la Gestión Ministerial" en la versión preliminar del Informe de Desarrollo Social 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c). A continuación, se transcribe casi literalmente lo expresado en el referido informe.

<sup>151</sup> Además, se creó un portal web institucional de participación ciudadana, en el que está disponible todo el detalle de la información sobre este tema. La página corresponde a <http://participacionciudadana.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

compromisos y el desempeño durante el año 2014, así como los compromisos y desafíos para el 2015. Cabe destacar que previamente se presentaron los contenidos de la Cuenta Pública al Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio, considerando sus opiniones para la presentación al público general el día 23 de marzo (*ibídem*).

La jornada de Cuenta Pública Presencial, contó con una metodología participativa en la cual los y las asistentes se dividieron en siete talleres sobre los siguientes temas: Jóvenes (INJUV), Adultos mayores (SENAMA), Personas en Situación de Discapacidad (SENADIS), Pueblos Indígenas (CONADI), Personas en situación de vulnerabilidad (FOSIS), Sistema de Protección Social (Subsecretaría de Servicios Sociales); y Medición, caracterización y Evaluación Social (Subsecretaría de Evaluación Social)<sup>152</sup>. En mayo del presente año 2015 el Ministerio publicó su respuesta oficial de la Cuenta Pública Participativa, cerrando así el ciclo dispuesto en la Norma de Participación Ciudadana. Toda la información sobre el proceso quedó registrada tanto en la sección de Transparencia Activa del Ministerio, como en su página web de participación ciudadana (*ibídem*).

Cabe destacar, sin embargo, que en el grupo focal de funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social y de otros entes se hizo referencia a que la rendición de cuentas puede ser perfeccionada.

- Consejo de la Sociedad Civil

Con la aprobación de la nueva Norma, se dio curso también a la renovación del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social, órgano de participación ciudadana conformado por representantes de la sociedad civil que aportarán con sus visiones en los procesos de discusión y toma de decisiones de las políticas implementadas por el Ministerio. El nuevo Consejo lo conforman 15 consejeros y consejeras, y sesionará ordinariamente 5 sesiones al año. El detalle sobre sus integrantes, actas de sesiones y otra información relevante está disponible en la página web de participación ciudadana del Ministerio (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

- Taller participativo sobre nueva medición de la pobreza multidimensional

---

<sup>152</sup> Cada taller contó con una presentación de los respectivos Jefes de Servicio, posterior a lo cual se abrió el espacio para las observaciones, opiniones y comentarios de la sociedad civil. Para finalizar, cada taller presentó una sistematización de las conversaciones sostenidas en un plenario frente a las autoridades del Ministerio, quienes tuvieron la posibilidad de responder. Asimismo, la información de la Cuenta Pública estuvo disponible durante un mes en la página web institucional, en donde se recibieron los aportes de la ciudadanía. Toda esta información fue sistematizada y analizada, con el objetivo de dar respuesta a cada aporte ciudadano.

En mayo 2015 tuvo lugar un taller participativo organizado por el Ministerio de Desarrollo Social para recoger las apreciaciones y propuestas de la sociedad civil respecto de la nueva medición de pobreza multidimensional y específicamente la inclusión de la dimensión de "Redes y Entorno" en la CASEN 2015. La jornada fue impulsada por el Comité Asesor Ministerial de Entorno y Redes y contó con cerca de 200 participantes provenientes de organizaciones de la sociedad civil, usuarios de programas sociales y funcionarios públicos relacionados con estos temas (*ibídem*).

### **Subsistema Desarrollo Inclusivo**<sup>153</sup>:

Este producto estratégico es de muy reciente data y se expresa en una propuesta de una nueva línea de trabajo a partir del año 2015 denominada "**Programa Alianzas por un Chile Inclusivo**", la que se concibe como un conjunto orgánico de acciones que tendrán como objetivo promover iniciativas que articulen colaborativamente a los sectores público y privado en tareas de desarrollo inclusivo a favor de personas y grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad social<sup>154</sup>.

La iniciativa específicamente busca la activación de otras formas de cooperación público-privada con fines sociales, considerando que "hoy el sector privado –actor muy relevante del desarrollo del país– no ha dispuesto de refuerzos o contrapartes permanentes desde la institucionalidad social pública que le permitan avanzar o afianzar su acción con objetivos sociales. Esto implica desaprovechar o diluir energía y voluntades valiosas que empiezan a manifestarse con fuerza en dicho sector". En este sentido "la iniciativa asume además que la invitación al sector privado a unirse a esfuerzos en materia social no se agota en el incentivo al uso de leyes de donaciones. Así, refleja la voluntad del Gobierno, y en particular del Ministerio, de reforzar positivamente estos esfuerzos colaborativos, así como hacerlos extensivos a nuevos agentes" (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

Entre otras, esta iniciativa "tiene como ideas inspiradoras la necesidad de priorizar los esfuerzos comunes hacia personas y grupos en pobreza y vulnerabilidad en un contexto de *enfoque de derechos sociales* y la urgencia de generar vínculos de confianza y sinergia entre actores con distintas características y capacidades" (*ibídem*).

---

<sup>153</sup> El Informe de Desarrollo Social 2014 (Ministerio de Desarrollo Social, 2014) no hace referencia a los resultados respecto de este subsistema. Lo que sigue está básicamente tomado del informe del 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

<sup>154</sup> Tomado de División de Cooperación Público-Privada (2015).

La iniciativa tiene tres componentes, con un desarrollo escalable, iniciándose en el año 2015 y ampliándose hasta el año 2018 (*ibídem*).

- Alianzas por Todas y Todos

Este componente tiene como objetivo promover y difundir iniciativas que articulen colaborativamente a actores relevantes de los sectores público y privado en pro de objetivos sociales. En el 2015 tiene como elemento central el presente estudio de caracterización, diagnóstico y estrategias de cooperación público-privada cuyos resultados serán dados a conocer el segundo semestre del año. En lo fundamental, este estudio supone un levantamiento de experiencias en que diversas instituciones de carácter privado han forjado vínculos colaborativos valiosos con la institucionalidad social pública para determinar los alcances y posibilidades de la cooperación público-privada (*ibídem*).

A lo anterior se suma una consultoría de documentación y mejoramiento de gestión de proyectos beneficiados por Ley de Donaciones con Fines Sociales, cuyo objetivo es conocer y describir el logro de resultados de las iniciativas ejecutadas del llamado "Banco de Proyectos" (año 2014) con vistas a establecer la efectividad del sistema y, paralelamente, a generar una metodología de seguimiento y evaluación de estas iniciativas, además de la primera Memoria de esta ley (*ibídem*).

Finalmente, durante el año 2015 se realizará un diagnóstico de instrumentos de incentivo público a empresas privadas, que potencian el involucramiento de estas en acciones de desarrollo social inclusivo, desde la perspectiva de sus actores involucrados (*ibídem*).

- Empresa Ciudadana

Tiene como objetivo monitorear, sistematizar y promover buenas prácticas privadas que – bajo los paradigmas de sostenibilidad y responsabilidad social empresarial (RSE)– impulsen la inclusión de personas y grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Su principal iniciativa es la construcción de un *instrumento de sistematización y seguimiento de buenas prácticas empresariales para el desarrollo social*. Mediante una consultoría se estudiarán estrategias empresariales en los ámbitos de la sostenibilidad y RSE con impacto en el desarrollo inclusivo de sus grupos de interés vulnerables, relevando buenas prácticas, identificando barreras y generando un modelo de observación de prácticas inclusivas que pueda ser empleado para seguimiento y reconocimiento (*ibídem*).

A lo anterior se suma una línea de “refuerzos a la sostenibilidad social en la empresa”, conjunto de iniciativas que buscan fortalecer las apuestas sociales del mundo empresarial en temas críticos: está considerada la sistematización de los resultados de los estudios de *Prácticas Laborales Inclusivas en Pymes y Voluntariados Profesionalizados* (ambos del 2014), un taller de Derechos Humanos y Empresa, la difusión de buenas prácticas inclusivas y una iniciativa de formación para el liderazgo social sostenible destinado a líderes de la sociedad civil (*ibídem*).

- Saber para Incluir

Busca impulsar y difundir estudios y conocimiento sobre desarrollo social inclusivo, alianzas colaborativas entre actores públicos y privados con fines sociales, así como acciones de sostenibilidad y RSE que impulsen la inclusión social. Como primera iniciativa consta la evaluación y acompañamiento a los proyectos de la línea “análisis de experiencias” del Concurso Chile de Todas y Todos. Se busca especialmente acompañar y orientar a estos estudios, así como brindarles apoyos para la divulgación de sus resultados (*ibídem*).

La segunda acción de este último componente es el Concurso de Tesis, cuyo nombre propuesto es precisamente “Saber para Incluir”; con este interesa generar compromiso del mundo estudiantil de pre y postgrado en torno al nuevo marco de referencia social del Gobierno y el Ministerio de Desarrollo Social (que considera aspectos tales como desarrollo inclusivo, protección social, cooperación público-privada y pobreza multidimensional), aumentando el interés e involucramiento del mundo universitario en estas temáticas. Y, en paralelo, reconocer la generación de conocimiento relevante, útil y de vanguardia en torno a las temáticas de inclusión social (*ibídem*).

### **3. DESAFÍOS FUTUROS**

#### **SOBRE LAS DONACIONES SOCIALES Y EL FONDO MIXTO**

El principal problema que se reconoce al actual sistema de donaciones es que tiende a favorecer solo a un grupo de OSFL a través de donaciones directas, mientras que no dispone de recursos suficientes para activar el Fondo Mixto de Apoyo Social que es el que pretende diversificar el destino de las donaciones<sup>155</sup>. Sin embargo, no solo existe una alta asimetría en el destino de las donaciones sino que el Fondo no tiene un caudal de recursos suficientes porque los donantes

---

<sup>155</sup> Cabe reiterar que la razón de la disminución del Fondo Mixto de Apoyo Social responde a un cambio en la legislación, ya comentado.

tienden a dirigir sus donaciones a financiar la ejecución de programas o proyectos registrados en el Banco de Proyectos y no al Fondo Mixto de Apoyo Social. Por ello, tal como lo reconoce el Ministerio de Desarrollo Social (2014: 151-152), el primero de los desafíos reseñados a continuación es clave:

- a. Lograr incrementar substancialmente las DONACIONES DIRIGIDAS AL FONDO MIXTO DE APOYO SOCIAL, a través de la ampliación del número de empresas (específicamente las “interesadas en promover la sostenibilidad y el desarrollo social como parte de sus políticas de responsabilidad social”) y personas que hacen donaciones, junto a la concientización acerca del VALOR de dirigir las donaciones al Fondo Mixto. Entre los asuntos que se plantean en los grupos focales para aumentar las donaciones, destacan los siguientes: i) ampliar la Ley de Donaciones a ESPECIES, tal como existe en México y recientemente en Francia que prohíben la destrucción injustificada de alimentos (Grupo de Fundaciones Corporativas y Empresas); ii) aprobar una ley ÚNICA de donaciones<sup>156</sup>, teniendo en cuenta que hay muchas leyes sectoriales al respecto (cultura, deportes, educación, etc.) que hacen necesario “emparejar la cancha” (Grupo de OSFL); iii) tener en cuenta que la ley de donaciones sociales actual coloca trabas a las donaciones de personas naturales que están dispuestas a donar sumas considerables de dinero, ya sea desde Chile o desde el exterior (Grupo de fundaciones corporativas)<sup>157</sup>.
  
- b. Respecto al destino del Fondo Mixto, especialmente dentro del grupo focal integrado por directivos del Ministerio de Desarrollo Social y de otros organismos públicos<sup>158</sup>, aflora la idea de que debiera ser el FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL<sup>159</sup>, en vez del financiamiento de iniciativas puntuales, no sostenibles (porque se cortan) y no sustentables (porque los financiamientos son muy pequeños), las que no permiten cumplir el rol del Estado de “disminuir brechas”.

---

<sup>156</sup> Se destaca que el 4 de marzo del 2014 (al finalizar el gobierno de Sebastián Piñera) se logró introducir un proyecto en el Parlamento. Según información provista por el Ministerio de Desarrollo Social (15/7/2015), “esta Ley no contiene mecanismo de redistribución, por tanto, una alternativa será encabezar cómo ministerio un diálogo con distintas instancias que establezca indicaciones a ese proyecto de ley para que cuente con mecanismos redistributivos y permita superar los problemas que ya observamos en el sistema actualmente”.

<sup>157</sup> El Ministerio también reconoce como desafío el “Modernizar y agilizar los procedimientos de la Ley de Donaciones Sociales, facilitando y fomentando que más empresas, pero también personas naturales, utilicen este mecanismo. Para esto se contempla un mayor trabajo colaborativo tanto con las empresas como con los donatarios, pero también coordinación con otros servicios como el Servicio de Impuestos Internos, así como la evaluación del desarrollo de nuevas tecnologías, como el certificado electrónico de donación (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 151-152 y 2015c).

<sup>158</sup> Véase detalles sobre este y los otros grupos focales, desarrollados entre el 1 y el 3 de julio del 2015, en el Anexo N° 1, Metodológico.

<sup>159</sup> En este marco se sugiere que los proyectos del Banco respectivo correspondan a este tipo, y que un 10% de las donaciones vayan a ellos.

En el grupo focal de directivos públicos se expresa que “dedicar fondos para financiar el fortalecimiento de organizaciones sociales puede incluso ayudar a incrementar las donaciones. Una donación ciega no incentiva la participación de la empresa”.

Esta sugerencia no desconoce que los fondos deben cumplir con la misión del organismo que los regula, y que al MDS no le corresponde el “fortalecimiento organizacional”. Sin embargo, su fundamento radica en el hecho de que en la actualidad sería más productivo invertir en fortalecer a la propia sociedad civil, para que paulatinamente pueda erigirse en socia o impulsora directa de iniciativas sociales que efectivamente puedan contribuir a los fines con los que el Ministerio de Desarrollo Social está comprometido. Esto implica interrogarse acerca de si es mejor seguir destinando los recursos del fondo en muchos pequeños proyectos sin impacto o comenzar a comprometerse más activamente en apoyar el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil fuertes que luego puedan llevar adelante proyectos con impacto social. Actualmente, la Ley de Donaciones en su referencia al Fondo Mixto señala que un 5% de sus recursos se podrán usar para este fin. La propuesta supone reconsiderar este porcentaje. En cualquier caso, en este sentido, es que resulta clave una coordinación particular con la División de Organizaciones Sociales del MSGG, puesto que esta institución tiene como uno de sus objetivos centrales el “contribuir a ser más eficientes los mecanismos de vinculación, interlocución y comunicación entre el Gobierno y las organizaciones sociales, favoreciendo el fortalecimiento de la sociedad civil” (<http://www.participemos.gob.cl/quienes-somos/index.html>) y lleva a cabo esta labor fundamentalmente a través de acciones de formación y capacitación de dirigentes sociales y de la gestión de fondos concursables para financiar iniciativas específicas, especialmente a través del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Este último fondo tiene por objetivo “financiar proyectos nacionales y regionales que promuevan el interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común” (<http://www.msgg.gob.cl/fondos-concursables/>), acercándose claramente al quehacer de la DCP. Lo anterior, además de la cercanía de las acciones realizadas, evidencia la existencia de una zona de gris y de potencial intersección del trabajo realizado por cada institución que requiere de coordinación, especialmente en lo que refiere al fortalecimiento sostenible de la sociedad civil.

Otra idea, expresada por uno de los integrantes del grupo focal de directivos públicos, es que el Ministerio de Desarrollo Social, más que gestionar fondos asociados al sistema de

donaciones, apoye a las organizaciones sociales a hacer lobby con las empresas; la persona que entrega esta idea, agrega que posiblemente lo que corresponda hacer es “reinventar el sistema de donaciones” teniendo en claro cuál es el objetivo de los fondos y sus líneas estratégicas. Si bien esta opinión puede ser discutible, refuerza la idea que, de cualquier manera, el Ministerio de Desarrollo Social tendría que estudiar más en profundidad el destino de los recursos predestinados al Fondo Mixto, al tiempo de propender a incrementar las donaciones dirigidas a este Fondo.

- c. “Mejorar los niveles de supervisión de las donaciones sociales, tanto en sus procedimientos, como en el monitoreo y evaluación de resultados de los proyectos que se financian a través de la Ley. Complementariamente, seguir perfeccionando los niveles de transparencia y acceso público a la información relativa a las donaciones sociales, lo que implica también un mayor esfuerzo respecto de la sistematización de los datos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 151-152 y 2015c).

### **SOBRE LAS INICIATIVAS CONCURSABLES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA<sup>160</sup>**

Al igual que lo que ocurre con el Fondo Mixto de Apoyo Social, los fondos concursables disponen de muy escasos recursos. De hecho, como ya fuera advertido, el Fondo Chile Para Todas y Todos en el año 2014 tuvo a su disposición \$989.225.251 que se distribuyeron en 59 proyectos, no obstante que los admisibles eran 809 (de los 1.008 presentados). Esto sugiere que el foco en aumentar el número de proyectos puede generar frustración y, a la larga, restarle legitimidad social a este tipo de financiamiento. Por ello, y teniendo en cuenta además lo expuesto en el capítulo precedente sobre facilitadores de la CPP, afloran otros desafíos como los siguientes:

- a. Focalizar los esfuerzos en AUMENTAR LOS RECURSOS del fondo concursable (por ejemplo, fomentando la sinergia con empresas privadas), teniendo en vista que es necesario, además, lo siguiente: i) ampliar el ALCANCE TEMPORAL de los proyectos; ii) enmarcar los proyectos en LINEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS que efectivamente puedan ser atendidas a través de este tipo de iniciativas; iii) fomentar el desarrollo de ALIANZAS entre organizaciones de la sociedad civil y eventualmente con empresas y fundaciones corporativas en la presentación de proyectos, no solo para no estimular la competencia entre aquellas sino para darle más sustentabilidad a las iniciativas; iv) admitir la posibilidad

---

<sup>160</sup> En el Informe de Desarrollo Social 2015 se denomina esta línea “Apoyo a iniciativas de la Sociedad Civil”.

de que si un proyecto tiene impacto se pueda volver a postular a fin de darle CONTINUIDAD.

En definitiva, en general, los grupos focales llaman la atención acerca de que la **sostenibilidad**, la **sustentabilidad** y la **orientación estratégica** de los proyectos constituyen condiciones necesarias que tienen que ser consideradas en este tipo de fondos, por lo que su lógica requiere ser repensada. Además, en el grupo focal de organismos del Estado, aunque en alusión general a los fondos concursables, uno de los participantes expresa que estos no pueden operar cuando está planteada la garantía de derechos porque los proyectos son, por definición, temporales. Por otra parte, en el grupo focal de OSFL se señala que, en general, "la precariedad y la opacidad de los fondos concursables muestran que aún la sociedad civil no es vista como un bien público que tiene que ser fortalecida". En este mismo grupo, refiriéndose expresamente a la convocatoria del 2015 del Fondo Chile para Todas y Todos de la DCP, se llama la atención de que cuando se incorporan a actores como las universidades a que compitan con organizaciones sociales en la postulación de proyectos lo que se hace es debilitar las posibilidades de estas últimas<sup>161</sup>. Considerando lo anterior, la sugerencia es enfatizar en ALIANZAS de las OSFL y organizaciones comunitarias con UNIVERSIDADES para reforzar los proyectos de aquellas en la línea de sistematización de conocimientos y no en lo inverso. Si a la DCP no le parece razonable dicha propuesta<sup>162</sup>, se considera que, atendiendo a las voces de organizaciones sociales, al menos debería buscarse algún mecanismo para que la línea de financiamiento de proyectos de análisis de experiencias a universidades no refuerce la competencia con las organizaciones sociales (fundaciones, corporaciones o asociaciones). Una posibilidad, en tal sentido, podría ser aplicar el criterio de discriminación positiva (como se hace actualmente en la línea de proyectos de acción con innovación social).

- b. Eliminar aquellas disposiciones que operan como "instrumentos discriminatorios", como la boleta de garantía por el total del proyecto (grupo OSFL). También, desde el grupo focal de empresas, se sugiere contemplar la posibilidad de que empresas privadas (y empresas

---

<sup>161</sup> Se señala que esto fue planteado expresamente por organizaciones sociales en la inauguración del Fondo Chile de Todas y Todos. En todo caso, cabe destacar que en las Bases de la Convocatoria 2015, se expresa que las Universidades deben postularse en alianza con organizaciones sociales. Sin embargo, lo que se sugiere es la inversión de la relación; o sea, que organizaciones sociales puedan postularse en alianza con universidades y no al revés como existe actualmente.

<sup>162</sup> Cabe, de cualquier manera, tener también en cuenta la justificación provista por la DCP en el sentido de que las Bases del Concurso Chile de Todas y Todos indican que a la nueva línea de "Análisis de Experiencias" pueden postular organizaciones sociales y también casas de estudio, abriendo la posibilidad de que existan alianzas entre estas. Ahora, no solo los centros de estudios pueden poner a disposición de las OSC sus conocimientos y metodologías investigativas "de punta" (variables relevantes a la hora de sistematizar experiencias de intervención e innovación social), sino que ellos mismos pueden tener sus propias experiencias dignas de análisis. En este contexto cobra sentido que nuevos actores sociales entran a escena en los esfuerzos sociales desde la colaboración público-privada.

públicas) puedan constituirse en avales y que esto también sume puntaje a las evaluaciones; en cualquier caso, que se evalúen los usos de los fondos incluyendo, cuando corresponda, la evaluación del impacto de la inversión.

- c. Mejorar la información sobre los fondos disponibles y simplificar los mecanismos para la presentación de proyectos. De hecho, por ejemplo, en la experiencia "Unidos por la Infancia" el actor de la sociedad civil señala que conoce los instrumentos de la DCPD por la organización a la que pertenece, pero considera que la postulación tiene un mecanismo complejo, por lo que les resulta más fácil coordinar y hacer las gestiones ellos de manera directa con empresas u otros entes privados. Sin embargo, agrega que "les encantaría utilizar dichas alternativas, ya que saben que hay recursos disponibles" (entrevista actor sociedad civil)<sup>163</sup>. A su vez, señala que sería de utilidad el conocer en detalle la forma de operar de dichos fondos y contar con alguna asesoría de parte de la División que les orientara respecto a los momentos de postulación o ingreso de proyectos.

Asimismo, en el caso de la experiencia de Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sustentable de la Cuenca del Salar del Huasco<sup>164</sup> se señala que se podría montar una especie de "fast track" o ventanilla única, siendo una estrategia del parecer y gusto de las empresas. Además de que toda la información de ese tipo esté concentrada en un mismo lugar, es deseable que sea de fácil acceso y que exista mayor difusión de esas alternativas de cooperación, por ejemplo, creando un manual con antecedentes sobre los fondos nacionales e internacionales para acceder a recursos, estudios y asesorías (entrevista actor privado). Desde la sociedad civil, se sostiene que a nivel general una forma de mejorar e incentivar este tipo de experiencias de cooperación es a través de una mayor difusión de las experiencias en los territorios.

- d. Enfatizar en la generación de capacidades para los niveles regional y municipal (Grupo Focal Empresas). Esto implica desarrollar y formar funcionarios públicos en los niveles regionales y locales que conozcan y puedan apoyar procesos de CPP en sus territorios, pues como señala un participante del grupo focal de representantes de empresas "falta alguien local que sepa cuáles son las estrategias de la planificación, la metodología de trabajo, para que estas conversaciones con la comunidad sean adecuadas y sean fructíferas".

---

<sup>163</sup> Véase la descripción de esta experiencia en el Anexo N° 3.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

- e. “Perfeccionar los niveles de monitoreo, sistematización y evaluación de resultados de los proyectos una vez implementados. Al respecto cabe destacar que ya se rediseñó el sistema de supervisión de los proyectos en ejecución, incorporando una metodología participativa para que beneficiarios y/o integrantes de la comunidad pudieran entregar al Ministerio su opinión respecto de las iniciativas financiadas, entre otras mejoras que permitirán generar mayor información a 2016” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c)<sup>165</sup>.
- f. Estudiar la posibilidad de propender a ampliar la figura de los CONVENIOS a organizaciones con alto impacto en la lucha contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión sociales de modo de racionalizar el uso de los recursos. Esto podría exigir, entre otras cuestiones, disponer de una evaluación del impacto del convenio con la Fundación de Superación de la Pobreza, a fin de acumular evidencias sobre cuál es el perfil más adecuado que en el futuro debiera adoptar la modalidad de los convenios<sup>166</sup>. También, eventualmente, podría significar un cambio de prioridades en cuanto a la proporción de recursos de los fondos concursables bis a bis de los convenios. Lo ideal, en todo caso, sería una evaluación también de estos últimos, aunque, dado su alcance, actualmente no resulta factible.

Precede a todas estas consideraciones, una definición de tipo político, respaldada en un estudio técnico-jurídico, acerca cuál es el tipo de instrumento que puede resultar más idóneo para institucionalizar la relación con entes de la sociedad según los fines que se persigan. Esto, obviamente escapa al alcance del presente estudio. Lo que sí es obvio, según lo ilustra el caso de Brasil<sup>167</sup>, es que un convenio de asignación directa no necesariamente es de orden discrecional y por ende, arbitrario.

## **SOBRE EL ESTÍMULO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA ACCOUNTABILITY**

Uno de los desafíos reconocidos por el Ministerio es “Desarrollar espacios de articulación virtuosa entre lo público y lo privado, con y sin fines de lucro, que tiendan a desarrollar

---

<sup>165</sup> También el ministerio apunta como desafío “Avanzar en la capacitación a los ejecutores en formas de rendir recursos e informes técnicos analíticos para dejar capacidades instaladas y mejorar el uso de recursos públicos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 152). En el año 2014 el Ministerio capacitó en los procedimientos de rendiciones técnicas y financieras al 98% de las instituciones adjudicatarias del Fondo, a lo largo de todo Chile, y se espera tener similar cobertura para 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

<sup>166</sup> La evaluación de este convenio cabría porque lleva muchos años de renovación. Sin embargo, se estima que este no puede ser el único criterio de decisión, ya que esta evaluación puede tener algunos sesgos asociados al tipo de resultados que prevé el convenio con la Fundación de Superación de la Pobreza y a la manera de medirlos. Hay que recordar que acá el apoyo a iniciativas sociales es indirecto, a través del Servicio País. Es probable que un mejor ejemplo del tipo de convenio que eventualmente pudiera extenderse sea el caso del convenio firmado con la Fundación Avina (Agua Potable de todos y todas) firmado en el año 2015.

<sup>167</sup> Ver alusión a los Acuerdos de Asociación (*Parcerias*)” en el Capítulo D sobre Facilitadores de la CPP.

capacidades y asociatividad popular. Esto implica generar un concepto consistente de participación ciudadana, con legitimidad social, y también desarrollar políticas activas para movilizar a los actores y recursos hacia dicha meta. Esto se puede realizar en el marco legal y tributario vigente, pero probablemente implique comenzar a pensar en nuevas modificaciones legales e institucionales de carácter más permanente y en el marco de una nueva estrategia de desarrollo social con cooperación público-privada” (sic. Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 152).

Ahora bien, el alcance de la normativa sobre participación ciudadana ofrece importantes espacios para mejorar los mecanismos de participación, por ejemplo:

- El Artículo 2º de la Ley 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, establece que: “Es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. Los órganos de la Administración del Estado garantizarán la plena autonomía de las asociaciones y no podrán adoptar medidas que interfieran en su vida interna. El Estado, en sus programas, planes y acciones, deberá contemplar el fomento de las asociaciones, garantizando criterios técnicos objetivos y de plena transparencia en los procedimientos de asignación de recursos”.
- La Ley 20.500 agrega a la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, un nuevo Título (el IV, De la participación ciudadana en la gestión pública) en el que, entre otras cuestiones establece: “Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia. Las modalidades deberán mantenerse actualizada y publicadas a través de medios electrónicos u otros”.
- Por otra parte, el Artículo 37 de la misma ley dispone lo siguiente: “Reemplázase el artículo 3º del decreto con fuerza de ley Nº 1, de 1992, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que modifica la organización del Ministerio Secretaría General de Gobierno, por el siguiente: "Artículo 3º.- Corresponderá, especialmente, a la División de Organizaciones Sociales: a) Contribuir a hacer más eficientes los mecanismos de vinculación, interlocución y comunicación entre el gobierno y las organizaciones sociales, favoreciendo el asociacionismo y el fortalecimiento de la sociedad civil. b) Promover la participación de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas. c) Coordinar, por los medios pertinentes, la labor del Ministerio señalada en la letra i) del artículo 2º de la ley Nº 19.032.""

Considerando estas disposiciones y teniendo en cuenta que la participación ciudadana efectiva es uno de los más importantes facilitadores de la CPP, se estima necesario considerar lo siguiente:

- Las capacidades de influencia de los actores sociales se distribuyen desigualmente según su inserción en la estructura socioeconómica.
- Las diferencias de los contextos institucionales inciden en los resultados de la participación ciudadana (avances diferenciados según evoluciones y contextos institucionales diversos de los propios sectores).
- Existen diferentes grados de densidad organizacional y de trayectoria histórica de los públicos que atiende cada sector.
- Los costos de fracaso o de instrumentalización inhiben la participación ciudadana (frustración y desesperanza aprendida).

Teniendo en cuenta lo anterior y las evidencias aportadas en este estudio, afloran los siguientes posibles desafíos:

- a. Crear CONSEJOS de COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA o MESAS de DIÁLOGO diferenciados según los grandes tipos de públicos. Esto significaría mantener un Consejo para representantes de OSFL (incluyendo empresas sociales en las cuales hay una integración (casi) completa de sus actividades económicas y sociales, ver Cuadro N° 6), otro Consejo para representantes de organizaciones comunitarias y, eventualmente, uno para representantes de Empresas y/o de Fundaciones Corporativas. En cualquier caso, resulta clave constituir un espacio de encuentro permanente con los actores sociales menos visibles por la escasez de recursos de organización y de información de los que disponen en la actualidad, a la vez que fortalecer las confianzas mutuas en este proceso.

Estas instancias, deseablemente, tendrían que considerar los principios reseñados en el capítulo anterior; o sea, ser deliberativas y representativas del respectivo conjunto social<sup>168</sup>, reunirse con una periodicidad tal que permita captar los cambios en la dinámica social, y ser sometidas a accountability.

También es clave que este tipo de instancias se dediquen fundamentalmente a fijar y evaluar las orientaciones estratégicas que deben guiar los objetivos y los contenidos de los

---

<sup>168</sup> Esto puede implicar recurrir a la discriminación positiva o al sorteo.

diferentes instrumentos que dispone el ministerio para fortalecer la CPP en el ámbito del desarrollo social. De allí, que requiera ser resaltado el propio desafío que visualiza el ministerio en términos de “Fijación de aproximaciones a líneas base y, posteriormente, para la puesta en marcha de las iniciativas institucionalizables. Se evalúa, por ejemplo, la creación de una instancia del tipo “Mesa” o “Consejo”, con participación de actores públicos, privados, sociales y académicos, que tenga como objetivo la generación de una Agenda Nacional de Cooperación-Público-Privada por el Desarrollo Inclusivo. Esto partiendo desde la articulación y difusión de lo existente” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c)<sup>169</sup>.

- b. Estímulo y promoción del vínculo entre iniciativas específicas de desarrollo social y trabajo de organizaciones privadas con CONSEJOS PÚBLICO-PRIVADOS TERRITORIALES existentes o en desarrollo. Esto implica, por un lado, conocer de la existencia de Consejos de CPP que se generan en territorios específicos, y por otro, desarrollar acciones de estímulo de la participación de organizaciones de la sociedad civil y privadas en dichas instancias. A la vez, se requiere desarrollar conocimientos específicos que permitan asesorar técnicamente y orientar el desarrollo de este tipo de instancias, transformándose en un referente técnico en materia de CPP.
- c. Promover la existencia de ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICAS AL INTERIOR DE LAS INICIATIVAS de CPP, o sea estimular que todos los miembros participen activamente en la toma de decisiones, y los representantes elegidos respondan ante los miembros.
- d. Estimular la creación de MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL en torno a las iniciativas y contemplar la posibilidad de incorporar voluntariado universitario y corporativo en el fortalecimiento de capacidades y en la construcción de una cultura de accountability. Para activar el control social cabría estudiar la posibilidad de que la entrega de financiamiento público se asocie a la creación de comités representativos de beneficiarios que puedan pronunciarse sobre los productos y resultados de las iniciativas, sujeto tal pronunciamiento al menos a una respuesta razonada de los directivos respectivos.
- e. Propiciar que las actuales funciones que cumple la DCPP en torno a la promoción de la participación ciudadana en relación al ministerio operen efectivamente. En especial, según se ha advertido, habrían holguras para mejor especialmente la “rendición de cuentas participativa”.

---

<sup>169</sup> Este asunto está planteado entre las proyecciones del Departamento de Desarrollo Inclusivo de la DCPP.

## **SOBRE EL PROGRAMA DE ALIANZAS (Desarrollo Inclusivo)**

Esta es un área de trabajo reciente de la DCPD pero que ya tiene planteado un programa de trabajo importante. Se resaltarán a continuación algunas de sus líneas de trabajo y otras que han emergido del estudio de campo.

- a. Según se desprende de lo señalado por los grupos de discusión efectuados en marzo pasado en el marco de este estudio y lo que ha aflorado de los grupos focales y del análisis de las experiencias documentadas, es claro que una significativa tarea a futuro podría ser la de actuar de PUENTE, en el sentido de enlazamiento, de las diversas unidades del Ministerio de Desarrollo Social así como de las de otros ministerios y organismos del Estado que se ocupan de la CPP. Asimismo, podrían crearse espacios de interlocución con organizaciones sociales que cumplen también este papel, en su caso fomentando alianzas entre líderes sociales y empresariales y apoyando la conformación de redes. Cabe destacar que la iniciativa *Alianzas por un Chile Inclusivo* adelanta que “establecerá todos los vínculos colaborativos necesarios para articular actores diversos en torno a sus fines, tanto del mundo público como privado. Entre estos últimos, considera el trabajo conjunto con los Ministerios de Economía, Trabajo, Relaciones Exteriores, así como servicios tales como FOSIS, SENADIS, SENCE, CORFO, Chilecompras y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015c).

Una articulación clave, de cualquier manera, debiera producirse con la División de Organizaciones Sociales del MSGG, pues, como se mencionó anteriormente, también financia iniciativas con fines sociales a lo largo del país, y entre sus objetivos se encuentra el fortalecimiento de la sociedad civil. También cabría considerar una articulación con el quehacer de la SUBDERE, especialmente en lo que respecta a su rol en este caso para fortalecer el trabajo a nivel regional y comunal vinculado a la CPP, y cómo un socio relevante en la difusión de los conocimientos que genere la DCPD.

- b. Desarrollar REDES DE TRABAJO que fomenten el desarrollo de alianzas con el sector privado y el social en áreas estratégicas que requieran de esfuerzos a largo plazo a fin de establecer un ecosistema propicio para la innovación social y, eventualmente, aportar en ellos CAPITAL SEMILLA articulando al menos los fondos existentes en el propio ministerio (en especial, con el FOSIS e INJUV).

Según se desprende del análisis de las experiencias documentadas por este estudio, hay en este sentido un campo importante de acción donde hasta ahora el Estado (y el Ministerio) no ha tenido suficiente presencia. Un caso interesante, por ejemplo, son las redes que ha articulado el Proyecto Importa así como las oportunidades de las que se ha servido:

- En el año 2011, el proyecto Importa fue uno de los ganadores de la primera versión del Concurso de Emprendimiento e Innovación Social, "Desafío Clave", iniciativa organizada por el Instituto Nacional de Juventud (INJUV) y la ONG Socialab de Techo. Dicha iniciativa, desarrollada a través de la plataforma Socialab, busca que los jóvenes creen ideas innovadoras para ayudar a superar la pobreza en el país.
- Gracias a este concurso, el Proyecto Importa recibió un premio de \$30.000.000 para seguir con su trabajo de innovación social. "Este proyecto restituye las condiciones básicas de las actividades humanas, generando un modelo de reinserción que cambie la percepción y la función de las cárceles chilenas" (INJUV, 2012). Monserrat Flores reconoce que el financiamiento recibido del concurso fue clave para la continuidad del proyecto (FMK-UDD, 2014). De esta manera, Proyecto Importa ingresa a la incubadora de Socialab para poder establecer un plan de negocios.
- Entre 2011 y 2014, Socialab tuvo un Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para desarrollar una plataforma para innovación social, conectando e incubando modelos de emprendimiento social. Actualmente, están implementando réplicas de la plataforma en Argentina, Colombia y Uruguay. Además, Socialab ha realizado 19 concursos de desafíos para la innovación (como Desafío Clave de INJUV) y ha apoyado 150 proyectos y 46 emprendimientos sociales, como Proyecto Importa. Aunque Socialab no tiene ánimo de lucro, exige que los proyectos que incuba sean rentables bajo la lógica que el impacto social será más sustentable si generan dinero y universalizan sus productos o servicios (Cortellese 2014).
- También recibe apoyo de diferentes iniciativas impulsadas desde la administración central como CORFO y su iniciativa Start-Up Chile. Actualmente está negociando un apoyo del Ministerio de Economía, aunque una dependencia de fondos públicos es visto como una debilidad (Buckland y Murillo, 2014). No obstante, se percibe que el Estado no cuenta con la estructura necesaria para aprovechar la energía de la sociedad civil, "una sociedad que quiere ser parte de las soluciones", como fue el caso de Proyecto Importa (entrevista actor privado).
- En el año 2013, el proyecto Importa fue uno de los ganadores de la segunda versión del Fondo IDEA Negocios Inclusivos organizado por FOSIS, programa cuyo objetivo es premiar a aquellos proyectos que logren impulsar negocios que integran a personas en

situación de pobreza o vulnerabilidad a la cadena de valor de empresas como proveedores, distribuidores o trabajadores; generando nuevas capacidades o fortaleciendo las preexistentes en las personas, sin descuidar las utilidades (FOSIS 2013).

De este relato, se puede apreciar que hay varios actores relevantes con los que la DCPD puede mantener lazos más estrechos en pos de iniciativas de un tenor parecido, favoreciendo su escalabilidad y replicabilidad. Sin embargo, es clave la EVALUACIÓN PREVIA que requeriría hacerse del eventual impacto social de este tipo de iniciativas, cuestión que puede resultar problemático en el caso del Proyecto Importa, habida cuenta de que reportan haber llegado a solo a nueve internos<sup>170</sup>.

De cualquier manera, hay otro tipo potencial de alianzas incluso con organizaciones de nivel internacional que pueden además incluir directamente a los municipios. De nuevo, una de las experiencias documentadas en nuestro estudio proporciona algunas ideas acerca de cómo se tejen redes y alianzas. Es el caso del Proyecto Reciclaje Inclusivo en el que el proceso de trabajo de cooperación público-privada comienza primero como iniciativa en la comuna de Peñalolén, donde se articulan actores de la sociedad civil, del mundo privado y del sector público y que luego escala a las otras comunas. Acá también resultan clave los vínculos con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID y el hecho de que el proyecto termina formando parte de la Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR) puesto en marcha el 2011 por el FOMIN y la División de Agua y Saneamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación Avina, la Red Latinoamericana de Recicladores (Red-LACRE) y Coca-Cola América Latina con el objetivo de fomentar la integración de los recicladores informales de reciclables en Latinoamérica y el Caribe al mercado formal del reciclaje.

También en este caso está presente el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social). De hecho, en cuanto a la generación de la línea de base, esta se realizó al comienzo del proyecto donde se trabajó con 404 recicladores encontrados en la calle. El instrumento para llevar a cabo esta línea de base se validó con el FOSIS y SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica), y también hubo reuniones con el Ministerio de Desarrollo Social para que la herramienta generada se pudiera utilizar en otras instancias y espacios. En este

---

<sup>170</sup> Se sostiene "El número de internos participando es bajo. Por lo mismo, existe la posibilidad de validar el modelo de reinserción social laboral, con el fin de poder aplicarlo a nivel nacional, cambiando la función y percepción de las cárceles actuales. No obstante, sin conseguir apoyo financiero de instituciones como Gendarmería, difícilmente se puede escalar" (entrevista sector privado). Véase detalle de la experiencia en Anexo N° 3.

contexto, se reconoce que el instrumento puede ayudar a sentar un antecedente que permita comparar o medir distintas realidades en base a un criterio común, situación que es fundamental en el contexto de la generación de una ley y en el trabajo de posicionar el rol del reciclador en distintos territorios. Dicho sea de paso, estos resultados se presentarían durante el mes de julio del presente año, proceso en el cual se trabajó en conjunto con la Universidad Andrés Bello (entrevista actor sociedad civil).

En el caso del actor del sector público entrevistado, se considera que en las condiciones actuales la comuna es la escala o el lugar adecuado para lograr un impacto real en este tipo de iniciativas, que en sí mismas pueden constituirse en "laboratorios de aprendizaje". Sin embargo, también considera que en términos generales hoy en día no están los instrumentos que faciliten la cooperación público-privada de manera directa con un municipio.

- c. Finalmente cabe destacar dos proyecciones consideradas por el Ministerio. "En el caso del componente *Empresa Ciudadana*, el modelo de sistematización y seguimiento de prácticas sostenibles buscará establecerse como referente en materia de sostenibilidad social y, en etapas posteriores de implementación, convertirse en un sello o premio a empresas destacadas en este ámbito (u otras formas de reconocimiento público) (Ministerio de Desarrollo Social (2014: 151-152 y 2015c)).

Por otra parte, entre "las proyecciones del componente *Saber para Incluir* está también la realización en el futuro de otros estudios relacionados como, por ejemplo, sobre la aplicación del *enfoque de derechos* a la relación de ciertas empresas de rubros extractivos, así como la sostenibilidad social en el ámbito de empresas de servicios básicos (energía, telecomunicaciones y agua)" (*ibídem*).

#### **4. CONCLUSIONES**

Como se puede apreciar en la discusión anterior, la División de Cooperación Público-Privada enfrenta múltiples expectativas y desafíos para lograr su misión. Debido a la diversidad de actores que colaboran con el Estado para el desarrollo inclusivo, la DCPD posiblemente tendrá que trabajar distintas estrategias que reconozcan las diferencias y permitan lograr una mayor efectividad en sus intervenciones. Un desafío importante, expresado de manera reiterada en los grupos focales, es la expectativa que la DCPD coopere más activamente para catalizar la generación de valor social por parte del sector privado (con y sin fines de lucro).

Para concluir, se sintetiza la discusión según los roles que se espera de la DCPP. Luego, se presenta una desagregación según el tipo de actores.

Antes es clave reiterar que los contenidos precisos de los roles, los énfasis y, en suma, la estrategia general y las estrategias particulares a adoptar en el futuro por la DCPP tendrían que estar asociados a las preguntas que se presentaron en el Capítulo C correspondiente a los roles generales del Estado, a saber:

<p><b>¿Para qué la CPP? prioridades y objetivos? .....diálogo social</b></p> <p><b>¿Con quién la CPP, según cada prioridad y objetivo? .....diálogo social</b></p> <p><b>¿Quién al interior del Estado hace CPP respecto de cada prioridad y objetivo.....diálogo intersectorial</b></p>
--

Las respuestas a tales preguntas, como lo expresa el recuadro, debieran emerger de diálogos sociales y diálogos intersectoriales. Estos últimos son necesarios porque constantemente aflora una posible duplicidad de tareas con otros ministerios y servicios, sobre todo en lo que compete a los fondos concursables, habida cuenta, en especial, de la gran dispersión de fondos destinados a casi idénticos temas, especialmente en el ámbito del desarrollo social<sup>171</sup>.

Con base en tales insumos, o concomitantemente a su obtención, es ineludible un diálogo político al interior del propio Ministerio de Desarrollo Social, a fin de clarificar cuál es el peso y la influencia que se espera que este tenga en lo que respecta al impulso de la CPP, a través de su División de Cooperación Público-Privada. Naturalmente, esto supone, para el Ministerio, expresar sus decisiones en asignaciones presupuestarias que tornen plausibles el cumplimiento de los propósitos y de las estrategias asignadas a la DCPP. Habrá que tener en cuenta, además, que la DCPP no presta servicios sociales a través de la CPP sino que su labor está concentrada en el apoyo de iniciativas (distintas a servicios permanentes) y a alianzas con el sector privado y con el sector social que puedan fortalecer las acciones en materia de desarrollo social. Con todo, no debiera escapar a esta discusión un diálogo más activo con el resto de las dependencias del Ministerio de Desarrollo Social y servicios públicos asociados que sí prestan servicios a través de

---

<sup>171</sup> Véase, al respecto, especialmente el capítulo C. Roles del Estado y Escenarios, pero también las conclusiones de las entrevistas y de los gupos que aparecen en el capítulo D. Facilitadores de la Cooperación Público Privada en el Campo Social.

la CPP porque, tal como lo deja evidenciado el grupo focal que convocó a funcionarios de ese ministerio y luego la presentación realizada el 8 de julio pasado, existen posibilidades de apoyar parte de sus acciones a través de la DCPD.

Ahora bien, asumiendo que lo que antecede fija el marco de la discusión sobre los roles y desafíos futuros de la DCPD, se exponen a continuación algunas cuestiones que derivan de este estudio que eventualmente pudieran ayudar a concretar el referido marco.

1. Todos los actores consultados coinciden con la DCPD (Ministerio de Desarrollo Social, 2014 y 2015c) en que esta tiene que asumir el rol de establecer y asegurar el respeto de reglas claras, cumpliendo como **Regulador y Co-Evaluador**. No obstante, estos roles no solo se vislumbran como necesarios respecto de los productos de la DCPD, sino como posibles de cumplir en las acciones vinculadas al desarrollo social que realiza el resto del sector público en asociación con privados o, por lo menos, las que realiza el resto del Ministerio de Desarrollo Social y sus servicios asociados. Esencialmente, esto implicaría que la DCPD asegure que todos los actores cumplen con:
  - i) mecanismos de rendición de cuentas recíprocas;
  - ii) respeto a la diversidad;
  - iii) estándares de calidad de servicios.

Lo anterior supondría que la DCPD invierta, entre otras cuestiones, en la elaboración de directrices técnicas y en la búsqueda de acuerdos para impulsar una **cultura de la accountability** de la CPP en el campo social. El hecho de que el marco legal del Ministerio de Desarrollo Social le asigna a este un rol de coordinación, le otorga legitimidad a este tipo de roles que puede asumir la DCPD más allá del ministerio mismo.

2. Además, y con el fin de fortalecer el aporte de los privados (con y sin fines de lucro), la DCPD puede ejercer un rol de **Incubador de Conocimientos**. En esta área, la recomendación es desarrollar acciones en todas o algunas de las líneas siguientes:
  - i) apoyo financiero y difusión de iniciativas que aportan con investigación y conocimiento;
  - ii) procesos de educación continua;
  - iii) sistematización y difusión de buenas prácticas (especialmente organizacionales);
  - v) coordinación con instituciones de educación superior en alianza con empresas sociales.

Al igual que respecto del rol de Regulador y Co Evaluador, este rol de Incubador de Conocimientos, idealmente debiera trascender las fronteras del Ministerio a fin de posicionar a este (y a su DCPP) como el órgano líder de la CPP que atañe al desarrollo social. Ello, además de lo señalado en párrafos precedentes, supondría buscar una alianza con organismos que se han fijado un rol similar respecto de la innovación social (vg. Corfo, entre otros).

4. También, de modo general, se vislumbra que el Ministerio de Desarrollo Social, a través de su DCPP puede tener un rol clave como **articulador /interlocutor político** de la cooperación público privada en el ámbito social. Es reiterada, en este sentido, la importancia de promover la creación de redes y eventualmente de alianzas tanto con actores clave del sector público que abordan asuntos que competen al ministerio como con actores del sector privado y del sector social. Pero además, como lo ilustran varias de las experiencias caracterizadas en este estudio, hay un campo potencial de articulación con organismos internacionales que ahora está siendo lograda solo por el propio sector privado.

La interlocución política es, por otra parte, un importante rol que puede asumir el ministerio. En este sentido es que acá se ha enfatizado sobre todo en la necesidad de considerar la creación de consejos (o mesas de diálogo) de cooperación público privada, que tengan en consideración sí las condiciones de eficacia de este tipo de instancias, reseñadas en el capítulo previo.

Finalmente, es obvio que para que este tipo de instancias tenga legitimidad social es fundamental que las tareas que actualmente tiene asignadas la DCPP respecto de la participación ciudadana en el ministerio puedan ser cumplidas a cabalidad. No se trata de solo de asegurar que los procedimientos e instancias de participación ciudadana existan sino de dar el ejemplo en términos de que sus resultados redundan efectivamente en una mayor democratización de las relaciones del ministerio con la ciudadanía.

4. Para los roles de **facilitador y promotor/ socio** se recomienda que la DCPP considere las diferencias entre los tipos de actores. Los cuadros 17, 18 y 19 resumen acciones propuestas según rol por cada tipo de actor. Estos roles, a diferencia de los anteriores, se vislumbran respecto de los propios productos de la DCPP, complementando o reforzando lo ya existente.

5. Como se puede ver en Cuadro n° 17, para Entes Público No Estatales, se espera que la DCPD juegue varios roles para favorecer el aporte a la generación de valor social, concediendo especial atención a este tipo de actores.

Entre las distintas acciones posibles, como se aprecia en la Tabla respectiva, se propone que la DCPD desarrolle al menos las acciones siguientes: a) **facilitar** su labor a través de un directorio de fondos disponibles según cada tipo de actor; y b) **promover** el aporte a través de Convenios directos a fin de apoyar proyectos sustentables y sostenibles de impacto social, especialmente en sectores con poco acceso (e.g. rural) y que se enmarquen dentro de estrategias nacionales o locales de desarrollo social.

**Cuadro N° 17**  
**Colaboración pública con entes públicos no estatales**

	<b>Facilitador</b>	<b>Promotor / Socio</b>
<p><b>B.1</b></p> <p><b>Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos</b></p>	<p>Elaborar un directorio de todos los fondos sociales ofrecidos por otros organismos que coincidan con sus fines, a desarrollar por la DCPD o en alianza con DOS.</p> <p>Apoyos en asistencia técnica para la elaboración y gestión de proyectos.</p>	<p>Redefinición del fondo mixto orientándolo al desarrollo de la esfera asociativa a través del apoyo a iniciativas, organizaciones o prácticas que fortalezcan la sociedad civil</p>
<p><b>B.2</b></p> <p><b>ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios</b></p>	<p>Un directorio de todos los fondos sociales ofrecidos a OSFL por otros organismos (nacionales e internacionales) que coincidan con los fines del Ministerio, a desarrollar por la DCPD o en alianza con DOS.</p>	<p>Redefinición del fondo concursable intencionando intervenciones sostenibles (de acuerdo a lo planteado en el punto 3 desafíos futuros).</p> <p>Convenios directos a fin de apoyar proyectos sustentables y sostenibles de impacto social, especialmente en sectores con poco acceso (e.g. rural) y que se enmarquen dentro de estrategias nacionales o locales de desarrollo social.</p>

Fuente: elaboración propia.

6. El cuadro N° 18 identifica acciones para empresas sociales de origen mercantil. Cabe destacar que, tanto en los grupos focales como en el análisis de experiencias, se observó que la cooperación pública con estos tipos de empresas es limitada, desaprovechando las iniciativas existentes.

Entre las distintas acciones posibles, se propone que la DCPD concentre sus esfuerzos en:  
 a) mejorar los canales de comunicación para **facilitar** el aporte de dichas empresas sociales en temas estratégicos del gobierno; b) **promover** más y mejores acciones a través del reconocimiento público e incentivos financieros.

**Cuadro N° 18**

**Líneas posibles de colaboración público-privada de la DCPD con empresas sociales de origen mercantil**

	<b>Facilitador</b>	<b>Promotor / Socio</b>
<b>A.1.</b> <b>Empresas Socialmente Responsables</b> <sup>172</sup>	Desarrollar un banco de proyectos sociales potencialmente financiados a través de la RSE. Esto significa que organizaciones comunitarias podrían fortalecer el tejido y desarrollo social a través de la implementación de estas iniciativas.	Crear un reconocimiento público (sello o certificación) al trabajo desarrollados por estas empresas y que esté vinculado directamente con los fines del Ministerio de Desarrollo Social.
<b>A.2.</b> <b>Fundaciones de corte corporativo</b>	Elaborar un directorio de todos los fondos sociales ofrecidos por otros organismos que coincidan con los fines del Ministerio de Desarrollo Social.  Promover la eliminación de trabas a donaciones en especies.	Crear un reconocimiento público (Sello o certificación) al trabajo vinculado directamente con los fines del Ministerio de Desarrollo Social.  Generar alianzas estratégicas con algunos de sus programas para favorecer sinergias en temas claves para la DCPD.
<b>A.3.</b> <b>Empresas Tipo B</b>	Identificar problemas sociales que requieren soluciones innovadores.  Integración de este tema en establecimientos de educación superior, a desarrollar por la DCPD	Crear un reconocimiento público (Sello o certificación) al trabajo vinculado directamente con los fines del Ministerio de Desarrollo Social.  Apertura y apoyo financiero a iniciativas innovadoras que tienen

<sup>172</sup> Ver también Capítulo C, roles del Estado.

	o en alianza con MINECON.	sinergia con objetivos estratégicos gubernamentales, a desarrollar por la DCPD o en alianza con MINECON.  Capital semilla que permita escalar las iniciativas o asesoría técnica para convertirse en empresa B en alianza por ejemplo con el FOMIN del BID, a desarrollar por la DCPD o en alianza con MINECON.
--	---------------------------	---

Fuente: elaboración propia.

7. El cuadro N° 19 identifica acciones para empresas sociales con elementos económicos para los roles de facilitador, promotor, socio. En las entrevistas realizadas para caracterizar las experiencias relevantes seleccionadas, se observó que la cooperación pública es clave para iniciar la actividad pero después no favorece el desarrollo de la organización. Además, se observa un nivel de frustración sobre la ausencia de un Estado socio (ver especialmente el experiencia de UPASOL).

Entre las distintas acciones posibles, se propone que la DCPD concentre sus esfuerzos en:

- a) desarrollar un directorio de todos los fondos sociales ofrecidos por otros organismos pertinentes, para **facilitar** el aporte dichas empresas sociales a los fines del Ministerio de Desarrollo Social; y b) **promover** el aporte de empresas sociales con elementos económicos a través del Reconocimiento público en evaluaciones de valor social que generan (diferencia con organizaciones con fines de lucro).

### Cuadro N° 19

#### Colaboración público-privada con empresas sociales con elementos económicos

	Facilitador	Promotor / Socio
<b>A.4.</b>  <b>ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales (e.g. comercio justo)</b>	Elaborar un directorio de todos los fondos sociales ofrecidos por otros organismos que coincidan con los fines del Ministerio de Desarrollo Social.	Redefinición del fondo concursable intencionando intervenciones sostenibles (de acuerdo a lo planteado en el punto 3 desafíos futuros).  Convenios directos a fin de apoyar proyectos sustentables y

<p><b>A.5.</b></p> <p><b>ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro para favorecer su auto-suficiencia</b></p>		<p>sostenibles de impacto social, especialmente en sectores con poco acceso (e.g. rural).</p> <p>Reconocimiento público de su quehacer a través de evaluaciones de valor social que generan (diferencia con organizaciones con fines de lucro)</p>
<p><b>A.6</b></p> <p><b>ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial cuyo fin es promover valor social</b></p>		<p>Reconocimiento público y difusión de la colaboración privada-privada para fines sociales (concurso de buenas prácticas).</p>
<p><b>A.7.</b></p> <p><b>Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS) <sup>173</sup></b></p>	<p>Visibilización de su aporte al desarrollo inclusivo.</p> <p>Integración de este tema en establecimientos de educación superior, a desarrollar por la DCPP o en alianza con MINECON.</p>	<p>Fomentar el uso del sistema de donaciones especialmente a cooperativas de trabajo.</p>
<p><b>A.8. y A.9</b></p> <p><b>Empresas Sociales WISE</b></p>		<p>Incentivos para alianzas privada-privada</p> <p>Capital semilla para consolidarse.</p>
<p><b>A.10. y A. 11</b></p> <p><b>Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS) y de Desarrollo Territorial</b></p>	<p>Asesorías y apoyos técnicos.</p>	<p>Apertura, flexibilidad y apoyo financiero a las iniciativas privadas sin fines de lucro.</p> <p>Capital semilla para consolidarse.</p>

Fuente: elaboración propia.

8. Cuando se consideran los múltiples roles que el Estado puede jugar en la cooperación público –privada, se puede ver una brecha entre la misión de la DCPP y las expectativas

<sup>173</sup> Son materia del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; sin embargo, es posible visualizar algunas tareas.

de los actores privados. En este informe se ha tratado de ilustrar acciones que se pudieran implementar para busca disminuir la brecha entre el actuar de la DCPP y las expectativas de sus (potenciales) contrapartes, especialmente en relación con los grupos prioritarios del MDS.

## **CONCLUSIÓN GENERAL**

El objetivo general asignado a este trabajo fue "realizar un estudio que permita profundizar el alcance teórico y práctico de la cooperación público-privada y su vinculación con el desarrollo de políticas públicas sociales, con miras a establecer un registro de la diversidad de instituciones de carácter privado y como éstas se vinculan con el desarrollo de "valor social".

Una exhaustiva revisión de la literatura procedente de diversas disciplinas que alude a la CPP y un amplio trabajo de campo, consistente en la realización de tres Grupos de Discusión, cuatro Grupos Focales, una entrevista a un especialista extranjero, unido a la caracterización de 10 experiencias chilenas destacadas, con base en 23 entrevistas y en las fuentes documentales disponibles, permiten verificar que existe una enorme diversidad de entes de carácter privado que realizan acciones vinculadas a la creación de valor social.

Ello corrobora que, actualmente, hay un campo muy amplio para estimular la CPP.

Sin embargo, el estudio también aporta importantes evidencias respecto de que, para que efectivamente este campo pueda ser puesto al servicio de los intereses públicos, existe una serie de cuestiones que amerita definiciones políticas y de un diálogo con los actores sociales real o potencialmente implicados.

Lo primero que cabe precisar es el propio significado de "valor social". Dado que esta es una noción polisémica, la asociación con privados requiere de una clara especificación de cuáles son los fines a perseguir a partir de orientaciones estratégicas explícitas y claras.

Segundo, con base en lo anterior, es que se torna necesario tener en cuenta que, así como hay una gran diversidad de actores, también existen importantes diferencias en los intereses y necesidades que cada uno porta. Ello obliga a discernir no solo sobre la variedad de actores sociales sino respecto de sus diferencias, incluido sus pesos en las estructuras de poder económico y social.

Tercero, en la actualidad el Estado básicamente compra servicios a privados, aporta recursos financieros para apoyar iniciativas sociales y, en el caso del Ministerio de Desarrollo Social, también actúa como intermediario para que recursos de privados puedan apoyar iniciativas

sociales a cambio de beneficios tributarios. Por tanto, es claro que el rol del Estado es centralmente el de financiador de la CPP. El cambio de esta lógica es uno de los reclamos más persistentes no solo de los actores sociales entrevistados sino de la literatura más reciente, en términos de que el Estado tiene que acometer un abanico de roles con los diversos tipos de actores sociales para aumentar la efectividad de sus acciones, entre los que ocupa un lugar preminente el de articulador de redes y alianzas y de interlocución política.

Cuarto, este estudio da cuenta de que pueden operar, en forma complementaria, roles tales como facilitador / promotor / socio; articulador; regulador y coevaluador; incubador de conocimientos; y articulador / interlocutor político, aunque ellos requieren tener en cuenta la diversidad y las diferencias entre el sector privado y el sector social y al interior de cada uno.

Quinto, cualquiera de los roles que puede asumir el Estado para impulsar la CPP debe tener en consideración que existen facilitadores y obstaculizadores a su despliegue. Por tanto, que hay una necesidad de emprender un trabajo de construcción política e institucional de cada rol.

Sexto, para adelantar en lo anterior también es imprescindible considerar que hay importantes diferencias según si se pretende que los privados participen en la prestación de servicios sociales, intervengan en iniciativas que pueden contribuir al desarrollo social o participen en alianzas que lo pueden impactar directa o indirectamente.

Séptimo, es claro que cuando está en juego la prestación de servicios sociales, al Estado le corresponde el papel de garante de los derechos de la ciudadanía y, por tanto, acá los montos y la estabilidad del financiamiento estatal son clave.

Octavo, cuando se trata de apoyar iniciativas sociales o de crear alianzas con actores sociales que actúan en el campo del desarrollo social, aparece como requisito, señalado recurrentemente, la necesidad de trabajar en función de proyectos de carácter estratégico con alcance temporal amplio, por sobre proyectos puntuales, de corto plazo, que tienen dificultades para ser evaluados en términos de su impacto social.

Noveno, es evidente que el Ministerio de Desarrollo Social dispone de un amplio campo de actuaciones posibles si, en su rol de coordinador, decide incidir en el resto de las organizaciones públicas que acuden a la CPP en el campo social. Este estudio sugiere varias posibilidades a tal

efecto, aunque lo más probable es que se requiera una política pública sobre la CPP en el desarrollo social.

Décimo, en función de las decisiones políticas y financieras que adopte el Ministerio de Desarrollo Social respecto de lo anterior, la División de Cooperación Público-Privada (DCPP) del mismo podría asumir un liderazgo al interior del propio ministerio, así como en el resto del sector público en las materias que le competen.

Décimo primero, de cualquier manera, este estudio también sugiere que, respecto de sus líneas de trabajo actuales, la DCPP podría acometer nuevas tareas. Es importante, sin embargo, tener en consideración que la DCPP tiene pocos años y que en el actual período gubernamental de la presidenta Bachelet ha hecho un remarcable esfuerzo por ampliar sus productos y sus relaciones. Por tanto, a juicio de este estudio, estaría dada a su interior la más importante condición para adelantar nuevos pasos: la voluntad y la mística de su equipo de trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acción RSE (2015), "Programa Multisectorial de Desarrollo Sostenible para la Región de Biobío" ([http://www.accionrse.cl/index.php?op=proyectos\\_colaborativos\\_detalle&id=10](http://www.accionrse.cl/index.php?op=proyectos_colaborativos_detalle&id=10). Consulta 15/06/2015).
- (2014), "Arauco abre sus predios a recolectores" (<http://www.accionrse.cl/index.php?op=novedades-in&id=1978>. Consulta 20/06/2015).
- Agranoff, R. (ed.) (2003), *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations*. Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government.
- Alonso, Paloma; Pinto, Diana M.; Astorga, Ignacio y Freddi, Jazmin (2014), "Conceptos generales y modelos: serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud de América Latina". (Nota técnica del BID; 714), Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud, noviembre.
- Alter, K. (2007), *Social Enterprise Typology*. Washington, DC: Virtue Ventures LLC. ([www.globalcube.net/clients/philippon/content/medias/download/SE\\_typology.pdf](http://www.globalcube.net/clients/philippon/content/medias/download/SE_typology.pdf). Consulta 26 diciembre 2014).
- Andrade Guzmán, Carlos; Martin Münchmeyer, María Pía; Martínez Oyarce, Loreto (2014), *Protección Especial: Entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras de SENAME*, Serie Documentos de Trabajo, Documento de Trabajo n° 1, Centro de Estudios de la Niñez / Corporación Opción. Santiago, Julio de 2014.
- Andreu Ávela, J. (2003), *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Publicaciones del Centro de Estudios Andaluces.
- Arroyo, J. (2012), "Promover al Promotor. El Estado ante la Responsabilidad Social Empresarial". CENTRUM Católica's Working Paper Series N° 2012-09-0004. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arvidson, M. y Kara, H. (2013), "Putting evaluations to use: From measuring to endorsing social value", Third Sector Research Centre Working Paper 110, Birmingham: University of Birmingham.
- Auerswald, P. (2009), "Creating Social Value". *Stanford Social Innovation Review*, 7(2), pp. 50-55.
- Banco Mundial (2004), *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: Banco Mundial.
- Barzelay, Michael (2001), "La nueva gerencia pública: un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, Caracas.
- Batley Richard y Larbi, George (2004), *The Changing Role of Government: the Reform of Public Services in Developing Countries*. New York: Palgrave Macmillan.
- Benington, J. & Moore, M. (eds.) (2010), *Public Value: Theory and Practice*. Great Britain: Palgrave MacMillan.
- BID (1996), *Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales: informe 1996*. Washington: BID.
- (2012), Chile. *Reciclaje Inclusivo: Gobierno, Empresas y Recicladores (CH-M1055)*. (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39604838>. Consulta 24/05/2015).
- Birkholzer, K. (2005), "Local Economic Development and Its Potential", presented at the Network of Associations of Local Authorities of South-Eastern Europe.
- Bland, Travis; Bruk, Boris; Kim, Dongshin & Lee, Kimberly T. (2010), "Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship". *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 15 N° 3, article 3.
- Bode, Ingo & Brandsen, Taco (2014), "State-third Sector Partnerships: A short overview of key issues in the debate". *Public Management Review*, Vol. 16 N° 8, pp. 1055-1066.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal". En Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD, Editorial Paidós.
- Bryman, A. (2012), *Social Research Methods*. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press.

- Buckland, Heloise y David Murillo (2014) *Innovación en América Latina. Socialab. Impulsando la creatividad para luchar contra la pobreza*. Instituto de Innovación Social de ESADE y Fondo Multilateral de Inversiones (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Burns, M. (2003), "Self-Sufficiency: How Important Is It?". En *Powering Social Change: Lessons on Community Wealth Generation for Non-profit Sustainability*. Washington, DC: Community Wealth Ventures.
- Canales, M. (coord.) (2006), *Metodología de investigación social: introducción a los oficios*. Santiago: Lom.
- Castro, Rodrigo y Bejide, Miguel (2014), "Introducción". En *Universidad del Desarrollo, UDD Innovación Social. Una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas. Casos de éxito en Chile*. Santiago: Universidad del Desarrollo, UDD, Fundación Miguel Kast, Instituto de Innovación Social.
- Centro de Medicina Mapuche (2008), *Informe de Gastos y Prestaciones de C.M.M.* (<https://www.araucaniasur.cl/fileadmin/centroDocumental/82862.pdf>). Consulta: 25/06/2015).
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2008), *Informe Seminario- Taller Pueblos Indígenas de América Latina: políticas y programas de salud, ¿cuánto y cómo se ha avanzado?* Santiago: CEPAL.
- (2010), "Proyecto de la basura a la rehabilitación, una esperanza integradora UPASOL. Región de Coquimbo, Chile" Documento de Analisis, Concurso en Experiencias de Innovación Social - CEPAL & W.K. Kellogg Foundation (<http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/e/docs/Proyecto-UPASOL-final-es.pdf>). Consulta: 15/06/2015).
- Chung, Patricio; Sotomayor, Álvaro y Lucero, Alejandro. (2011), *Informe Técnico: Diagnóstico del Impacto de los Productos Forestales No Madereros (Pfnm) en el Ingreso y alimentación de los Pequeños Propietarios en la Región del Bio Bio, Chile*. Instituto Forestal ([http://www.gestionforestal.cl/pfnm/otros/seminarios\\_publicaciones/Estudio%20PFNM%20BioBio.pdf](http://www.gestionforestal.cl/pfnm/otros/seminarios_publicaciones/Estudio%20PFNM%20BioBio.pdf)). Consulta: 20/06/2015).
- Cisternas García, Loraine y Kast Sommerhoff, Pablo (2014), "Innovación Social". En *Universidad del Desarrollo, UDD, (2014), Innovación Social. Una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas. Casos de éxito en Chile*. Santiago: Universidad del Desarrollo, UDD, Fundación Miguel Kast, Instituto de Innovación Social.
- CNID, Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (2014), *Innovación Social. Borrador*.
- Comaco (2008), "Coordinadora Regional de Recolectoras y Recolectores del Bío Bío" (<http://www.comacoforestal.com/uploads/media/5.pdf>). Consulta: 20/06/2015).
- Comisión Regional de Recursos Hídricos, Región de Tarapacá. (2003), *Plan de Gestión para la Conservación de la Biodiversidad del Salar del Huasco 2004-2010*. Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004). Documento de Trabajo 01. Funcionamiento Comité Público-Privado. Chile
- Comité de Sostenibilidad Biobío-Accion (2014), "Lineamientos estratégicos para promover el Desarrollo Sostenible en la Región del Biobío" ([http://www.accionrse.cl/docs/estudios/1612055325\\_DESARROLLO\\_SOSTENIBLE\\_BIOBIO.pdf](http://www.accionrse.cl/docs/estudios/1612055325_DESARROLLO_SOSTENIBLE_BIOBIO.pdf)). Consulta: 15/06/ 2015).
- Comolli, Loïc y Nicole Etchart (2013), *Social Enterprise in Emerging Market Countries: No Free Ride*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Coraggio, José Luis (1992), "Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana". *Textos*, Nº 18, pp. 5-122.
- \_\_\_\_\_ (2011), "La economía popular solidaria en el Ecuador". En Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital, Serie Debate Constituyente*. Quito: Abya Yala.
- \_\_\_\_\_ (2013), "La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina". Preparado para los Estados Generales de la Economía Social y

- Solidaria, París, 17-19 de junio, 2011, y modificado para la conferencia de UNRISD sobre "Potential and Limits of Social and Solidarity Economy", Ginebra, 6-8 de mayo, 2013.
- Correa, María Emilia; Gatica, Sebastián; Abromavay, Ricardo y Van Hoof, Bernhardus (2013), "Nuevas Empresas, Nuevas Economías: Empresas B en Sur América". FOMIN.
- Cortés, B. (2001), "Trayectoria de las organizaciones de beneficencia en Chile y el devenir de las Fundaciones". En S. Teixidó y R. Chavarri, Mapeando las Fundaciones en Chile: características y desafíos para el siglo XX. Santiago de Chile: Prohumana Ediciones.
- Cortellese, Claudia (2014) "Scaling Corporate Social Enterprise" (<http://www.fomin.org/en-us/Home/FOMINblog/Blogs/DetailsBlog/ArtMID/13858/ArticleID/2723/Scaling-Corporate-Social-Enterprise.aspx>. Consulta: 25/06/2015).
- Cropper, Steve; Ebers, Mark; Huxham, Chris; Smith Ring, Peter (editores) (2008), The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations. UK: Oxford University Press.
- Cunill-Grau, Nuria (1997), Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (2004), "La democratización de la Administración Pública: mitos a vencer". En Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski, Política y gestión pública. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; CLAD.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad". Gestión y Política Pública, México DF, Vol. XVIII, N° 1, primer semestre de 2009, pp 3-38.
- \_\_\_\_\_ (2010), "La gobernanza democrática en la administración federal brasilera. Una valoración de la contribución a la accountability y a la democratización de la gestión pública de los modelos de participación implantados". Relatorio N°2 (noviembre 2010). Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Brasil / World Bank / PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2011), "Control y participación social en la administración federal brasilera. Balance y perspectivas". Relatorio N°3 (junio 2011). Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Brasil / World Bank / PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2012), "¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y Perspectivas". Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 52 (febrero), pp. 5-44.
- \_\_\_\_\_ (2013) Modelos de controle e de participação sociais existentes na Administração Pública Federal. En: Participação Social: Textos para Discussão. Inovação na Gestão Pública 6, Cooperación Brasil- Espanha. Brasília: Editora IABS [original: septiembre 2010].
- \_\_\_\_\_ (2014), Plataformas teóricas sobre la CPP y sus sentidos. Esquema preparado para clases.
- (2015), Servicios sociales y asociaciones público privado ¿Con quiénes y para qué cuando está en juego la construcción de ciudadanía? Capítulo preparado para libro de la RIFIPP y de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (aún sin título).
- Cunill Grau, Nuria y Leyton, Cristian (2014), Las asociaciones público-privadas y sus efectos en la ciudadanía y en la ampliación del espacio público. Los casos de las políticas de primera infancia y tercera edad. Proyecto FONDECYT.
- Cuyul, Andrés (2013), "La política de salud chilena y el pueblo Mapuche. Entre el multiculturalismo y la autonomía mapuche en salud". Salud Problema, 7(14): 21-33.
- (2014), "Opinión: De atender a entender: 8 años del Centro de Medicina Mapuche de Nueva Imperial" (<https://uam-xochimilco.academia.edu/AndresCuyul/Opinion>. Consulta: 25/06/ 2015).
- Davister, C.; Defourny, J. & Grégoire, O. (2004), "Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models". EMES Working Papers N° 04/04.
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2007), The New Public Service. Serving, not Steering. New York: M. E. Sharpe.
- Diario el Sur (2010), "Privados, Ues. y municipio ponen el acelerador a la reconstrucción" 5 de agosto 2010. ([http://diarioelsur.cl/base\\_elsur/site/artic/20100805/pags/20100805004200.html](http://diarioelsur.cl/base_elsur/site/artic/20100805/pags/20100805004200.html). Consulta: 21/ 06/2015).

- División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social (2015), Archivo PPT para presentación en jornada de la Subsecretaría de Evaluación Social (Ministerio de Desarrollo Social, 13/5/2015).
- Donahue, John D. & Zeckhauser, Richard J. (2011), *Collaborative Governance. Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Donati, Pierpaolo (2012), "Beyond the Crisis of the Globalized 'World System': The Need For a New Civil Society". *World Futures: The Journal of New Paradigm Research*, Vol. 68 Nº 4-5, pp. 332-351. (<http://dx.doi.org/10.1080/02604027.2012.679574>).
- Dwyer, Judith; Boulton, Amohia; Lavoie, José G.; Tenbenschel, Tim & Cumming, Jacqueline (2014), "Indigenous Peoples' Health Care: New approaches to contracting and accountability at the public administration frontier". *Public Management Review*, Vol. 16 Nº 8, pp. 1091-1112.
- El Mercurio (2011), "Centro de medicina mapuche atrae a miles de pacientes huincas" 21 de julio (<http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={c5ede06d-a0f1-4d99-b09a-0b110fa6330d>. Consulta: 25/06/2015).
- Eurososial (2010), Informe de actividades sobre alianzas público-privadas, APP 2007-2010. Eurososial, Sector Fiscalidad, Inwent.
- Evans, M. y Syrett, S. (2007), "Generating Social Capital? The Social Economy and Local Economic Development". *European Urban and Regional Studies* Vol. 14 Nº 1, pp. 55-74.
- Evers, A. (2005), "Mixed welfare systems and hybrid organisations: Changes in the governance and provision of social service", *International Journal of Public Administration*, 28(1), pp. 737-748.
- \_\_\_\_\_ (2001), "The significance of social capital en the multiple goal and resource structure of social enterprises". En C. Borzaga y J. Defourny (eds.), *The Emergence of Social Enterprise*. New York: Routledge.
- Evers, A.; Ewert, B. y Brandsen, T. (eds.) (2014), *Social Innovations for Social Cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*. WILCO Consortium.
- FAO (2015), "Productos forestales no madereros" (<http://www.fao.org/forestry/nwfp/6388/es/> Consulta: 20/06/2015).
- Fazzi, Luca (2012), "Social Enterprises, Models of Governance and the Production of Welfare Services". *Public Management Review*, Vol. 14 Nº3, pp. 359-376.
- Ferlie, Ewan et al. (1996), *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernández Gatica, M. I. (2013), "Condiciones territoriales y acceso a la oferta pública de familias en situación de pobreza extrema". XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre.
- Ferrer, Florencia; Gambín, Carmen y Chaves, Jorge (2014), "Políticas de cooperación público-privada en Brasil: una herramienta para la gestión pública del siglo XXI". XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre.
- FMK-UDD (2014) *Innovación Social. Una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas*. Santiago: FMK-UDD. ([http://negocios.udd.cl/files/2014/03/Libro\\_Innovacion\\_18.pdf](http://negocios.udd.cl/files/2014/03/Libro_Innovacion_18.pdf). Consulta: 25/06/ 2015).
- FOMIN, Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo (2014), *El Fenómeno de las Empresas B en América Latina. Redefiniendo el éxito empresarial*. Washington: FOMIN-BID.
- FONADIS (2006), *Discapacidad en Chile: Pasos hacia un modelo integral del funcionamiento humano*. Maval Ltda. Santiago de Chile.
- Forsell, Anders y Norén, Lars (2007), "(The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand". En Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. London: Ashgate Publishing.

- Forttes Valdivia, Paula (2014), Diagnóstico Estado de Reconstrucción Terremoto y Tsunami 27 Febrero 2010. Santiago: Ministerio de Interior y Seguridad Pública.
- FOSIS (2013), "FOSIS presenta a ganadores de Fondo IDEA Negocios Inclusivos 2013" (<http://www.negociosinclusivoscolombia.org/index.php/template-info/25-boletin-ni/noticias-internacionales/197-fosis-presenta-a-ganadores-de-fondo-idea-negocios-inclusivos-2013>). Consulta: 25/06/2015).
- Foster, W. y Bradach, J. (2005), "Should Nonprofits Seek Profits?". Harvard Business Review Vol. 83 N° 2, pp. 92-100.
- Fundación Prohumana (s/f), "Los Desafíos de las Fundaciones Donantes en la Construcción de Capital Humano y Justicia Social". Santiago, Chile: Fundación Prehumana.
- Fundación Casa de La Paz (2015), Avances Proyectos Junio 2015. Presentación Microsoft Office Power Point.
- (2015a), Resumen del Proyecto. Documento Microsoft Office Word.
- (2013), "Claudia Caroca potenciando la conciencia medio ambiental desde la cárcel" (<http://acuerdos.cl/heroes/claudia-caroca-potenciando-la-conciencia-medioambiental-desde-la-carcel/>). Consulta: 25/06/2015).
- Fung, Archon (2002), "Collaboration and Countervailing Power. Making Participatory Governance Work". Draft JFK School of Government Harvard University. September 10.
- Fung, A. & Wright, E.O. (eds.) (2003), Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso.
- Furneaux, Craig & Ryan, Neal (2014), "Modelling NPO-Government Relations. Australian case studies". Public Management Review, Vol. 16 N° 8, pp. 1113-1140.
- García-Vegas, Ricardo (2014), "Innovación social en las ciudades: el caso de la ciudad de Madrid". XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre.
- Gatica, S.; Koljatic, M. y Miranda, P. (2013), "Hacia un marco de políticas públicas para el cuarto sector en Chile". En Pontificia Universidad Católica de Chile, Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas/2013. Santiago: Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gatica, Sebastián et al. (2012), La innovación social en Chile y el rol del Estado en su desarrollo. Santiago: Escuela de Administración Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Getha-Taylor, Heather (2012), "Cross-Sector Understanding and Trust". Public Performance & Management Review, Vol. 36 N° 2, December, pp. 216-229.
- Girardo, Cristina y Mochi, Prudencio (2012), "Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales". Economía, Sociedad y Territorio, Vol XII N° 39, pp. 333-357.
- Gobierno Regional del Biobío (2010), Plan Maestro Talcahuano - Plan de Reconstrucción del Borde Costero ([www.minvu.cl/.../download.aspx?gls...PRBC%20Talcahuano%20v1 %20.pdf](http://www.minvu.cl/.../download.aspx?gls...PRBC%20Talcahuano%20v1%20.pdf)). Consulta: 21/06/2015).
- Goldsmith, Stepher y Eggers, William D. (2006), Governar em rede. O novo formato do setor publico. Brasilia: Ed. UNESP.
- Gonzalez, Raúl y Richards, Howard (2012), Hacia otras economías. Crítica al paradigma dominante. Santiago: Ediciones LOM.
- Guaipatin, Carlos (2013), "Cómo promover innovaciones de alto impacto a través de fondos de innovación social. Las oportunidades de la cooperación público-privada". Documento de Debate. División de Competitividad e Innovación IDB-DP-319. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Habitat (2008), "De la basura a la rehabilitación, una esperanza integradora" (<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu08/bp2143.html>). Consulta: 15/06/2015).
- Haigh, Nardia & Hoffman, Andrew J. (2012), "Hybrid organizations: The next chapter of sustainable business". Organizational Dynamics, Vol. 41 N° 2, pp. 126-134.
- Hiller, Janine S. (2013), "The Benefit Corporation and Corporate Social Responsibility". Journal Bussines Ethics Vol. 118 N° 2, pp. 287-301.

- Hodge, Graeme A; Greve, Carsten y Boardman, Anthony E. (2010), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham, UK y Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Hoffman, A. J.; Badiane, K. K. & Haigh, N. (2010), "Hybrid Organizations as Agents of Positive Social Change: Bridging the For-profit & Non-profit Divide". *Michigan Ross School of Business* N° 1149.
- Hoffman, A. & Haigh, N. (2012), "Hybrid Organizations: The next chapter of sustainable business". *Organizational Dynamics*, Vol. 41 N° 2, pp. 126-134.
- INDES (2011), "Relaciones intersectoriales público-privadas en gobiernos subnacionales". *Guía de Aprendizaje y Reglamento*, BID.
- I. Municipalidad de Talcahuano (2010), *Informe Primer Encuentro Ciudadano para la Reconstrucción y Desarrollo de Talcahuano Post Terremoto y Tsunami 27 de febrero de 2010*. (<http://es.slideshare.net/elquintopoderchile/informe-primer-encuentro-reconstruccion-y-desarrollo>. Consulta: 21/06/2015).
- INJUV (2012), "Tres sueños hechos realidad". *Revista RT Año 1, No. 2* ([http://www.injuv.gob.cl/portal/wp-content/files\\_mf/revistartn2baja.pdf](http://www.injuv.gob.cl/portal/wp-content/files_mf/revistartn2baja.pdf). Consulta: 25/06/2015).
- Innovación Ciudadana (2006), *UPASOL Caminando al éxito*. ([http://www.innovacionciudadana.cl/portal/casos\\_documentados/dctos/200912091049200.pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/casos_documentados/dctos/200912091049200.pdf). Consulta: 15/06/2015).
- Instituto Forestal (2012), *Boletín Productos Forestales No Madereros 12 (Junio)* ([http://www.gestionforestal.cl/pfnm/sim\\_pfnm/boletines/boletin12\\_Jun\\_2012.pdf](http://www.gestionforestal.cl/pfnm/sim_pfnm/boletines/boletin12_Jun_2012.pdf) Acceso 20 de junio de 2015).
- (2015), "Mesa Articuladora de Recolección de Productos Forestales No Madereros cumple 10 años" (<http://www.infor.cl/index.php/quienes-somos/noticias/706-mesa-articuladora-de-recoleccion-de-productos-forestales-no-madereros-cumple-10-anos>. Consulta: 20/06/2015).
- Kerlin, Janelle (2009), "A Comparative Analysis of the Global Emergence of Social Enterprise". *Voluntas* 21, pp. 162-179.
- Kerlin, Janelle y Ganaire, Kirsten (2009), "United States". En Janelle Kerlin (ed.), *Social Enterprise: A Global Comparison*. Boston: Tufts University Press.
- KPMG International (2013), "The Integration Imperative: Reshaping the Delivery of Human and Social Services", Toronto: Mowat Center, School of Public Policy and Governance at University of Toronto & KPMG International Cooperative.
- Lasagna Barrera, Marcelo (2014), "Labs de innovación pública: metodologías de creación de valor". *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre.
- La Estrella (2010), "Constituyen inédito "Directorio por la Reconstrucción Económica y Desarrollo Urbano" de Talcahuano" (<http://www.estrellaconce.cl/rojamundial/articulo.php?URL=/noticias/site/artic/20100804/pags/20100804115710.php>. Consulta: 21/06/2015).
- La Segunda (2015), "Intendente y Acción presentaron propuesta multisectorial de Desarrollo Sostenible para Biobío" 5 junio 2015 (<http://opinion.lasegunda.com/sociedadanonima/intendente-y-accion-presentaron-propuesta-multisectorial-de-desarrollo-sostenible-para-biobio>. Consulta: 15/06/ 2015).
- Lauer Schachter, Hindy (2011), "Reflections on Political Engagement and Voluntary Association Governance". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 40 N° 4, pp. 703-719. Originally published online 31 March 2010.
- Laville, Jean-Louis (2013), "La Economía Social y Solidaria. Un marco teórico y plural". *Texto preliminar preparado para la Conferencia de UNRISD "Posibilidades y límites de la Economía Social y Solidaria"*, Mayo 6 a 8, 2013, Ginebra, Suiza.
- Leyton, Cristian (2006), "Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005. Una mirada regional y municipal", *Estudio de Caso N° 94*. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

- London, T. & Hart, S. L. (2011), *Next Generation Business Strategies for the Base of the Pyramid: New Approaches for Building Mutual Value*. Upper Saddle River, N.J.: FT Press.
- López M., Cristina (2013), "¿Qué aportan las empresas B en el desarrollo social y/o medioambiental? Análisis de 3 casos de estudio". Sistema B.
- López, Camilo (2006), *El rol del Estado en la Responsabilidad Social de las Empresas: un debate necesario*. Uruguay: Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).
- MacCarthaigh, Muiris (2008), "Public Service Values". CPMR Discussion Paper 39. The Institute of Public Administration, Dublin.
- Machado, Pinheiro Felipe y Gil, Ureta Magdalena (2010), *Donación empresarial: de la filantropía a la inversión social*. Santiago: Centro de Estudios de Emprendimientos Solidarios (CEES-UC), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MacLean Ramírez, Gerson (2012), "Reconstrucción post terremoto y tsunami 2010 en Chile". Revista Planeo Nº 8, Crecimiento Urbano, Diciembre (<http://revistaplano.uc.cl/2012/12/01/reconstruccion-post-terremoto-y-tsunami-2010-en-chile/>). Consulta: 21/06/2015).
- Marín, Tomás y Mlynarz, Danae (2012), "Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile, 2012". Santiago: Ciudad Viva, Santiago Cómo Vamos, Laboratorio Ciudad y Territorio de la Universidad Diego Portales y AVINA.
- Mariñez Navarro, Freddy (2013), "La gestión del nuevo servicio público". XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre.
- Marmer, Max (2012), "Transformational Leadership", *Harvard Business Review* 24 de abril 2012. Citado por UDD-FMK (2014), *Innovación Social, Una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas* ([http://iisocial.cl/files/2012/11/LibroISSinteriorIMPokALE\\_ok\\_baja.pdf](http://iisocial.cl/files/2012/11/LibroISSinteriorIMPokALE_ok_baja.pdf)).
- Márquez, Patricia; Reficco, Ezequiel y Berger, Gabriel (2010), "Introduction: A Fresh Look at Markets and the Poor". En SEKN, *Socially Inclusive Business. Engaging the Poor through Market Initiatives in Iberoamerica*, Harvard University Press.
- Marradi, A; Archenti, N. y Piovani, J. (2010), *Metodología de las Ciencias Sociales*. Bs As: Cengage Learning.
- McCall, Andrea (2012), "Measuring Social Value, Social Outcomes and Impact". NAVCA Briefing 2. (<http://www.siaassociation.org/wp-content/uploads/2012/05/NAVCA-report-onmeasuring-social-value-social-outcomes-and-impact.pdf>). Consulta: 26/12/2014).
- Mendell, M. (2010), "Reflections on the evolving landscape of social enterprise in North America", *Policy & Society*, Vol. 29 Nº3, pp. 243-56.
- Mesa Articuladora de Recolección PFNM, Región de Biobío (2012), *Folleto de Información* ([http://www.tacaccioncultural.cl/html/pdf/Mesa\\_Articuladora\\_Recoleccion\\_Noviembre\\_2012.pdf](http://www.tacaccioncultural.cl/html/pdf/Mesa_Articuladora_Recoleccion_Noviembre_2012.pdf)). Consulta: 20/06/2015).
- MIDEPLAN, Ministerio de Planificación (2005), *Habitando la Calle. Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. Chile.
- (2010a), Documento Nº1. *Sistematización Programa Calle. Chile Solidario. Construyendo Juntos una Política Pública para Personas en Situación de Calle*. Chile.
- (2010b), *Historias de Vida de Personas en Situación de Calle*. Chile.
- Mignone, J.; Bartlett, J. y O'Neil, J. (2006), "Prácticas modelo en salud intercultural". *Diversidad cultural: múltiples miradas del tiempo presente*. Buenos Aires: Colección Temática del Centro de Estudios Argentino Canadienses.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014), *El cooperativismo en Chile*. Santiago de Chile, Unidad de Estudio, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, julio.
- Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile (2012), *En Chile Todos Contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. Chile.
- (2014), *Informe de desarrollo social 2014*. Santiago de Chile, Ministerio de Desarrollo Social.
- (2014a), *Cuenta Pública 2014*. Chile.

- \_\_\_\_\_ (2015), Cuenta Pública Participativa. Versión Resumen. Marzo 2015.
- \_\_\_\_\_ (2015a), Folleto divulgativo Fondo Concursable Chile de Todas y Todos.
- \_\_\_\_\_ (2015b), Folleto divulgativo Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2015c), Informe de Desarrollo Social 2015, Primera versión.
- MINSAL (2015), "Cuenta Pública 2014 - Ministerio de Salud ([http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/sectorial/2015\\_sectorial\\_ministerio-salud.pdf](http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/sectorial/2015_sectorial_ministerio-salud.pdf)). Consulta: 25/06/2015).
- Mochi Alemán, Prudencio (2001), "Las organizaciones de la sociedad civil y las ciencias sociales. Su configuración en América Latina". Documentos de discusión sobre el tercer sector, N° 16, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector de El Colegio Mexiquense, A.C.
- Monzón, José Luis; Marcuello, Carmen y Nachar, Pablo (2013), "Empresas sociales y economía social: propuestas metodológicas para la medición de su impacto socio-económico". Presentación en Social Economy Category Meeting.
- Moore, M. (2006), "Creando valor público a través de asociaciones público-privadas". Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 34, pp. 1-22.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Morales, A. (2012), "La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden". *Política Criminal*. Vol. 7, N°13.
- Moya Santander, Luis (2013?), Guía de trabajo sobre la Ley n° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Central de Chile.
- Muñoz, G. (2013), "El lado B de la Innovación". XI Congreso Chileno de Innovación. Santiago.
- Murciano, J; Porrini, L; Bueno, C y Vélez C. (2010), "Redes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, N° 4, julio-diciembre.
- Natsios, A. (2009), "Public/Private Alliances Transform Aid". *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2009, pp. 42-47.
- Navarro, A. M.; Climent, V. C. y Palacio, J. R. S. (2011), "Emprendimiento social y empresas de inserción en España. Aplicación del método delphi para la determinación del perfil del emprendedor y las empresas sociales creadas por emprendedores". *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, N° 106, pp. 150-172.
- Nyssen, Marthe (2009), "Western Europe". En Janelle Kerlin (ed.), *Social Enterprise: A Global Comparison*. Boston: Tufts University Press.
- NYU Wagner y AVINA (2009), "Government, Private Sector and Civil Society for Sustainable Development: Toward a Collaborative Synergy in Latin America". Research Center for Leadership in Action, NYUWagner/AVINA.
- Osborne, Stephen P. (ed.) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Osborne, Stephen P; Radnor, Zoe & Nasi, Greta (2012), "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach". *American Review of Public Administration*, Vol. 43 N° 2, pp. 135-158.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, Primera edición.
- Ospina, Sonia y Saz-Carranza, Ángel (2010), "The Work of Leadership in Formal Coalitions: Embracing Paradox for Collaboration". En Zoë van Zwanenberg (ed.), *Leadership in Social Care*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Pantoja, R. Weinborn, C. Guzmán, G. & Acevedo, A. (2009), Programa de intervención psicosocial especializado en factores de riesgo dinámicos: Manual general del módulo. Santiago, Chile: Salviat impresores.

- Paredes, Juan Pablo (2011), "Ciudadanía, Participación y Democracia. Deuda y Déficit en los 20 años de "Democracia" en Chile". *Polis* vol.10, n.28: 473-499.
- Paz Ciudadana (2012) "Libro recoge experiencia de reinserción laboral juvenil (<http://www.pazciudadana.cl/prensa/libro-recoge-experiencia-de-reinsercion-laboral-juvenil/>). Consulta:25/06/2015).
- Peres Useche, Marco Antonio (2014), "Gobierno abierto, ciudades inteligentes y alianzas público privadas en Colombia: avances y desafíos". XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre.
- Periódico Mapuche Azkintuwe (2004), diciembre de 2004. ([http://www.archivochile.com/Pueblos\\_originarios/Info\\_prensa/azkintuwe\\_11.pdf](http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/Info_prensa/azkintuwe_11.pdf)). Consulta: 25/06/2015).
- Petersen, Ole Helby (2011), "Public-private partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland". *International Public Management Review*, Vol. 12 N° 2, pp 1-37.
- PNUD (2011), Plan de Recuperación Post Desastre con Enfoque de Gestión de Riesgo y Participación Ciudadana. Comuna de Talcahuano Región del Biobío Chile: PNUD Chile.
- Pomerantz, Mark (2003), "Social Entrepreneurship in the Northwest", communication to the Coleman Symposium on Social Entrepreneurship. (<http://www.sbaer.uca.edu/research/usasbe/2004/pdf/12.pdf>). Consulta: 26/12/2014).
- Porter, Michael & Kramer, Mark (2011), "Creating Shared Value: How to Fix Capitalism and Unleash a New Wave of Growth". *The Harvard Business Review*, Jan-Feb, pp. 4-17.
- Programa Ciudadanía y Gestión Pública (2005), Nuevas Experiencias de Gestión Pública Ciudadana. Las 20 Destacadas del Premio 2004, Santiago: LOM.
- Proyecto Importa (2015), "Proyecto Importa" (<http://www.proyectoimporta.cl/>). Consulta:25/06/2015).
- Quintao, C. (2007), "Empresas de inserción y empresas sociales en Europa". *Revista CIRIEC-España*, N° 59, pp. 33-60.
- Radio Imperio (2015), "50 Funcionarios del Modulo Mapuche serían despedidos por Término de Convenio con Asociación Indígena Newentuleaiñ" (<http://radioimperio.cl/home/50-funcionarios-del-modulo-mapuche-serian-desvinculados-por-termino-de-convenio-con-asociacion-indigena-newentuleain/>). Consulta: 25/06/2015).
- Radnor, Zoe; Osborne, Stephen P.; Kinder, Tony & Mutton, Jean (2014), "Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting". *Public Management Review*, Vol. 16 N° 3, pp. 402-423.
- Razeto, Luis (1993), *De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad en un Proyecto de Desarrollo Alternativo*. México: Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana.
- Rein, M. et al. (2005), *Working Together: A Critical Analysis of Cross-Sector Partnerships in Southern Africa*. Cambridge: The University of Cambridge Programme for Industry.
- Rey-García, M. & Martín-Cavanna, J. (2011), Buen gobierno y rendición de cuentas en las fundaciones empresariales españolas: Un análisis comparativo de prácticas de transparencia. *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, 7, 129-163.
- Revista Nos (2013), "Acción RSE llega a Concepción" (<http://www.revistanos.cl/2013/06/accion-rse-llega-a-concepcion-expanse-por-chile-la-responsabilidad-social-empresarial/>). Consulta: 15/06/2015).
- Reynaers, A. M. (2013), "Public Values in Public-Private Partnerships", *Public Administration Review*, Vol. 74 N° 1, pp 1-10.
- RIMISP (2013), "Iniciativa Salud Intercultural Centro De Medicina Mapuche" (<http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2013/04/Centro-de-Medicina-Mapuche.pdf>). Consulta: 25/06/2015).
- Rinne, Jeffrey James; Gupta, Tanya y Hirmer, Tomas (2008), "The Age of Performance: Are Our Concepts and Data Up to the Task?", XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.

- Robertson, James (1989), *Future Wealth: New Economics for the 21st Century*. New York: Cassell Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1985), *Health, Wealth and The New Economics*. London: The Other Economic Summit (TOES).
- Rodríguez, D.; Flores Guerrero, R. y Miranda Sánchez, P. (2013), "La prueba de la eficiencia: un estudio de casos de las relaciones de colaboración que mantienen empresas con organizaciones sin fin de lucro en Chile". *Sociologías*, Vol. 15 N° 32.
- Rohatynskyj, M. (2011), "Development Discourse and Selling Soap in Madhya Pradesh, India". *Human Organization*, Vol. 70 N° 1, pp. 63-73.
- Roitter, Mario y Vivas, Alejandra (2009), "Argentina". En Janelle Kerlin (ed.), *Social Enterprise: A Global Comparison*. Boston: Tufts University Press.
- Rostgaard Evald, Majbritt; Aarøe Nissen, Helle; Højbjerg Clarke, Ann & Balslev Munksgaard, Kristin (2014), "Reviewing cross-field public private innovation literature: current research themes and future research themes yet to be explored". *International Public Management Review, IPMR*, Vol. 15 N° 2, pp. 32-57
- Rovere, Mario R. (1999), *Redes en salud; un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad*. Rosario: Ed. Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte (reimpresión).
- Salas, Verónica (2012), "Recolectoras de frutos silvestres: su herencia y perspectivas" ([http://www.tacaccioncultural.cl/html/pdf/coordinadora\\_sept\\_2012.pdf](http://www.tacaccioncultural.cl/html/pdf/coordinadora_sept_2012.pdf). Consulta: 20/06/2015).
- Sánchez-Pinilla y Dávila Legerén (2008), "La práctica conversacional del grupo de discusión: jóvenes, ciudadanía y nuevos derechos". En A. Gordo y A. Serrano (ed.), *Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social*. Madrid: Prentice Hall.
- Sánchez, Alicia; Ramis, Álvaro; Silva, María Cristina; Bozo, Natalia y Fernández, Constanza (2014), *Diagnóstico, mapeo y sistematización de mecanismos públicos de financiamiento hacia las organizaciones de la sociedad civil (O.S.C.) en Chile*. Santiago: Acción, Voluntarios de Chile, Universidad Central, con el apoyo de la Unión Europea.
- Saz-Carranza, Ángel y Serra, Albert (2006), "La gestión de redes inter-organizativas desde el sector público: el caso de los servicios sociales de Barcelona". *Territorios 15 / Bogotá*, pp. 53-69.
- SENADIS (2012) "SENADIS Coquimbo da puntapié inicial al trabajo de rehabilitación comunitaria en la localidad de Lambert" ([http://www.senadis.gob.cl/sala\\_prensa/d/noticias/2671/senadis-coquimbo-da-puntapie-inicial-al-trabajo-de-rehabilitacion-comunitaria-rural-en-la-localidad-de-lambert](http://www.senadis.gob.cl/sala_prensa/d/noticias/2671/senadis-coquimbo-da-puntapie-inicial-al-trabajo-de-rehabilitacion-comunitaria-rural-en-la-localidad-de-lambert)
- SEKN (2010), *Socially Inclusive Business. Engaging the Poor Through Market Initiatives in Iberoamerica*, Harvard University Press.
- (2006), *Effective Management of Social Enterprises: Lessons from Businesses and Civil Society Organizations in Iberoamerica*. Harvard University Press.
- Selsky, John W. & Parker, Barbara (2005), "Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice". *Journal of Management*, Vol. 31 N° 6, December. 849-873.
- Serrano, Loretta et al. (2006), *Gestión efectiva de emprendimientos sociales: Lecciones extraídas de empresas y organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica*. Social Enterprise Knowledge Network. Washington DC: BID.
- Silva, Eloisa (2013), "B", Tesis de Magíster en Diseño Avanzado, PUC. Santiago.
- Simon, Jeanne (2014), "Making Development Indigenous in Chile: International norms, governmental policies and indigenous communities". Paper presented in the International Studies Association Annual Meeting, Toronto, Canada.
- Sistema B (2014), "Proyecta Importa" (<http://www.sistemab.org/proyecto-importa-chile>. Consulta: 25/06/2015).

- Socialab (2012), Memoria ([http://www.socialab.com/public/img/Memoria\\_Socialab\\_2012.pdf](http://www.socialab.com/public/img/Memoria_Socialab_2012.pdf). Consulta: 25/06/2015).
- Socialab (2014), Libro no Libro. ([www.libronolibro.org](http://www.libronolibro.org). Consulta: 25/06/2015).
- SROI Network - Spain (s.f.) (<http://www.thesroinetwork.org/spain>. Consulta: 26/12/2014).
- Stellberg, Sarah (2007), "En Busca de Equilibrio: Una Evaluación del Componente de Salud Intercultural del Programa Orígenes en la Primera Fase". Independent Study Project (ISP) Collection. Paper 171. ([http://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/171](http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/171). Consulta: 25/06/2015).
- SUBDERE - Subsecretaría de Desarrollo Regional (2008), Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sustentable de la Cuenca del Salar de Huasco. Documento de trabajo. Departamento de Estudio y Evaluación, Chile
- (2009), "Mapuche Ñi Lawentuwun". (<http://www.territoriochile.cl/1516/article-77991.html>. Consulta: 25/06/2015).
- (2010), "Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios. Experiencias Destacadas 2009". SUBDERE: Santiago de Chile.
- (2011), "De la Basura a la Rehabilitación" ([http://www.territoriochile.cl/1516/article-84550.html#h2\\_11](http://www.territoriochile.cl/1516/article-84550.html#h2_11). Consulta: 15/06/2015).
- TAC (2012), "Taller de Acción Cultural y Programa de Recolectores de Frutos Silvestres" (<http://www.tacaccioncultural.cl/wordpress/wp-content/uploads/2012/09/Folleto-.pdf>. Consulta: 20/06/2015).
- (2015), "Recolectoras" (<http://www.tacaccioncultural.cl/wordpress/programas/recolectoras/>. Consulta: 20/06/2015).
- Teixidó, S. & R. Chavarri (2001), Mapeando las Fundaciones en Chile: características y desafíos para el siglo XX. Santiago de Chile: Prohumana Ediciones.
- Tendler, Judith (1997), Good Government in the Tropics. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Torchia, Mariateresa; Calabrò, Andrea & Morner, Michèle (2015), "Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: A systematic review of the literature". Public Management Review, Vol. 17 Nº 2, pp. 236-261. Published online: 16 May 2013.
- Trinidad, A.; Carrero, V. y Soriano, R. (2006), "Teoría fundamentada. Grounded Theory. La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional". Cuaderno Metodológico 37. CIS, España.
- Troncoso, N. (2014), Aporte de la empresa privada en la construcción de valor social y propuesta de modelo de medición de impacto. Tesis Ingeniería Industrial. Universidad Federico Santa María.
- Trujillo, Diana y Ospina, Sonia M. (2012), "Value creation in cross-sector collaborations and the nature of public value". Draft paper prepared for Creating Public Value Conference, University of Minnesota, Sept, 2012.
- Universidad del Desarrollo, UDD, (2014), Innovación Social. Una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas. Casos de éxito en Chile. Santiago: Universidad del Desarrollo, UDD, Fundación Miguel Kast, Instituto de Innovación Social.
- Universidad Diego Portales (2012), "Importa: ex alumnas UDP lideran proyecto de reinserción social y reciclaje" ([http://www.udp.cl/noticias/detalle\\_noticia.asp?noticia\\_Id=3859](http://www.udp.cl/noticias/detalle_noticia.asp?noticia_Id=3859). Consulta: 25/06/2015).
- UPASOL (2015), Página web institucional de UPASOL (<http://www.upasol.cl/>. Consulta: 15/05/2015).
- UPI, Unidos por la Primera Infancia (2013), Gestión UPI. Chile.
- \_\_\_\_\_ (2014), Presentación Cámara de Comercio. Chile.
- \_\_\_\_\_ (2015a), Presentación UPI. Chile.
- \_\_\_\_\_ (2015b), Planificación UPI 2015-2018. Presentación Microsoft Power Point. Chile.
- Vaillancourt, Ives (2008), "La democratización de las políticas públicas. Una visión canadiense y québequense". En V. Garza y F. Martínez (eds.), Democracia y política pública en América Latina: del análisis a la implementación. México: Miguel Ángel Porua.

- Valdebenito, S., Díaz, D. & Donoso, M. (2011), Módulo de intervención especializado en integración social: Manual general del módulo. Santiago, Chile: Maval impresiones.
- Varela Martínez, Wladimir y Felipe Muñoz Acuña (2014), Mesas Barriales en la comuna de Talcahuano: Una nueva forma de Gestión Participativa. Seminario para optar al Título Profesional de Administrador Público y al Grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Concepción.
- Verschuere, Bram; Brandsen, Taco & Pestoff, Victor (2012), "Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda". International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University. Original Paper.
- Vial, Gonzalo (2013), "Análisis del modelo de gestión de la política habitacional orientada a sectores vulnerables en la construcción de nuevos barrios: 2010-2013". Trabajo Final para optar al Grado de Magíster en Política y Gobierno, Universidad de Concepción.
- Wilson, Ronald y Pamela Caro (2008), Sistematización encuentro nacional. Ciudadanía y Responsabilidad Social Empresarial: balance de experiencias y desafíos de organizaciones de la sociedad civil. Santiago: Series de Documentos-Red Puentes.
- Work Integration Social Enterprises as a tool for promoting inclusion – A WISE way of working: Work Integration Social Enterprises and their role in European policies (2012), Guidelines for European Policy Makers ([http://www.diesis.coop/jfiles/files/WISE\\_guidelines\\_en.pdf](http://www.diesis.coop/jfiles/files/WISE_guidelines_en.pdf), Consulta: 26/12/2014).
- Work Integration Social Enterprises as a tool for promoting inclusion – A WISE way of working: Work Integration Social Enterprises and their role in European policies (2012), National Cross Cutting Reports ([http://www.diesis.coop/jfiles/files/WISE\\_cross\\_cutting\\_study\\_en.pdf](http://www.diesis.coop/jfiles/files/WISE_cross_cutting_study_en.pdf). Consulta: 26/12/2014).
- Ysa, Tamyko (2004), "Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatado en los gobiernos locales". IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 de noviembre de 2004.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Gestión relacional: navegando en la intersección de la colaboración". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.
- Zadec, S. (2006), "Corporate Social Responsibility and Competitiveness at the Macro Level: Reshaping global markets through responsible business practices". Corporate Governance, Vol. 6 N° 4.

## Legislación

- Ley N° 20.530 CREA EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MODIFICA CUERPOS LEGALES QUE INDICA. Fecha Publicación: 13-10-2011. Fecha Promulgación: 06-10-2011. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN  
URL: <http://www.leychile.cl/N?i=1030861&f=2011-10-13&p=>
- Decreto 15 APRUEBA REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 4° DE LA LEY N° 20.530, QUE CREA EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Fecha Publicación: 11-07-2013. Fecha Promulgación: 16-11-2012. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL; SUBSECRETARÍA DE EVALUACIÓN SOCIAL  
URL: <http://www.leychile.cl/N?i=1052777&f=2013-07-11&p=>
- Ley 20500 SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. Fecha Publicación: 16-02-2011. Fecha Promulgación: 04-02-2011. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO  
URL: <http://www.leychile.cl/N?i=1023143&f=2011-02-16&p=>

Decreto 1 APRUEBA REGLAMENTO QUE REGULA EL CATASTRO DE ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO, EL CONSEJO NACIONAL QUE LO ADMINISTRA Y LOS CONSEJOS REGIONALES, Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO, CREADO POR LA LEY N° 20.500, SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. Fecha Publicación: 22-02-2013. Fecha Promulgación: 17-01-2012. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO  
URL: <http://www.leychile.cl/N?i=1049000&f=2013-02-22&p>

Ley 19885 INCENTIVA Y NORMA EL BUEN USO DE DONACIONES QUE DAN ORIGEN A BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y LOS EXTIENDE A OTROS FINES SOCIALES Y PÚBLICOS. Fecha Publicación: 06-08-2003. Fecha Promulgación: 07-07-2003. MINISTERIO DE HACIENDA. Ultima Version de: 08-02-2012 Ley 20565  
URL: <http://www.leychile.cl/N?i=213294&f=2012-02-08&p=>

Ley 9790, 1999, Brasil ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)).

INDAP (2011), Resolución Exenta 085701  
([http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/OtrasAdquisiciones/ResolucionExenta085701\\_2011OficinaCentral.pdf](http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/OtrasAdquisiciones/ResolucionExenta085701_2011OficinaCentral.pdf). Consulta: 20/06/2015).

### **Sitios web consultados para la caracterización de experiencias**

<http://www.casadelapaz.cl/proyecto-reciclajeincluso-comunal-es-presentado-eninauguracion-de-ecocampus-usach/>. Consulta: 21/04/2015.

<http://www.casadelapaz.cl/recicladoresprofesionalizan-su-oficio/>. Consulta: 21/04/2015.

<http://www.casadelapaz.cl/los-recicladores-conmemoran-su-dia-mundial-conoce-su-realidad-en-chile/>. Consulta: 8/06/2015.

<http://www.casadelapaz.cl/recicladores-empresas-y-autoridades-impulsan-el-desarrollo-de-modelos-de-reciclaje-inclusivo-en-cuatro-comunas-de-la-region-metropolitana/>. Consulta: 27/05/2015.

<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CH-M1055>. Consulta: 8/06/2015.

<http://www.casadelapaz.cl/recicladores-empresas-y-autoridades-impulsan-el-desarrollo-de-modelos-de-reciclaje-inclusivo-en-cuatro-comunas-de-la-region-metropolitana/>. Consulta: 27/05/2015.

<http://opinion.lasegunda.com/sociedadanonima/alianza-impulsara-el-reciclaje-inclusivo-en-santiago/>. Consulta: 23/05/2015.

<http://www.casadelapaz.cl/proyectos-cdp/modelos-comunales-de-reciclaje-inclusivo/>. Consulta: 23/05/2015.

<http://www.casadelapaz.cl/recicladores-empresas-y-autoridades-impulsan-el-desarrollo-de-modelos-de-reciclaje-inclusivo-en-cuatro-comunas-de-la-region-metropolitana/>. Consulta: 27/05/2015).

<http://www.casadelapaz.cl/coca-cola-lanza-campana-con-recicladora-de-optimismo-que-transforma-recicla/>. Consulta: 23/05/2015.

<http://www.casadelapaz.cl/recicladoresprofesionalizan-su-oficio/>. Consulta: 21/04/2015.

<http://www.casadelapaz.cl/los-recicladores-conmemoran-su-dia-mundial-conoce-su-realidad-en-chile/>. Consulta: 8/06/2015.

<http://www.chilesolidario.gob.cl/programacalle/>. Consulta: 14/05/2015.

[http://www.chilesolidario.gob.cl/programacalle/doc/pdf/02\\_programa\\_hv.pdf](http://www.chilesolidario.gob.cl/programacalle/doc/pdf/02_programa_hv.pdf). Consulta: 14/05/2015.

<http://www.chilesolidario.gob.cl/programacalle/trabaja/asitrabaja.html>. Consulta: 14/05/2015.

<http://www.chilesolidario.gob.cl/programacalle/trabaja/asitrabaja1.html>. Consulta: 14/05/2015.  
<http://www.chilesolidario.gob.cl/programacalle/trabaja/asitrabaja3.html>. Consulta: 14/05/2015.  
<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plancalle/catastro-calle/>. Consulta: 14/05/2015.  
[http://21demayo.gob.cl/pdf/2014\\_sectorial\\_ministerio-desarrollo-social.pdf](http://21demayo.gob.cl/pdf/2014_sectorial_ministerio-desarrollo-social.pdf). Consulta: 14/05/2015.  
<http://www.integra.cl/fundacion-integra/responsabilidad-social/unidos-por-la-primera-infancia/declaracion-de-principios>. Consulta: 28/05/2015.  
<http://www.integra.cl/fundacion-integra/responsabilidad-social/unidos-por-la-primera-infancia/integrantes-upi>. Consulta: 28/05/2015.  
[http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/la\\_unesco\\_santiago\\_se\\_suma\\_a\\_la\\_mesa\\_unidos\\_por\\_primera\\_infancia\\_en\\_chile/#.VZGzU00tDDc](http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/la_unesco_santiago_se_suma_a_la_mesa_unidos_por_primera_infancia_en_chile/#.VZGzU00tDDc). Consulta: 28/05/2015.  
<http://www.integra.cl/fundacion-integra/responsabilidad-social/unidos-por-la-primera-infancia/declaracion-de-principios>. Consulta: 28/05/2015.  
<http://opinion.lasegunda.com/sociedadanonima/nuevas-instituciones-se-unen-a-unidos-por-la-primera-infancia/>. Consulta: 28/05/2015.  
<http://www.junji.gob.cl/Region-Metropolitana/Noticias/Paginas/Iniciativa-Unidos-por-la-Primera-Infancia-realiza-primer-encuentro-del-2014.aspx>. Consulta: 28/05/2015.  
<http://www.integra.cl/sala-de-prensa/noticias/2014/junio/unidos-por-la-primera-infancia-upi-celebra-primer-encuentro-2014>. Consulta: 28/05/2015.  
<http://www.consejoinfancia.gob.cl/noticias/consejo-participa-en-encuentro-nacional-de-rse-y-primera-infancia-en-chile/>. Consulta: 28/05/2015.  
<http://www.talcahuano.cl/planificacion-comunal/ciudad-del-futuro/>. Consulta: 21/06/2015.

#### **Sitios web relevantes sobre empresas sociales:**

<http://www.sistemab.org/>  
<http://www.innovacion.cl/reportaje/las-nuevas-companias-del-siglo-xxi/>  
<http://pulsosocial.com/2013/05/24/empresas-b-el-modelo-empresarial-del-futuro/>  
<http://www.asech.cl/noticias/empresas-b-otra-manera-de-hacer-negocios/>  
<http://www.mentoresporchile.cl/santiago/>  
<http://www.monitorinstitute.com/what-we-think/impact-investing/#impact-investing>  
<http://www.rockefellerfoundation.org/blog/impact-investing-framework-policy>  
<http://www.economia.gob.cl/seminario-la-nueva-empresa/>  
<http://www.4lenses.org/setypology/prolog>  
<http://www.avina.net/esp/12534/incontext-57/>  
<http://www.avina.net/esp/11919/incontext-52/>

#### **Otros Sitios web**

<http://www.territoriochile.cl>  
<http://www.innovacionciudadana.cl/>  
<http://es.normisur.com/blog/los-retos-de-las-fundaciones-corporativas-en-el-siglo-xxi-%E2%80%93-agosto-2014>

<http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2013/01/la-razon-de-ser-de-las-fundaciones-corporativas-a-debate/>

<http://www.gestrategica.org/templates/quienes.php?pa=1>