

**Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro**  
**CHILE**

<b>EQUIPO DE INVESTIGACIÓN FOCUS</b>	
<b>Director del Estudio</b>	<b>Ignacio Irrázaval</b>
<b>Investigadoras</b>	Irene Azócar Francine Nualart
<b>Investigadores que colaboraron en diversas etapas del estudio</b>	Cristina Barría Javier Bravo Francisco Covarrubias Rosario del Villar Francisco González Mariana Jordán Mayra Kohler Ángeles Morandé Ana María Muñoz Roberto Peralta Mario Radrigán Dimas Santibáñez Paula Streeter Paulina Valenzuela Teresa Valdés Felipe Viveros STATCOM Estadísticos Consultores

**Equipo de investigación Johns Hopkins University-Center for Civil Society Studies**

<b>Director</b>	<b>Professor Lester Salamon</b>
<b>Project Coordinator Comparative Nonprofit Sector Project</b>	Eileen Hairel
<b>Senior Research Associate Comparative Nonprofit Sector Project</b>	S. Wojciech Sokolowski

<b>CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN</b>	
<b>Presidente del Consejo de Administración Fundación Minera Escondida</b>	<b>José Miguel Ojeda</b>
<b>Fundación Minera Escondida</b>	Fredy Navarro Petri Salopera
<b>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo</b>	Roberto Monteverde Cielo Morales
<b>Fundación Andes</b>	Eduardo Walker
<b>Telefónica CTC</b>	Alejandra Pérez Lucy Bennett
<b>Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec)</b>	Patricio Fernández Carmen Ponce
<b>Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap)</b>	Ricardo Halabí Mauricio Contreras

**COMITÉ CONSULTIVO**

<b>Banco Central</b>	Francisco Ruiz José Venegas Ximena Aguilar
<b>Chiledeportes</b>	Iván Castro Karin Berlien
<b>Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes</b>	Óscar Agüero
<b>Corporación Simón de Cirene</b>	Juan Francisco Lecaros Alessandra Muzio
<b>Escuela de Administración Universidad Católica de Chile</b>	Mónica Silva
<b>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)</b>	Teresa Valdés
<b>Fundación Miguel Kast</b>	María Teresa Infante
<b>Fundación para la Superación de la Pobreza</b>	Leonardo Moreno
<b>Fundación Teletón</b>	Sergio Oyanedel
<b>Hogar de Cristo</b>	Mónica Espósito
<b>Ministerio de Justicia</b>	Andrés Rencoret
<b>Ministerio de Planificación y Cooperación</b>	Marcela Jiménez
<b>Ministerio Secretaría General de Gobierno (DOS)</b>	Fuad Chain Francisco Soto
<b>ONG Cordillera</b>	Ana María de la Jara
<b>Sociedad Protectora de la Infancia / Feniprom</b>	Alicia Amunátegui

## **Agradecimientos**

Este estudio no hubiese sido posible sin la colaboración de muchas personas e instituciones que, desinteresadamente, aportaron sus conocimientos e información; para todos ellos nuestros sinceros agradecimientos. Esperamos que todo su esfuerzo sea compensado con el uso que se pueda dar a la información que entrega este estudio.

Queremos destacar el aporte del Departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile, en especial a Francisco Ruiz, José Venegas y Ximena Aguilar; al Departamento de Estudios del Servicio de Impuestos Internos, particularmente a Michelle Jorrat y Patricia Pavez, a Roberto Segovia y Alejandro Gálvez; al Departamento de Estudios de la Superintendencia de AFP, en las personas de Guillermo Larraín, Dagoberto Valenzuela y Eduardo Fajnzylber; al Instituto de Normalización Provisional, en particular a Álvaro Moscoso; al Centro de Documentación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, por medio de Franklin Troncoso, y también agradecemos a Chiledeportes, a través de Iván Castro y Karin Berlien.

Un especial reconocimiento merecen los Ministerios de Economía, Educación, Justicia, Planificación, Salud, Secretaría General de Gobierno y Trabajo, los que nos dieron acceso a sus bases de datos en lo relacionado a las instituciones sin fines de lucro que trabajan con ellos. También, queremos agradecer el apoyo de la Gerencia Comercial El Mercurio SAP en la difusión del presente estudio. Finalmente, no podemos dejar de mencionar al presidente de Telefónica CTC Chile, Bruno Phillipi, quien apoyó la iniciativa del proyecto desde su inicio.

Nuestro último agradecimiento lo dedicamos al equipo de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, conformado por Pedro Güell, Rodrigo Márquez y Soledad Godoy, quienes compartieron, con mucha generosidad, su experiencia y bases de datos con este equipo de investigación.



# RESUMEN EJECUTIVO

---

El Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro (ESFL) permite que, por primera vez en Chile, podamos dimensionar el tamaño económico de las instituciones que participan en ese sector y compararlo con la situación que al respecto presentan otros países desarrollados y en vías de desarrollo.

**Entre los principales hallazgos del estudio pueden mencionarse los siguientes:**

- **El sector sin fines de lucro (SSFL) es un importante actor en la economía chilena**

De acuerdo a las estimaciones realizadas, el sector no lucrativo chileno emplea en forma remunerada y voluntaria sobre las 303 mil personas en Jornada Completa Equivalente (JCE).<sup>1</sup> Si sólo se considera el empleo remunerado, éste representa al 2,6% de la población económicamente activa. En otras palabras, la sociedad civil chilena emplea a más de tres veces el personal del sector minero (1,3%) o a dos tercios del empleo de la construcción (8,1%). También se puede expresar el tamaño relativo del sector en términos de gastos, donde las instituciones sin fines de lucro representan un 1,5% del PIB.

- **El mayor sector sin fines de lucro de Latinoamérica**

Al expresar el tamaño del sector no lucrativo en Chile, considerando el empleo total con respecto a la población económicamente activa, se obtiene que el tamaño relativo del sector es más que el doble que el tamaño observado en Brasil y Colombia.

Si el tamaño del sector sin fines de lucro se mide sólo atendiendo el empleo remunerado, Chile aparece inmediatamente después de Argentina en cuanto a tamaño relativo en el contexto Latinoamericano, pero con una distancia considerable respecto de otros países del continente contemplados en el estudio, como son Perú, Colombia, Brasil y México.

- **Chile, país de voluntarios**

Un 7% de la población adulta chilena aportó durante 2004 parte de su tiempo al trabajo voluntario. Al sumar la dedicación parcial respectiva de los voluntarios y transformarla en términos de Jornadas Completas

---

<sup>1</sup> Corresponde a las horas que los funcionarios destinan en forma parcial, dividida por el número de horas diarias que trabaja un funcionario a jornada completa promedio de este sector.

Equivalentes, se logra estimar que el voluntariado aporta 143 mil trabajos de tiempo completo adicionales, equivalentes al 2,3% de la población económicamente activa.

El empleo total de la sociedad civil está compuesto en un 47% por trabajadores voluntarios, lo que presenta a Chile como el país con mayor participación de voluntariado en Latinoamérica, situándose incluso por sobre el nivel de los países desarrollados.

#### • **Gran participación de organizaciones de servicios**

Dos tercios del empleo total (empleo remunerado más voluntario) del sector sin fines de lucro se concentra en cuatro campos de actividad: educación, salud, servicios sociales y desarrollo comunitario, lo que en términos internacionales se denomina rol de servicios. Por su parte, el rol expresivo acumula el 38% del empleo.

#### • **Gobierno, el principal financista**

En Chile, la principal fuente de ingresos está constituida por las subvenciones y los pagos del sector público, alcanzando el 45% de los ingresos. Este nivel supera al de otros países en transición, en especial latinoamericanos, y corresponde más bien a la situación que se observa en países de Europa occidental.

La importancia del gobierno como financista del sector se explica por la significativa presencia del sector sin fines de lucro en la educación subvencionada.

#### • **Sociedad civil heterogénea y diversa**

En términos de número de organizaciones, la asociatividad laboral y la recreación —incluidos sobre todo los clubes deportivos— son las áreas más relevantes del sector. Sin embargo, al medirlo respecto de la disponibilidad de recursos se observa que un 44% del total se concentra en instituciones dedicadas a la educación. Por otra parte, el voluntariado se concentra fuertemente en cultura y recreación, desarrollo comunitario y medio ambiente. En esas áreas el trabajo no remunerado representa más del 75% del trabajo total del área.

### **En términos de los desafíos para el desarrollo de la sociedad civil, el estudio identifica cuatro temas relevantes:**

#### • **Fortalecimiento del marco legal**

Las organizaciones del sector sin fines de lucro (OSFL) están interesadas en el mejoramiento del marco legal. Existe un proyecto de ley que recoge algunas de las preocupaciones del sector, como la libertad de asociación, el principio de participación y la identificación de organizaciones de interés público como un tipo especial de organizaciones. Sin embargo, tal proyecto crea otros mecanismos, como un estatuto del voluntariado y un sistema de registro, que podrían hacer innecesariamente más compleja la operación de este tipo de instituciones.

#### • **Flexibilización de los mecanismos de financiamiento**

En este ámbito la discusión se plantea en dos ejes. Por un lado, existe una preocupación en términos de la considerable proporción de recursos que el

Estado transfiere a las OSFL para ejecutar diversos programas y proyectos. Al respecto, podría estar configurándose un problema de agencia, con la posible “captura” del Estado en relación a las instituciones sin fines de lucro, que pasan a ser sus proveedoras de servicios y, con ello, ponen en peligro el cumplimiento de sus misiones originales. Por otro lado, la reciente aprobación de los cambios a las leyes de incentivos tributarios a las donaciones, ha sido percibida por las OSFL como una limitante a la disposición a donar por parte de las empresas. Este aspecto podría incidir en hacer más dependiente aún a las OSFL de las fuentes tradicionales de financiamiento.

• **Potenciamiento del voluntariado**

La mayor presencia relativa del voluntariado en Chile respecto de otros países latinoamericanos, señala un importante desafío en el sentido de cómo seguir avanzando en este aspecto. Si se considera la realidad de los países desarrollados, sería esperable que en Chile el interés por el voluntariado creciera aún más. El desafío consiste, entonces, en preparar al sector sin fines de lucro para poder canalizar ese eventual crecimiento.

• **Competencia y asociatividad entre OSFL**

Para las OSFL que no cuentan con un patrimonio propio de envergadura, el acceso a financiamiento es un proceso competitivo, independientemente de si éste proviene del sector público o de donaciones filantrópicas. En este sentido, se ha ido configurando una creciente especialización temática en las instituciones sin fines de lucro que buscan posicionarse y destacar en un nicho propio, con el objeto de lograr capturar aportes más seguros y cuantiosos a base de su especialización. Estos antecedentes hacen cuestionar el elemento de asociatividad que tradicionalmente ha caracterizado a este sector.





# ÍNDICE

---

Prólogo	11
Introducción	13
I. Conceptos y definiciones del sector sin fines de lucro	15
II. Metodología y fuentes de información	23
III. Principales hallazgos	25
IV. Antecedentes históricos sobre el desarrollo del sector sin fines de lucro en Chile	43
V. Temas clave para el desarrollo de la sociedad civil en Chile	49
VI. Conclusiones	55
Anexos:	
Anexo 1: Clasificación Internacional de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (ICNPO)	57
Anexo 2: Agrupaciones de países	60
Anexo 3: Especificaciones metodológicas	61



# PRÓLOGO

---

El Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro en Chile tuvo como principal objetivo dimensionar el tamaño del sector sin fines de lucro en el país, para de esta forma contribuir a posicionar este sector como un actor relevante de la sociedad nacional.

Tal propósito motivó a que diversas instituciones privadas y públicas, que interactúan en forma constante con el sector o que tienen un interés en el desarrollo del mismo, dispusieran de los recursos necesarios para financiar el presente estudio. En ese sentido, la configuración de un Consejo de Administración entre Fundación Minera Escondida, Fundación Andes, Telefónica CTC Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) e Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), trascendió el mero formalismo y aporte económico, para encontrar un genuino espacio de intercambio y compromiso para la ejecución de este estudio. Por otra parte, la conformación de un Comité Asesor integrado por personalidades provenientes del mismo sector sin fines de lucro, de universidades, centros de investigación e instituciones del Estado vinculadas al tema, también fue una valiosa contribución, amplia y diversa, para orientar el trabajo del equipo de investigación. Muchos de estos asesores se comprometieron personalmente a aportar puntos de vista e información base al estudio. En suma, la constitución de estos equipos de trabajo es un reflejo de lo propio del sector sin fines de lucro, como es su preocupación por el interés público y su genuina disposición a colaborar.

El estudio ha sido posible gracias al esfuerzo de un amplio grupo de investigadores que durante algo más de dos años se comprometieron en su desarrollo, ya fuera involucrándose en algunas etapas específicas o bien a lo largo del proceso de investigación. Es necesario reconocer, asimismo, el importante respaldo conceptual y metodológico que brindó en forma permanente el equipo del Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins.

Al entregar los resultados de este estudio, esperamos que los distintos actores del sector privado, público y no lucrativo puedan apropiarse de esta información y utilizarla para fundamentar sus proyectos y estrategias de desarrollo en el futuro.

José Miguel Ojeda  
Presidente Consejo de Administración  
Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro

Antofagasta, abril de 2006



# INTRODUCCIÓN

---

Los orígenes de la sociedad civil en Chile se remontan al período colonial, en el cual ya existían organizaciones benéficas —muchas de ellas auspiciadas por la Iglesia Católica—, a cargo de múltiples iniciativas de beneficencia y solidaridad. En los albores de la vida independiente, el Estado chileno se concentró fuertemente en la consolidación política y económica de la nación, dejando las tareas asistenciales y caritativas en manos de instituciones de beneficencia. En la segunda mitad del siglo XIX se estableció un reconocimiento jurídico para las instituciones sin fines de lucro y ya en el siglo XX es posible constatar una amplia diversificación de las instituciones del sector, que va más allá de la asistencialidad, incluyéndose organizaciones de carácter voluntario, de trabajadores y gremiales, agrupaciones políticas y otras. Finalmente, hacia la segunda mitad del siglo pasado e inicios del actual, se aprecia una creciente consolidación de nuevos actores, como constituyen las organizaciones de base y las organizaciones no gubernamentales.

Esta evolución continua, pero no lineal del sector sin fines de lucro en Chile, da cuenta de que ha sido un actor permanente en el desarrollo del país; de ahí la necesidad de contar con antecedentes sistemáticos que revelen los ámbitos y la intensidad de su presencia. En este sentido, el presente estudio permite, por primera vez en Chile, dimensionar de una manera comprehensiva la realidad de las instituciones que componen el sector en nuestro país. Por otra parte, este estudio se suma a una serie de otras investigaciones similares realizadas en otros países del mundo, lo que permite que pueda establecerse una comparación de la realidad nacional con la de otras naciones. Ello redundará en la entrega de interesantes hipótesis y conclusiones respecto de los patrones observados en nuestro país, en relación tanto con países desarrollados como con países de situaciones socioeconómicas similares a las chilenas.

Este informe presenta los principales resultados del Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro en Chile. La investigación se realizó conforme a la metodología definida por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, la cual se ha aplicado en 40 naciones. Tal metodología contempla tres etapas de investigación primaria sobre la definición del sector no lucrativo en el país, la recopilación de información estadística existente y la generación de datos a través de encuestas, así como el procesamiento y análisis de esa información. Ella también considera, en otras cuatro etapas, un análisis del contexto institucional en el cual se desarrolla el sector sin fines de lucro en cada país. Este incluye un estudio del marco legal del sector, un análisis de la historia de la sociedad civil, una revisión de la relación entre políticas públicas y sociedad civil, y, finalmente, una sistematización bibliográfica. La última etapa del estudio correspondió a la elaboración del informe final que se expone a continuación. Para cada una de estas ocho etapas se realizaron

los correspondientes informes de avance, todos revisados por el equipo de la Universidad Johns Hopkins, presentados al Consejo de Administración y comentados por miembros del Comité Asesor.

El informe está estructurado en seis capítulos. El primero analiza los conceptos y definiciones del sector sin fines de lucro, considerando cómo se aplican las definiciones internacionales de la Universidad Johns Hopkins a la realidad de Chile. El segundo capítulo entrega diversos antecedentes sobre la metodología y las fuentes de información utilizadas en el estudio. En el tercer acápite se presentan los principales hallazgos cuantitativos del estudio y representa por ello el núcleo central del informe. Los antecedentes históricos sobre la evolución del sector sin fines de lucro en Chile se exponen en el capítulo cuarto. En el siguiente capítulo se discuten los temas clave para el desarrollo de la sociedad civil en Chile, los que se relacionan con la necesidad de un nuevo marco legal y formas de financiamiento. Por último, en el capítulo sexto se señalan en forma resumida las conclusiones, desafíos e implicancias del estudio.

# I. CONCEPTOS Y DEFINICIONES DEL SECTOR SIN FINES DE LUCRO

---

## Introducción

Tal como sucede en varios países, en Chile no se percibe a la sociedad civil como un sector homogéneo y unificado. Por el contrario, diferentes tipos de organizaciones, tales como ONG, universidades, hospitales, sindicatos o asociaciones gremiales poseen su propia “identidad colectiva”, más que pertenecer a un sector mayor: la sociedad civil.

Con la finalidad de hacerse cargo de la amplitud de conceptos, el equipo del Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins (JHU) ha trabajado alrededor del mundo para encontrar una definición del “núcleo” de este sector. Tal definición fue construida lo suficientemente amplia para que pudiera incluir dicha diversidad de organizaciones, consideradas parte del sector en los distintos países, pero también lo suficientemente restringida, con el objeto de diferenciar a estas organizaciones de aquellas correspondientes al sector lucrativo privado y de aquellas que son parte del gobierno.

La JHU diseñó, así, un marco conceptual y metodológico que se ha utilizado ya en más de 40 países, seis de ellos pertenecientes a Latinoamérica. Para efectos de poder ser comparados con el resto de los países de forma confiable, en Chile se adoptó esta aproximación metodológica en todas las etapas de la investigación.

A continuación, se presentan brevemente las definiciones operativas construidas por el Center of Civil Society Studies de la Universidad Johns Hopkins para su Comparative Nonprofit Sector Project (CNP). Posteriormente, se entrega una reseña de las definiciones utilizadas en Chile y se explica de qué forma fueron adoptados los conceptos de la JHU para el caso chileno.

## A. Definición estructural operativa de la Universidad Johns Hopkins

De acuerdo a la definición estructural operativa que ofrecen los autores Salamon y Anheier<sup>2</sup> de la Universidad Johns Hopkins, las organizaciones sin fines de lucro comparten cinco características. Ellas son: organizaciones, privadas, sin fines de lucro (no distribuyen utilidades entre los miembros), poseen autonomía y son voluntarias.

---

<sup>2</sup> Salamon, Lester M. y Anheier, Helmut K., 1997. “In Search of the Nonprofit Sector: The Question of Definition.” En: Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier, eds. *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester, U.K.: Manchester University Press.

### a. Organizaciones

Para ser organizaciones, las instituciones deben poseer una estructura interna, estabilidad en sus objetivos, límites organizativos y un documento de constitución. Según esta definición, la formalidad (tener algún estatus legal) de la agrupación no es requisito para que sea considerada organización.

### b. Privadas

Las instituciones deben tener existencia separada de los poderes públicos, es decir, deben estar separadas estructuralmente de los organismos públicos y no ejercer ninguna potestad pública. Tampoco pueden ser una unidad instrumental del gobierno ni pueden realizar actividades que se financien en forma integrada con las finanzas gubernamentales. No obstante, las instituciones pueden recibir ingresos o aportes públicos, o pueden tener funcionarios públicos entre sus directivos.

### c. No distribuyen utilidades entre los miembros

Se considera sin fines de lucro a las instituciones que no distribuyen los beneficios generados entre sus titulares o administradores. Vale decir, no están guiadas por un interés comercial. Cabe señalar que estas entidades pueden acumular excedentes en un ejercicio determinado, sin embargo, éste debe ser reinvertido en la misión básica de la entidad.

### d. Autónomas

Esta característica alude al hecho de que las organizaciones controlan sus propias actividades, poseen procedimientos propios de gobierno interno y disfrutan de un grado significativo de autonomía.

### e. Voluntarias

Esta condición se refiere a que la participación, membresía y contribución de tiempo o dinero a este tipo de institución, no debe ser obligatoria o estipulada por ley.

Bajo estas cinco condiciones se albergan numerosas instituciones de heterogéneos orígenes y propósitos. Teniendo en consideración este hecho, se complementó esta definición con un sistema de clasificación, especialmente diseñado para el ESFL. Se trata del International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO), el cual consiste en doce categorías de organizaciones referidas a la actividad que realizan. Esta clasificación se organiza de forma similar al International Standard Industrial Classification (ISIC).

Clasificación Internacional de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (ICNPO)	
1	Cultura y recreación
2	Educación
3	Salud
4	Servicios sociales
5	Medio ambiente
6	Desarrollo comunitario
7	Defensa de derechos y política
8	Fundaciones financistas
9	Organizaciones internacionales
10	Religión
11	AG y sindicatos
12	Otros

\* Para mayor detalle sobre esta clasificación, ver Anexo 1



Al interior de las organizaciones que componen el sector no lucrativo, la Universidad Johns Hopkins distingue una segunda tipología de organizaciones, según el rol que éstas cumplen en la sociedad.

- Organizaciones cuya actividad tiene un *rol expresivo*: defensa de derechos, actividad cívica, actividades culturales y de recreación, entre otras.
- Organizaciones cuya actividad tiene un *rol de servicio*: educación, servicios de salud, beneficencia, entre otras.

## B. Aplicación de la definición estructural operativa al contexto chileno

Para evaluar la aplicación de la definición estructural operativa en el caso chileno, hay que considerar que existen dos formas básicas de aproximación. Una es la forma legal, en términos de cómo están definidos los diferentes tipos de organizaciones según la ley, lo que entrega importantes pistas en términos de permitir discriminar en relación a organizaciones que están concebidas fuera del ámbito de estudio. El segundo modo de aproximación es sociológico y dice relación con la identidad reconocida en Chile para el sector sin fines de lucro, independientemente de la forma legal que ellas asuman; este ámbito se abordó a base de la opinión de un grupo de expertos y de la revisión de literatura especializada en el tema. Respecto de esto último, fue posible identificar diversas perspectivas o miradas en relación al tipo de organizaciones que componen la sociedad civil en Chile: la perspectiva académica, ciudadana, institucional y la propia autopercepción de los actores.<sup>3</sup>

Con estos antecedentes se revisaron los cinco elementos de la definición estructural operativa para establecer la inclusión o exclusión de los diferentes tipos de organizaciones en el universo del estudio para Chile. De manera complementaria, también se tuvo en consideración el contexto internacional del estudio, para incluir o excluir determinadas organizaciones que han sido parte del estudio en la mayoría de los países donde éste se ha realizado.

A continuación se describe cómo se asumieron los conceptos de la definición estructural operativa en el contexto chileno:

### a. Organizaciones

En el caso de Chile se identifica una serie de organizaciones institucionalizadas desde el punto de vista legal, ya que poseen personalidad jurídica y han debido cumplir los requerimientos que la ley establece para ello.

Un segundo grupo de organizaciones son aquellas que, teniendo objetivos específicos, un cierto grado de permanencia en el tiempo y una estructura interna, no están constituidas legalmente. Éste es el caso de algunos grupos artísticos y culturales, centros de alumnos de establecimientos de educación, federaciones de estudiantes o universitarias, comités de vecinos, clubes deportivos y otros. Para éstos, el criterio de inclusión en el estudio es

<sup>3</sup> Para una discusión más detallada respecto de la definición del sector no lucrativo en Chile, véase: Ignacio Irrarrazaval, Irene Azócar y Francine Nualart (2006), "Defining the Nonprofit Sector: Chile", *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 44 (Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies).

sociológico, en el sentido de que poseen todas las características de una organización, se desarrollan como tales en la realidad y, por tanto, su existencia como organización es innegable, aunque no hayan asumido una forma legal.

Por último, el grupo de organizaciones que no fue incluido en el estudio responde a que ellas no cumplen con el requisito de ser permanentes en el tiempo. Se trata de aquellas entidades formadas para perseguir objetivos concretos y acotados en el tiempo, como son algunos grupos derivados de programas públicos, que ponen como requisito la constitución de agrupaciones o consorcios, que una vez que obtienen el beneficio o cumplen el objetivo propuesto, dejan de existir. Entre éstas se cuentan los Proyectos Asociativos de Fomento (Profo), organizaciones transitorias derivadas de convenios temporales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y algunas redes informales sin institucionalidad ni permanencia en el tiempo.

### **b. Privadas**

Desde el punto de vista legal, las corporaciones y fundaciones reguladas por el Código Civil son definidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. El hecho de que la ley las defina como de derecho privado permite distinguirlas de las organizaciones de derecho público, como las municipalidades o los partidos políticos. Estos últimos, pese a que desde el punto de vista sociológico no son parte de la identidad de la sociedad civil en Chile, fueron considerados en el estudio con el fin de permitir la comparación de los resultados de esta investigación con la de otros países.

Las organizaciones comunitarias y funcionales, las asociaciones gremiales y otras, reguladas por leyes especiales, son consideradas de derecho privado, desde la perspectiva de que no forman parte del aparato gubernamental. Estas organizaciones muchas veces reciben financiamiento del Estado, viéndose beneficiadas a través de subvenciones, participación en fondos concursables o incluso traspasos de dineros permanentes por parte de algún ministerio o de la propia municipalidad; sin embargo, este financiamiento no las convierte en unidades instrumentales del gobierno, sino en meros ejecutores privados de sus políticas.

Otro caso complejo son las universidades. Se pueden distinguir dos categorías básicas: las universidades tradicionales y las no tradicionales, de las cuales estas últimas serán tratadas en la característica de “sin fines de lucro”. Las universidades tradicionales, en cuanto pueden estar constituidas tanto de derecho público como de derecho privado, presentan una clara diferencia: el ser o no estatales. Las llamadas comúnmente universidades “públicas estatales”<sup>4</sup> presentan las particularidades de estar presididas por rectores designados por el Presidente de la República, sus funcionarios están sujetos al Estatuto Administrativo y no pueden endeudarse, salvo por una ley especial. En definitiva, en su operatoria aparecen más como entes públicos que como instituciones privadas, por lo que no fueron incluidas dentro del estudio, aunque estén constituidas ocasionalmente bajo la modalidad de derecho privado.<sup>5</sup> Las otras universidades tradicionales, llamadas ocasionalmente “públicas no estatales”, en razón de la función pública que realizan, ya que —como se dijo— pueden ser tanto de derecho público como privado,

<sup>4</sup> Tanto las universidades “base” como las “derivadas” del DFL No.1 de 1981.

<sup>5</sup> La Universidad de Chile es una corporación de derecho público, mientras que la Universidad de Concepción lo es de derecho privado.

están amparadas en decretos pontificios u otros, y a pesar de recibir recursos del Estado no cumplen las propiedades de las universidades antes descritas, por lo que están incluidas en el estudio.

Está también el caso de las corporaciones municipales, organismos creados el año 1980 con el objeto de administrar los servicios de educación y salud traspasados desde los ministerios a los municipios. Pese a que toman la forma jurídica de institución de derecho privado sin fines de lucro —es decir, están institucionalizadas en forma independiente del Estado—, en la realidad presentan varios rasgos que las diferencian de una organización privada propiamente tal y, a la vez, las asemejan a una organización pública. En primer lugar, están presididas por el alcalde quien, como autoridad máxima de la municipalidad, es un funcionario público que tiene la autoridad para nombrar a toda la plana ejecutiva de la corporación. En segundo lugar, son las responsables de administrar, desarrollar y gestionar los servicios de educación, salud y cementerios en las comunas donde se han constituido, y esto lo realizan por mandato directo, único e irrevocable del propio municipio. Estas características fueron razones suficientes para no incluirlas en el estudio.

### **c. No distribuyen utilidades entre los miembros**

Desde el punto de vista legal, la ley define qué tipo de instituciones deben declararse como sin fines de lucro. No obstante, es importante afirmar que el concepto mismo de “sin fines de lucro” es bastante ambiguo, por lo que su aplicación a veces presenta problemas.

Un caso es el de las asociaciones indígenas, que cuentan con una ley especial. Esta ley les permite, entre otras acciones, realizar actividades productivas en beneficio de sus miembros, razón por la cual se ha optado por no incluirlas en el estudio, ante la imposibilidad de distinguir caso a caso si cada asociación indígena lleva a cabo o no actividades productivas. Distinto es el caso de las comunidades indígenas que no gozan de esta facultad, las que, por lo tanto, sí están incorporadas en el estudio.

Por otra parte, existen otros tipos de instituciones que a pesar de tener un carácter legal de “sin fines de lucro”, bajo la forma de corporación, en la práctica son instituciones que operan en la esfera comercial, se comportan como instituciones que generan utilidades e incluso compiten abiertamente en ésta. Por ejemplo, los clubes deportivos del fútbol profesional suscriben contratos publicitarios y de marketing que son propios de instituciones comerciales, toda vez que hay una nueva ley que les permite convertirse en sociedades anónimas.

Caso similar es el de las mutuales, que son corporaciones sin fines de lucro creadas por agrupaciones de empresarios con el fin de repartir bienestar entre los trabajadores de las empresas afiliadas. De este modo, el objetivo principal no es servir a terceros sino disminuir la siniestralidad de los trabajadores de las empresas afiliadas. Más aún, la ley establece que los empresarios son solidariamente responsables de las obligaciones que puedan contraer las mutuales. Con estos antecedentes es posible concluir que las mutuales no pueden ser consideradas parte del sector sin fines de lucro chileno. Hoy en día operan en la esfera comercial y pretenden ampliar su campo de iniciativa como proveedoras privadas de salud (Instituciones de Salud Previsional, Isapres).

Otra situación compleja se genera con el caso de las universidades no tradicionales, mencionadas anteriormente, que fueron creadas a partir de la década

de los ochenta. Por ley, estas universidades deben constituirse como corporaciones privadas sin fines de lucro. Sin embargo, en muchos casos estas corporaciones están ligadas a sociedades de inversiones o sociedades inmobiliarias que le arriendan o prestan servicios a las corporaciones, generando lucro por estas prestaciones. Ante esta situación, se ha optado por excluirlas del estudio, ya que no se ha detectado un criterio genérico que permita diferenciar a las que han generado mecanismos para generar lucro y a las que no.

#### **d. Autónomas**

Sin duda, muchas de las organizaciones de la sociedad civil no son por completo independientes, sino que de una u otra forma tienen relación con organismos gubernamentales o empresas. No obstante, en la medida en que controlan sus propias gestiones y operaciones, y tienen autonomía, son parte del estudio. En este punto hay que tener presente que un matiz propio de nuestro país es el hecho de que las corporaciones y fundaciones deben pedir, por ley, autorización al Presidente de la República tanto para obtener personalidad jurídica como para disolverse, lo que atentaría en cierto modo con su poder de autonomía. A pesar de ello, esta situación se ha considerado simplemente como una limitación legal, dado que es un requisito universal para todas las instituciones.

Las dificultades en aplicar la característica de “autonomía” son similares a las que se vieron en la característica de “privadas”; éstos son los casos de las universidades y las corporaciones municipales. Las funciones que realizan las corporaciones municipales en el territorio comunal lo hacen en nombre del aparato público, siendo éste un derecho propio y, por tanto, un instrumento del gobierno comunal, que aunque también tiene un cierto grado de autonomía es a la vez instrumento del gobierno en una variedad de aspectos.

Finalmente, cabe decir que de encontrarse organizaciones bajo la forma de corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, que comparten genéricamente las particularidades descritas de las corporaciones municipales, estas fueron excluidas, o por lo menos revisadas, de acuerdo a los mismos criterios aplicados para las corporaciones municipales, tanto desde el punto de vista de su carácter de “privadas” como de “autónomas”.

#### **e. Voluntarias**

Esta característica de las organizaciones de la sociedad civil se refiere a dos aspectos: por un lado, considera la existencia de personas que voluntariamente aportan tiempo y dinero para el desarrollo de sus actividades y gestión; y, por otro, al hecho de que la participación en ellas es de carácter voluntario y no obligatorio o estipulado por ley.

El primer aspecto, si bien está presente en muchas de las organizaciones sin fines de lucro existentes en Chile, no es requisito de inclusión en el estudio, ya que muchas de las organizaciones no cuentan necesariamente con voluntarios.

Respecto al segundo punto, en nuestro país no hay leyes que obliguen a las personas a formar parte de organizaciones de ningún tipo, pues, como establece la Constitución, existe el derecho a asociarse, que es a la vez una libertad constitucional en la medida en que toda persona tiene derecho a asociarse, pero nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

### C. Concepto nacional e internacional de las organizaciones que componen la sociedad civil

Tal como se puede desprender de la sección anterior, la definición estructural operativa funciona relativamente bien en Chile, con algunas considerables excepciones.

La noción generalizada en Chile acerca de las organizaciones que componen la sociedad civil abarca sólo una fracción de las organizaciones comprendidas en este proyecto. Existen categorías de organizaciones que están cubiertas en la definición internacional pero que, probablemente, no son consideradas parte del sector para el común de los chilenos, tales como universidades públicas no estatales, partidos políticos y sindicatos. A pesar de que estas instituciones no son comúnmente consideradas como parte de la sociedad civil en el país, se incluyeron en el estudio para efectos de comparación.

Para evitar una potencial confusión originada por la disonancia entre la percepción popular y las definiciones de este proyecto referidas a la sociedad civil, se estimó conveniente incorporar una categorización de organizaciones del sector sin fines de lucro más cercana a la identidad chilena, con respecto a otra categorización más amplia que considera la realidad internacional (ver Cuadro 1).

De esta forma, los resultados del estudio se despliegan para la *definición internacional*, categoría que permite la comparación con otros países que son parte del estudio; y se despliegan, también, para la *definición nacional*, que corresponde a la identidad de la sociedad civil chilena, es decir, al núcleo del sector sin fines de lucro que es comprendido como tal por la sociedad chilena.

**Cuadro 1**  
**Organizaciones que componen la sociedad civil**  
**Concepto nacional v/s concepto internacional**

Concepto nacional	Concepto internacional
Organizaciones educacionales (no universidades)	Todas las organizaciones incluidas en el concepto nacional
Organizaciones comunitarias	Universidades (públicas no estatales)
Organizaciones de servicio social	Partidos políticos
Organizaciones medioambientales	Instituciones de culto religioso
Organizaciones de defensa de derechos	Sindicatos
Organizaciones culturales y artísticas	Asociaciones gremiales
Organizaciones deportivas	
Organizaciones de salud (no estatales)	

Cabe destacar que, si bien las diferencias que muestra el Cuadro 1 son relevantes a nivel conceptual, ya que reflejan una composición diversa de la sociedad civil en Chile y en el resto de los países, en la práctica —tal como se aprecia en el capítulo de los principales hallazgos del estudio—, el tamaño de la sociedad civil, en términos de empleo, difiere sólo en un 20% al comparar la definición nacional con respecto a la internacional.



## II. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

---

La metodología utilizada en este estudio siguió las guías de trabajo elaboradas por el equipo del Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins. Existe una guía para cada una de las etapas, a saber: guía de definiciones, guía de análisis histórico, guía de análisis de políticas públicas, entre otras.

El trabajo con las guías está estandarizado para todos los países que han participado en el estudio. A continuación se describe el proceso de recolección de información, el cual es particular de nuestro país, aunque en líneas generales sigue la metodología de la Universidad Johns Hopkins.

Considerando que éste es un estudio pionero en Chile, las etapas de recolección de información primaria y secundaria fueron críticas para el logro de resultados del mismo.

En primer lugar, a partir de fuentes de información secundaria se construyó una base de datos que contiene la totalidad de las OSFL que quedaron registradas en algún archivo o documento de las instituciones consultadas.<sup>6</sup> La base de datos final consiste en 106.880 registros de organizaciones.

En segundo lugar, se seleccionó de esta base una muestra representativa de OSFL a las que se les aplicó una encuesta para obtener información acerca de los parámetros relevantes del estudio. Los datos recogidos con este instrumento se relacionan, principalmente, con los recursos económicos manejados por las organizaciones no lucrativas (ingreso, gastos, fuentes de ingreso y otros aspectos) y el empleo, tanto remunerado como voluntario, con que cuenta el sector (número de personas, horas trabajadas, perfil de los trabajadores y otros factores).

Por último, se obtuvieron algunos datos del Sector Sin Fines de Lucro a partir de información recolectada por otras instituciones —en particular del Servicio de Impuestos Internos—, a la que se llamó “estadísticas continuas” por tratarse de datos obtenidos en forma periódica a través de los años. Tales datos fueron contrastados con aquellos obtenidos en la encuesta, de manera de complementar y respaldar los hallazgos del estudio.

Para mayor información acerca de las tres etapas que componen la metodología utilizada en el ESFL, ver Anexo 3.

---

<sup>6</sup> Para efectos de este estudio se utilizó el año 2004 como año base de la investigación.





### III. PRINCIPALES HALLAZGOS

---

Chile es el 39º país en el que se realiza el Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins. Esta información permite tener un amplio rango para comparar los resultados logrados en Chile. El estudio se ha llevado a cabo desde comienzos del año 2004 y los datos obtenidos corresponden a ese año como base. En esta sección se presenta el análisis de los hallazgos derivados para Chile y su comparación con el resto de los países.<sup>7</sup>

#### 1. Importante actor en la economía

La sociedad civil en Chile es de indudable importancia social y política, sin embargo, la percepción pública es que, en términos de la economía, su presencia es débil. No obstante, como se observa en el Cuadro 2, ella representa una importante proporción del empleo y del gasto nacional.

Cuadro 2

#### Las organizaciones sin fines de lucro en Chile, 2004

<b>303.883 empleo total jornadas completas equivalentes</b>	160.259 empleos remunerados jornada completa equivalente 143.624 voluntarios jornada completa equivalente 4,89% de la población económicamente activa
<b>US\$ 1.408,9 millones en gastos</b>	1,5 % del PIB

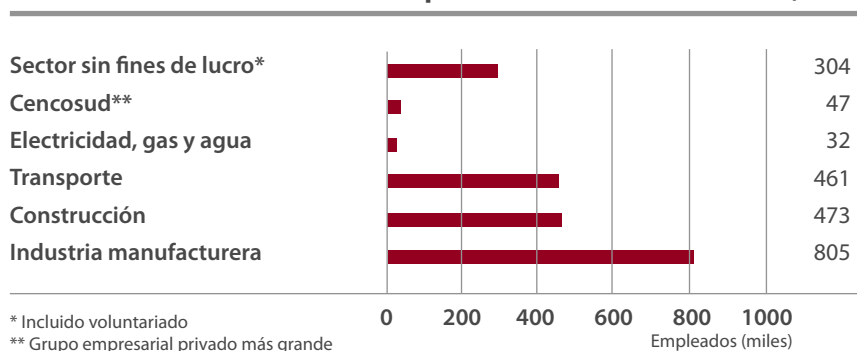
Fuente: Estudio Comparativo Sector Sin Fines de Lucro - Chile

<sup>7</sup> Todas las estadísticas de las instituciones sin fines de lucro que se utilizan con objeto comparativo en este capítulo se consideran excluyendo el grupo religión, consistente en las actividades relacionadas con el culto. Esto, debido a la dificultad que ha habido tanto en Chile como en el resto de los países para recolectar información de calidad en esta categoría. No obstante, sí se incluyeron aquellas organizaciones que pertenecen a las Iglesias y que prestan servicios, tales como, hogares de niños, comedores, entre otros.

• **Un gran empleador.** El sector no lucrativo chileno emplea en forma remunerada y voluntaria a más de 303 mil personas en Jornada Completa Equivalente (JCE), lo que representa el 4,9% de la población económicamente activa. El solo empleo remunerado representa el 2,6% de la población económicamente activa. En otras palabras, la sociedad civil chilena emplea más de tres veces el personal del sector minero (1,3%) o dos tercios del empleo de la construcción (8,1%) (ver Gráfico 1). Desde otra perspectiva, si se lo compara con la empresa más grande de Chile en términos de personal, Cencosud,<sup>8</sup> se puede decir que todo el empleo del sector —considerando trabajo remunerado y voluntario— es equivalente a más de seis empresas como esa.

Si únicamente se considera la definición nacional para el sector sin fines de lucro, los empleos remunerados y voluntarios JCE disminuyen al 80% del total antes descrito, es decir, 241.874 JCE, lo que representa el 3,9% de la población económicamente activa. De este total, el 54% corresponde a empleos remunerados (132.922 JCE) y el resto es voluntariado (108.952 JCE).

Gráfico 1  
Empleo total de las OSFL en contexto, Chile



Fuente: Estudio Comparativo Sector Sin Fines de Lucro - Chile

• **Un sector de 1,5% del PIB.** Las organizaciones sin fines de lucro chilenas representan el 1,5% del PIB en gastos, correspondiente a 1.400 millones de dólares (858.731 millones de pesos).<sup>9</sup> En la definición nacional se reducen los gastos al 75%, lo que representa el 1,12% del PIB (642.864 millones de pesos).

<sup>8</sup> Considerando a los empleados de la Central y de todas las empresas del grupo, del cual forman parte empresas como Jumbo, Santa Isabel, Las Brisas, Paris, Easy, entre otras.

<sup>9</sup> La medición que realiza el Banco Central de Chile para las instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a los hogares, corresponde a una visión a nivel de sectores institucionales, según la metodología utilizada por Cuentas Nacionales. En este estudio se adopta una visión satelital, es decir, se consideran todas las instituciones sin fines de lucro, independientemente del sector institucional al que pertenezcan. Es por esto que las cifras que presenta el Banco Central son de una menor magnitud. No obstante, ellas han sido contrastadas en varias etapas del estudio, encontrándose gran convergencia en los grupos comunes de ambas definiciones.

## El mayor sector sin fines de lucro de Latinoamérica

El sector sin fines de lucro chileno no sólo es significativamente grande comparado con la industria doméstica, como minería, sino que también en comparación con los países vecinos y globalmente.

- **Las variaciones del empleo.** En Chile, el sector no lucrativo constituye una importante fuerza económica en términos de generación de empleo, sin embargo, esto varía en forma considerable entre países de la región. Cuando se expresa como porcentaje de la población económicamente activa, el trabajo remunerado y el voluntariado en la sociedad civil chilena, es más que el doble del tamaño de la brasileña y colombiana. Como se muestra en el Gráfico 2, excluyendo religión (ya que no existen datos disponibles para todos los países), la fuerza de trabajo del sector sin fines de lucro —remunerado y voluntario— varía desde 14,4% de la población económicamente activa en Holanda a 0,4% en México, con un promedio de 4,5% general. El sector chileno tiene un 4,9%, alejándose del resto de Latinoamérica. Más aún, Chile excede en dos veces al promedio de los países en desarrollo .

Si el tamaño del sector sin fines de lucro se mide considerando sólo el empleo remunerado, Chile aparece inmediatamente después de Argentina, en cuanto a tamaño relativo en el contexto latinoamericano, pero con una distancia considerable en relación al resto de los otros países del continente considerados en el estudio internacional, como son Perú, Colombia, Brasil y México.

Una explicación de la significativa proporción de empleo remunerado en Chile en contraste con latinoamérica, se relaciona con el sistema educacional chileno. A partir del año 1981, la Ley de Subvenciones de Educación<sup>10</sup> facilitó el desarrollo de colegios particulares subvencionados, que al año 2004 acumulaban un 41% de la matrícula total del sistema escolar chileno. Cerca de un tercio de los establecimientos educacionales incorporados en el Registro de Sostenedores del Ministerio de Educación tiene como sostenedor a instituciones sin fines de lucro.

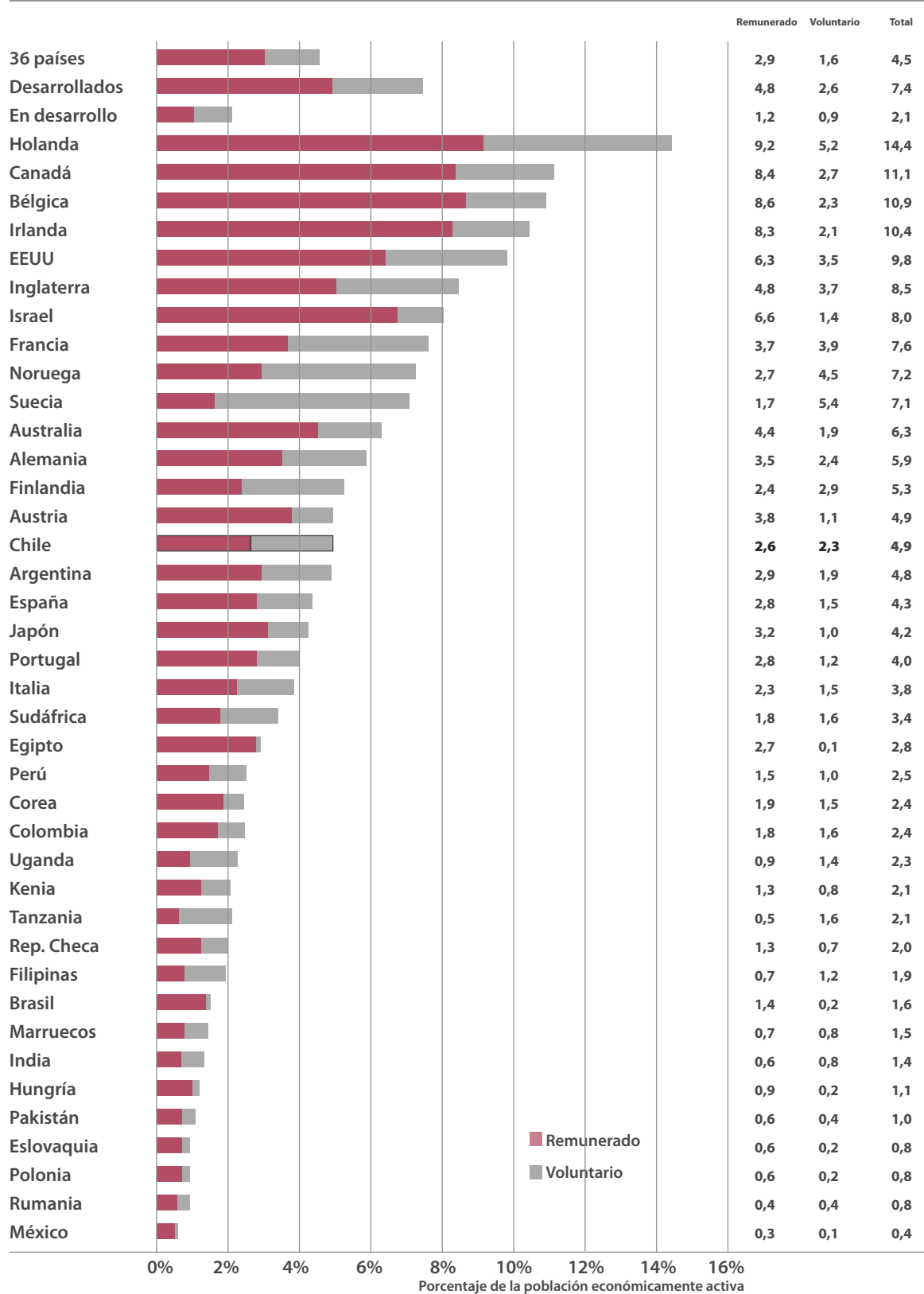
## 2. Chile, país de voluntarios

A diferencia de otros sectores de la economía, el sector no lucrativo se caracteriza por contar con un contingente importante de personas que trabajan no remuneradamente. En las mediciones comunes del empleo no se incorpora el trabajo voluntario, ya que no tiene mayor sentido, sin embargo, éste es muy relevante en el caso de este sector. En la encuesta realizada para este estudio se exploró el empleo en forma integral, esto es, tanto el trabajo remunerado como el voluntariado que participa en las organizaciones no lucrativas. De esta forma se obtuvo información acerca del número de personas que trabaja en forma remunerada o voluntaria y el número de horas que dedican a esta labor.

- **Gran presencia de voluntariado.** En Chile, un promedio de 7% de la población adulta aportó durante 2004 parte de su tiempo al trabajo voluntario.

<sup>10</sup> La Ley de Subvenciones estableció un pago o subsidio (tipo voucher) por cada niño que asiste al establecimiento educacional.

Gráfico 2  
Empleo total de las OSFL como porcentaje de la población económicamente activa, por países



Fuente: Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro - Chile / Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

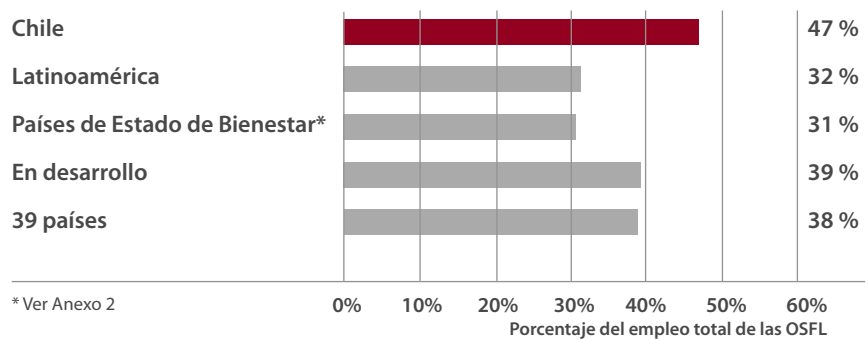
Cada trabajador voluntario destinó, en promedio, un cuarto de jornada al sector sin fines de lucro. Esto se traduce en 143 mil trabajos de tiempo completo adicionales, equivalentes al 2,3% de la población económicamente activa, lo que es un significativo aporte al desarrollo y permanencia de la sociedad civil chilena.

• **Voluntariado como porcentaje del empleo es mayor en Chile que en la mayoría de los países.** El empleo total de la sociedad civil está compuesto en un 47% por trabajadores voluntarios (ver Gráfico 3), con lo que es lejos el país que presenta mayor participación del voluntariado en Latinoamérica y se encuentra incluso por sobre el nivel de los países desarrollados. A su vez, la presencia de voluntariado como porcentaje de la población económicamente activa (que en Chile corresponde al 2,3%) es más de tres veces superior al promedio de los países en transición (que alcanza 0,8%) y está levemente por debajo de los países desarrollados (2,6%).

Este hallazgo se condice con los antecedentes aportados por otros estudios, como el “Índice de Participación Ciudadana”,<sup>11</sup> que muestra a Chile con una tasa de participación en actividades de beneficencia o voluntariado, que es superior al doble de la observada para Argentina, Brasil, Costa Rica, Perú y República Dominicana.

La significativa presencia de voluntariado en Chile es coherente, también, con los resultados arrojados por la “Investigación sobre la Conversación Social y Opinión Pública acerca del Voluntariado en Chile”.<sup>12</sup> En este estudio, el 42% de las personas entrevistadas declara haber participado alguna vez en la vida en “alguna organización o grupo realizando alguna tarea voluntaria”. Por otra parte, se concluye que la mayoría de las personas cree que ha habido un aumento de actividad voluntaria en el país y que

**Gráfico 3**  
**Voluntariado como porcentaje del empleo total de las OSFL**



Fuente: Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro - Chile / Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

<sup>11</sup> Índice de Participación Ciudadana en siete países de la región. “Red Interamericana para la Democracia” (2004).

<sup>12</sup> Flacso-Chile, MORI y CERC, 2002.

seguirá siendo una tendencia creciente. Además, según esta investigación, la sociedad chilena tiene una opinión positiva respecto a realizar trabajo voluntario, observándose éste como un deber de la ciudadanía, ya sea por la necesidad de algunos de retribuir lo que se tiene —mayor educación o mejor situación económica—, o bien, por la necesidad de otros de ser solidarios.

### 3. Gran participación de organizaciones de servicios

Las organizaciones de la sociedad civil no representan únicamente lugares de trabajo. Lo que las hace relevantes es la gran cantidad de actividades que ellas desempeñan.<sup>13</sup> Estas organizaciones ofrecen una gran variedad de servicios humanos, desde salud y educación hasta servicios sociales y desarrollo comunitario. Otra área de gran importancia es la de defensa de derechos, encargada de identificar problemas y llevarlos a debate y atención pública, de proteger derechos humanos básicos y de dar voz a una amplia gama de intereses e inquietudes de tipo social, político, medioambiental y comunitario.

Detrás de los intereses políticos, el sector desarrolla una amplia función expresiva, proveyendo un vehículo por medio del cual una gran variedad de impulsos y sentimientos —artísticos, espirituales, culturales, sociales y recreacionales— encuentran una vía de expresión.

Finalmente, las instituciones sin fines de lucro son creadas con la contribución de lo que los expertos han comenzado a llamar “capital social”, un vínculo de confianza y reciprocidad que resulta crucial para que una democracia y una economía de mercado funcionen de manera efectiva. El capital social, al establecer conexiones entre individuos y al participar en asociaciones, enseña normas de cooperación que influyen en la vida política y económica.<sup>14</sup>

Como una manera de simplificar las funciones que desempeñan las organizaciones sin fines de lucro, es posible agruparlas en dos amplias categorías: a) rol de servicios, b) rol expresivo.

**a) Rol de servicios.** Involucra la prestación directa de servicios, tales como educación, salud, desarrollo social y comunitario, y otros relacionados. Incluye los grupos: educación, salud, servicios sociales y desarrollo comunitario.

**b) Rol expresivo.** Considera aquellas actividades que proveen espacios para la expresión cultural, espiritual, profesional, política, de valores, intereses y creencias. Se incluyen aquí los grupos: cultura y recreación, medio ambiente, derechos y política, y sindicatos y asociaciones gremiales.

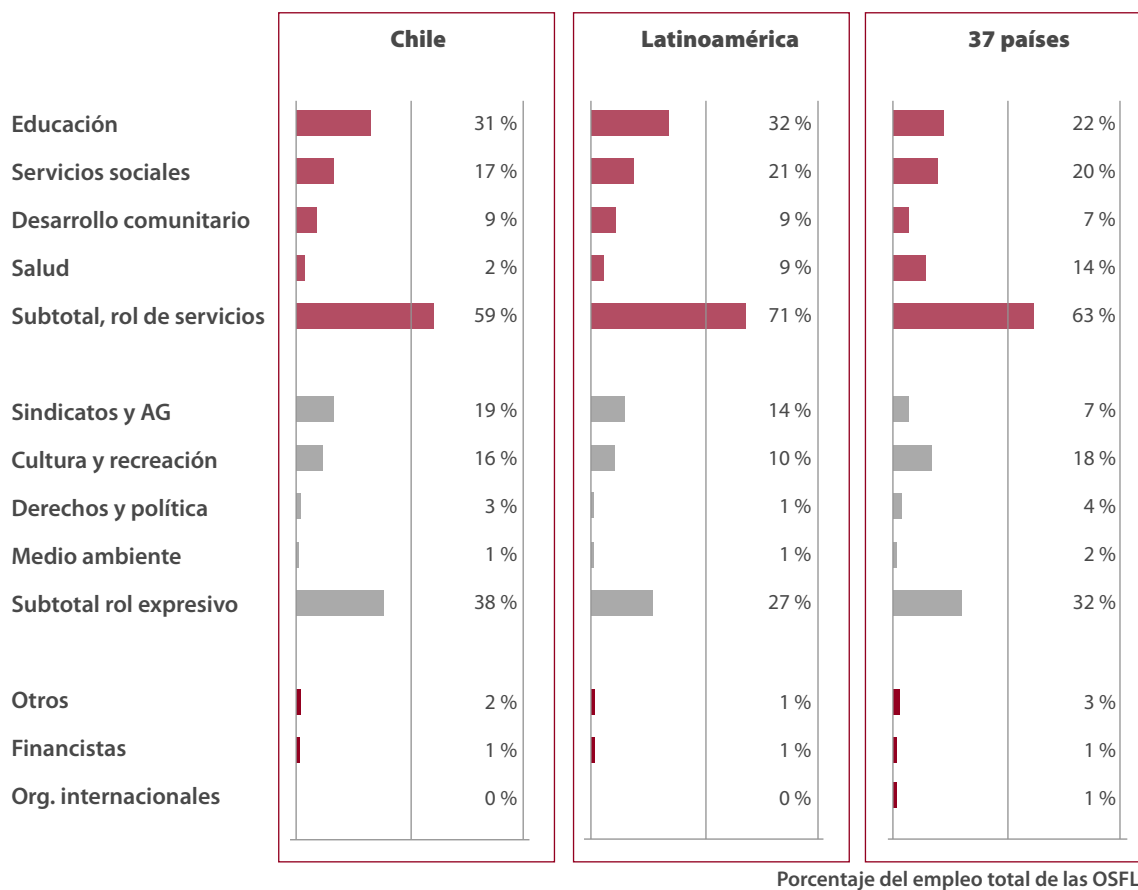
• **El empleo total está dominado por el rol de servicios.** Como se muestra en el Gráfico 4, dos tercios (59%) del empleo total (empleo remunerado más voluntariado) del sector sin fines de lucro chileno se encuentran en cuatro campos de actividad, relacionados tradicionalmente con el bienestar social: educación, servicios sociales, desarrollo comunitario y salud.

<sup>13</sup> Salamon, Lester M., 1999. *America's Nonprofit Sector: A Primer*. Second Edition. New York: The Foundation Center, 15-17.

<sup>14</sup> Coleman, James S., 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Robert Putnam, 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Este patrón tiende a ser similar al que presentan la mayor parte de los países del estudio, donde 64% de la fuerza laboral se desempeña en actividades de servicios, mientras que a nivel latinoamericano se observa una aún mayor concentración del empleo en los servicios, llegando al 71%. Tanto en Chile como en Latinoamérica, el sector servicios está fuertemente dominado por educación y servicios sociales, expresados en atención de menores, jóvenes, ancianos y ayuda humanitaria en general. Por su parte, el rol expresivo en Chile acumula el 38% del empleo total, superior a lo observado en Latinoamérica.

**Gráfico 4**  
**Composición del empleo total de las OSFL según actividades**



Las cifras porcentuales fueron aproximadas a números enteros

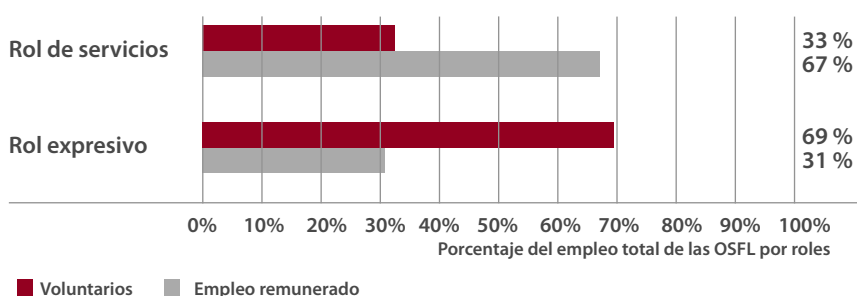
Fuente: Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro - Chile / Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

• **El empleo voluntario se concentra en el rol expresivo.** La composición del empleo cambia considerablemente cuando se analiza por separado el empleo remunerado del voluntario. En el Gráfico 5 se puede apreciar

que en el sector servicios tiene dos tercios del empleo total provenientes del trabajo remunerado. Por el contrario, en las organizaciones que tienen un rol expresivo, casi el 70% del empleo total es voluntario. Ello se puede explicar porque existe un nivel de formalidad mayor en las actividades del rol servicios, que se relacionan con prestaciones de bienestar social. Esto favorece la contratación de personal, lo que se observa fundamentalmente en educación y en servicios sociales con un alto nivel de profesionalización.

El sector expresivo chileno, en cambio, opera principalmente a base de voluntariado; esto ocurre en forma particular en agrupaciones laborales como sindicatos y en instituciones recreativas como clubes deportivos barriales, los cuales en general no cuentan con estructura administrativa de personal, sino que trabajan con el apoyo del compromiso personal de sus socios y colaboradores. En este aspecto, debe tenerse presente que los sindicatos y los clubes deportivos corresponden a casi dos tercios del total de instituciones que se clasifican dentro del rol expresivo.

**Gráfico 5**  
**Composición del empleo total en rol de servicios y expresivo**



Fuente: Estudio Comparativo Sector Sin Fines de Lucro - Chile

#### 4. Gobierno, el principal financista

Los ingresos de la sociedad civil chilena provienen de diferentes fuentes. De acuerdo a la clasificación propuesta para este estudio, éstos se agrupan en tres categorías: *ingresos de generación propia*, que incluyen pagos por venta de bienes y servicios, pagos de membresías y retorno de inversiones; *ingresos de filantropía*, que incluyen donaciones individuales y de empresas; e *ingresos del gobierno o sector público*, que incluyen subvenciones, pagos por contratos o convenios, transferencias y fondos concursables. Pese a lo que se podría suponer, la estructura no está determinada por la filantropía.

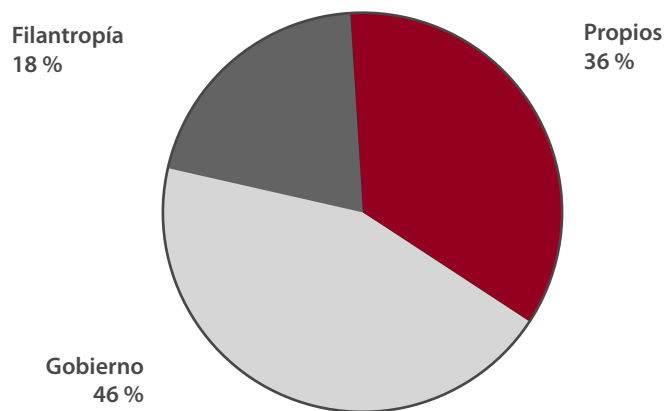
- **Predominio del sector público.** En Chile, la principal fuente de ingresos está constituida por las subvenciones y los pagos del sector público, alcanzando el 46% de los ingresos (ver Gráfico 6). Este nivel duplica lo que ocurre en países en desarrollo (23%) y es más cercano a lo que se da en países tipo europeo de Estado de Bienestar (55%).



Tal como se mencionó previamente, la significativa presencia de aportes del gobierno se debe a las transferencias que realiza el Estado a través del sistema de subvenciones de educación. Los ingresos de las OSFL por subvenciones educacionales dan cuenta de casi un 60% del total de ingresos del gobierno a las instituciones sin fines de lucro.

Las subvenciones de educación, así como los fondos concursables y otras subvenciones específicas del Estado a las OSFL, tienen la característica de ser contratos formales para la entrega de ciertos servicios sujetos a estándares de calidad y cantidad. En estos casos, estas instituciones operan más bien como prestadoras de servicios al Estado, que como entes autónomos que desean colaborar al desarrollo de grupos o personas desde su propia perspectiva.

Gráfico 6  
Fuentes de ingresos de las OSFL en Chile

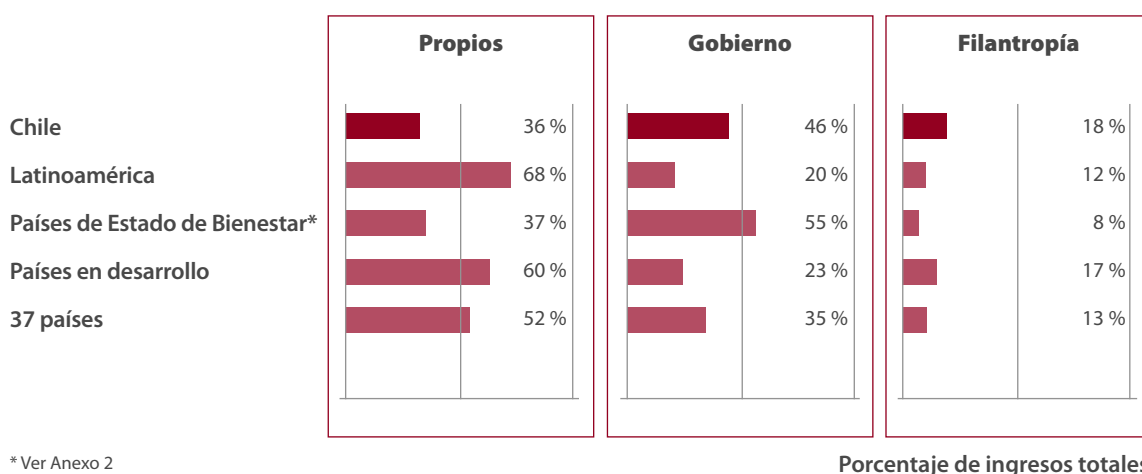


Fuente: Estudio Comparativo Sector Sin Fines de Lucro - Chile

- **Ingresos propios significativos.** Los ingresos provenientes de cuotas de membresía y pago por servicios son una fuente importante de ingresos, alcanzando el 36% de ellos. En términos generales, estos ingresos son la principal fuente de financiamiento en Latinoamérica, llegando a un promedio de 68% (ver Gráfico 7).
- **Limitada financiación procedente de filantropía.** La filantropía privada no es la principal fuente de ingresos del sector no lucrativo en ningún país o región. En Chile, las donaciones de personas y empresas representan el 18% de los ingresos de este sector, lo que está a la par con el promedio de los países desarrollados (17%), y es significativamente más alto que en el resto de Latinoamérica (12%), que el promedio de los países estilo europeo de Estado de Bienestar (8%) y que el promedio de los 37 países (13%).

A diferencia de los países desarrollados, la filantropía en Chile no opera a base de fundaciones financistas, salvo casos puntuales. La filantropía se concreta a través de donaciones empresariales o individuales y de aportes de socios. En el año 2004 se generó una discusión pública debido a la introducción de cambios legales en el sistema de donaciones acogidas a incentivos tributarios, los cuales —a juicio de las OSFL— han incidido en una disminución de este tipo de aportes a partir de ese año.

**Gráfico 7**  
**Fuentes de ingresos de las OSFL en Chile, Latinoamérica, países desarrollados y promedio de 37 países**



\* Ver Anexo 2

Fuente: Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro - Chile / Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

## 5. Sociedad civil heterogénea y diversa

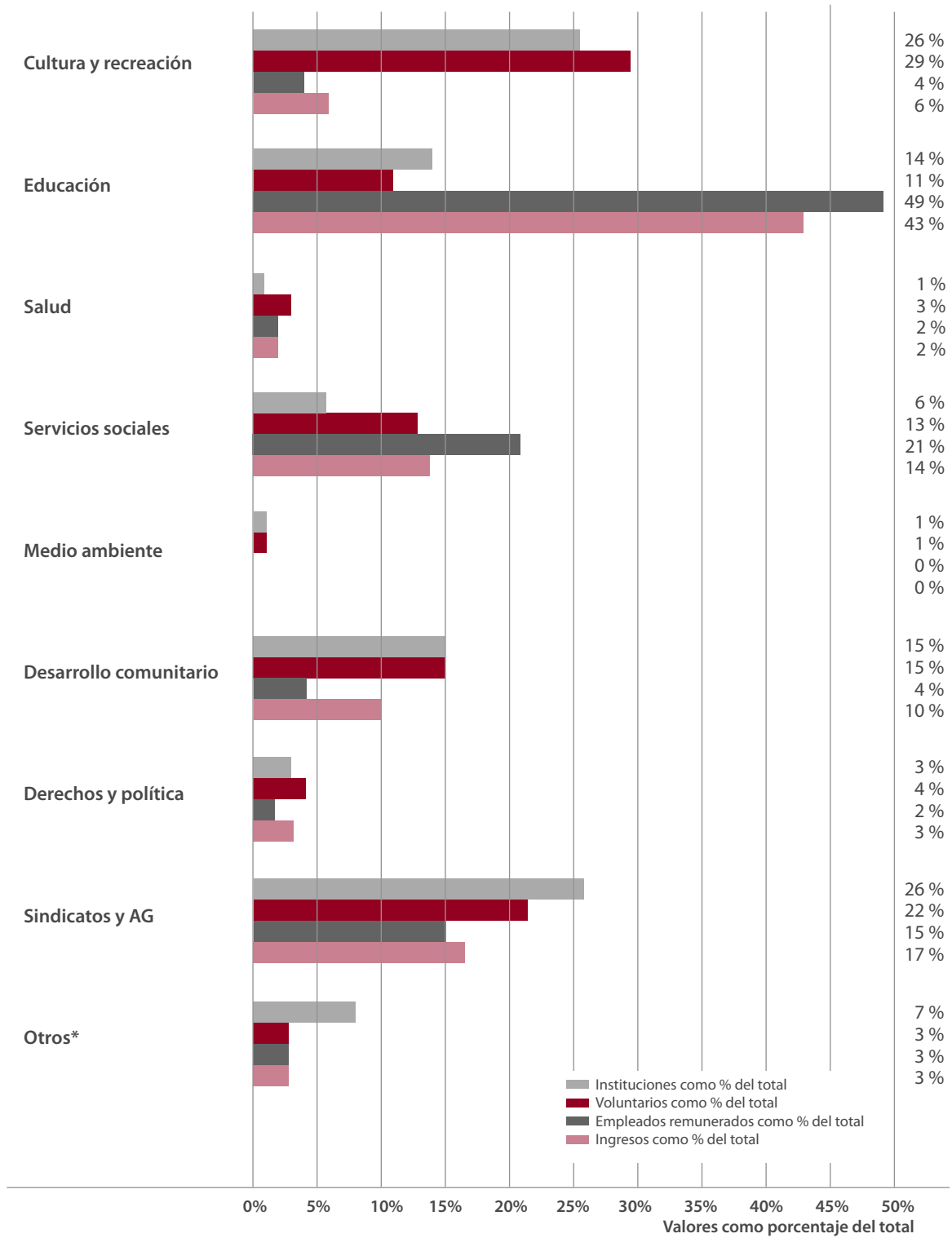
La sociedad civil chilena muestra una gran diversidad entre todas las categorías de la clasificación por tipo de actividad (ICNPO), tanto en los ingresos como en el empleo.<sup>15</sup>

A partir del análisis del Gráfico 8 es posible identificar algunas características comunes de las OSFL, según el tipo de actividad principal que éstas realizan:

- **Organizaciones con alta presencia relativa de voluntariado y alta presencia institucional.** Cerca de dos tercios del trabajo voluntario total se concentra en tres tipos de actividades: cultura y recreación (representado

<sup>15</sup> Los grupos financistas y organizaciones internacionales están incluidos en todos los gráficos y tablas; no obstante, como representan un tamaño relativo pequeño, son excluidos en los análisis de tendencias. Del mismo modo, las estimaciones numéricas obtenidas para ellas deben ser analizadas con precaución.

Gráfico 8  
 Perfil de las OSFL según tipo de actividad (ICNPO)



\*Otros corresponde a financistas (0,18% del total de instituciones), organizaciones internacionales (0,027% del total de instituciones) y categoría otros (6,9% del total de instituciones).

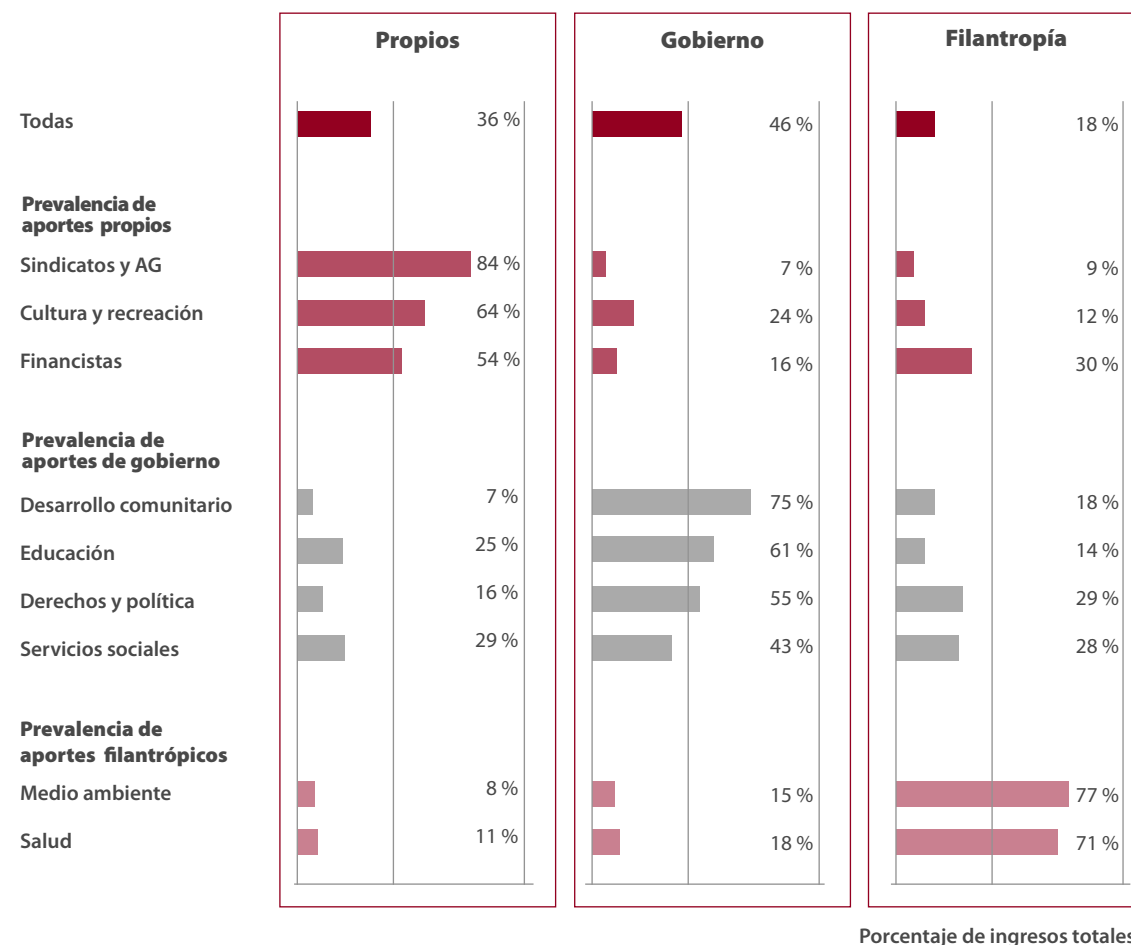
Fuente: Estudio Comparativo Sector Sin Fines de Lucro - Chile

fuertemente por los clubes deportivos, de mujeres, adultos mayores y similares), asociaciones laborales (con alta presencia de sindicatos) y desarrollo social (incluidas juntas de vecinos y organizaciones comunitarias).

A su vez, en términos del número de organizaciones, estas tres actividades representan el 67% del total de OSFL del país. Sin embargo, su participación en términos de ingresos y empleo remunerado es bastante inferior a las proporciones descritas, siendo cercano a un tercio.

En definitiva, las organizaciones que se clasifican en estos tres grupos de actividades tienen una alta presencia de voluntariado, un escaso personal remunerado y una proporción baja de los ingresos del sistema OSFL.

Gráfico 9  
Fuentes de ingresos de las OSFL por actividad, Chile



- **Organizaciones con alta presencia de empleo remunerado y alta concentración de los ingresos totales.** Tal como se observa en el Gráfico 8, las OSFL que se dedican a la educación y las que se dedican a los servicios sociales acumulan el 70% del empleo remunerado del sector y, a su vez, concentran el 57% de los ingresos totales del sector. No obstante, en términos del número total de organizaciones, se trata de un 20% del total de OSFL del país, con una participación del voluntariado ligeramente superior. En definitiva, se trata de organizaciones profesionalizadas que movilizan un volumen importante de recursos.

- **Organizaciones con baja presencia institucional y de recursos.** El Gráfico 8 muestra, además, que las organizaciones cuya principal actividad es la salud, medio ambiente y defensa de derechos, tienen una presencia poco significativa en el contexto de las OSFL del país, medida ya sea por los ingresos que administran, por su personal remunerado o bien por el voluntariado que trabaja con ellas. Por lo tanto, se trata de áreas que aún no se han consolidado en Chile.

- **La dispar asignación y obtención de los ingresos.** Respecto de las fuentes de recursos (ver Gráfico 9), los aportes del gobierno a los sectores de educación y desarrollo comunitario constituyen un gran apoyo para ellos y su principal base de financiamiento. Algo distinto ocurre con los grupos de cultura y profesionales, en los que los ingresos están dominados por la generación propia.

- **Las actividades del Sector Sin Fines de Lucro chileno en el contexto internacional.** Observando el Gráfico 10 se aprecia claramente que la educación domina la base del empleo del sector no lucrativo chileno, con un 49% del empleo total del sector. Si bien en la mayoría de las agrupaciones de países observados esta actividad es predominante, en el caso chileno ella excede en forma significativa la media. Por el contrario, en los casos de cultura/recreación y salud, el tamaño relativo de la actividad del sector en Chile es bastante pequeño con respecto a lo que se observa en los otros países estudiados. Finalmente, en el caso de servicios sociales, el tamaño, medido por el empleo remunerado, es relativamente similar a los otros grupos de países.

En suma, la estructura del empleo remunerado del sector sin fines de lucro en Chile tiene algunos elementos comunes a la estructura observada en otros países en desarrollo, como es una predominancia de la educación y los servicios sociales, y una baja presencia de las actividades de medio ambiente y derechos/política. Sin embargo, también hay diferencias que merecen destacarse, como es la baja presencia de las actividades de la salud. En este caso, existen algunas instituciones sin fines de lucro altamente especializadas que tienen gran repercusión en ámbitos específicos como es, por ejemplo, el tratamiento del niño quemado o la rehabilitación de discapacitados, entre otros.

Gráfico 10  
Estructura del empleo remunerado de las OSFL según grupos de países



\* Corresponden a los grupos con tamaño relativo demasiado pequeño.

## 6. Las diferencias de las organizaciones sin fines de lucro dentro de Chile

Se ha comentado que el sector no lucrativo adopta tendencias similares entre diferentes países y que además posee estructuras características. No obstante, dicha estructura presenta algunas diferencias, incluso al interior de un mismo país. Es posible analizar la presencia de instituciones sin fines de lucro a nivel nacional por medio de los resultados obtenidos para cinco macrozonas. Éstas se han definido de la siguiente manera:

**Cuadro 3**  
**Chile: Agrupación de las macrozonas**

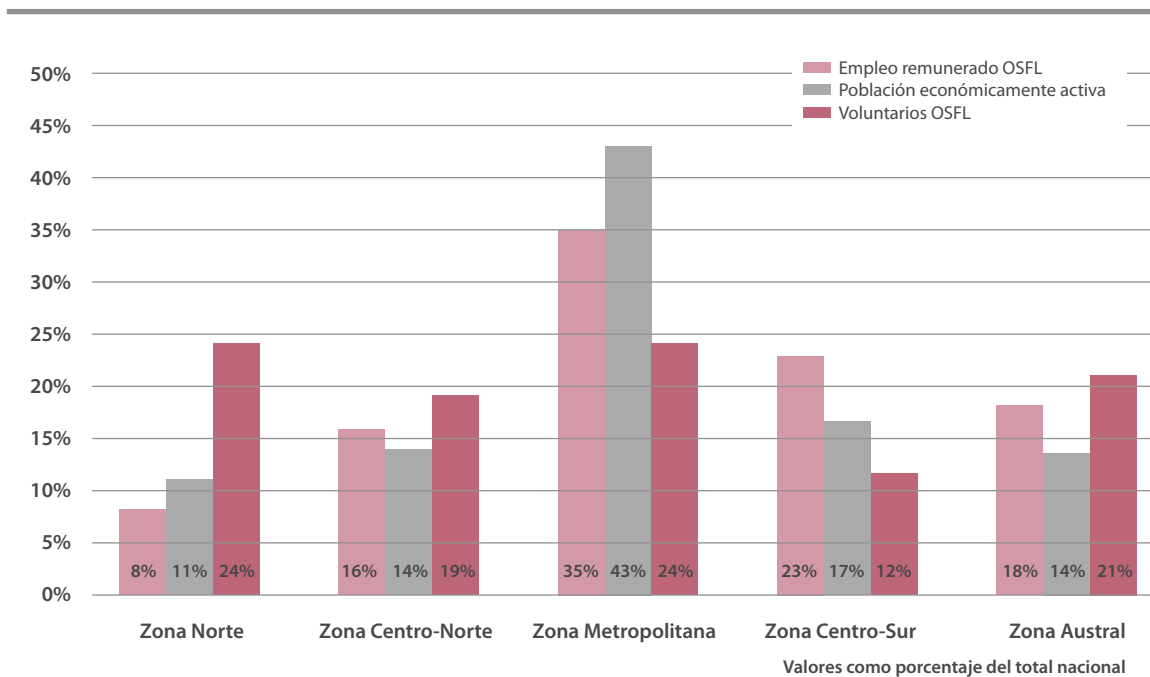
Macrozona	Regiones
Zona Norte	01 Región de Tarapacá 02 Región de Antofagasta 03 Región de Atacama 04 Región de Coquimbo
Zona Centro-Norte	05 Región de Valparaíso 06 Región del Libertador Bernardo O'Higgins
Zona Metropolitana	13 Región Metropolitana de Santiago
Zona Centro-Sur	07 Región del Maule 08 Región del Biobío
Zona Austral	09 Región de la Araucanía 10 Región de los Lagos 11 Región de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo 12 Región de Magallanes y de la Antártica Chilena

• **Menor concentración del empleo.** Chile es un país que presenta una gran centralización, tanto de la población como del empleo y la actividad económica (ver Gráfico 11). En todas estas dimensiones, la Región Metropolitana acumula cerca del 50% del total nacional. No obstante, para las instituciones sin fines de lucro se puede observar que existe una menor concentración. En términos del empleo remunerado, el 35% de éste se encuentra en la Zona Metropolitana, mientras que la población económicamente activa<sup>16</sup> (o fuerza de trabajo) se encuentra en un 43% en la misma zona. De igual manera, se puede observar que las otras macrozonas exhiben una mayor participación relativa a nivel de empleo en las organizaciones sin fines de lucro. Si se observan las cifras de voluntariado, se puede notar que éstas son aún más parejas entre las zonas, lo que deja en evidencia que —a excepción de la Zona Centro-Sur— existe una concentración relativa mayor de los voluntarios en las regiones que en la capital. Una explicación para este fenómeno de la gran presencia de instituciones de la sociedad civil en regiones podría ser que, dada la gran centralización a nivel público de las decisiones y recursos que existen en Chile, las personas han canalizado sus

<sup>16</sup> Fuente: "Datos población de 15 años y más por situación de fuerza de trabajo", INE 2004.

inquietudes y necesidades por medio de organizaciones civiles de características locales que les permitan acceder a soluciones, servicios y beneficios de manera más ágil y adecuada a sus requerimientos regionales.

**Gráfico 11**  
**Empleo remunerado y voluntario en OSFL y población económicamente activa por macrozonas**



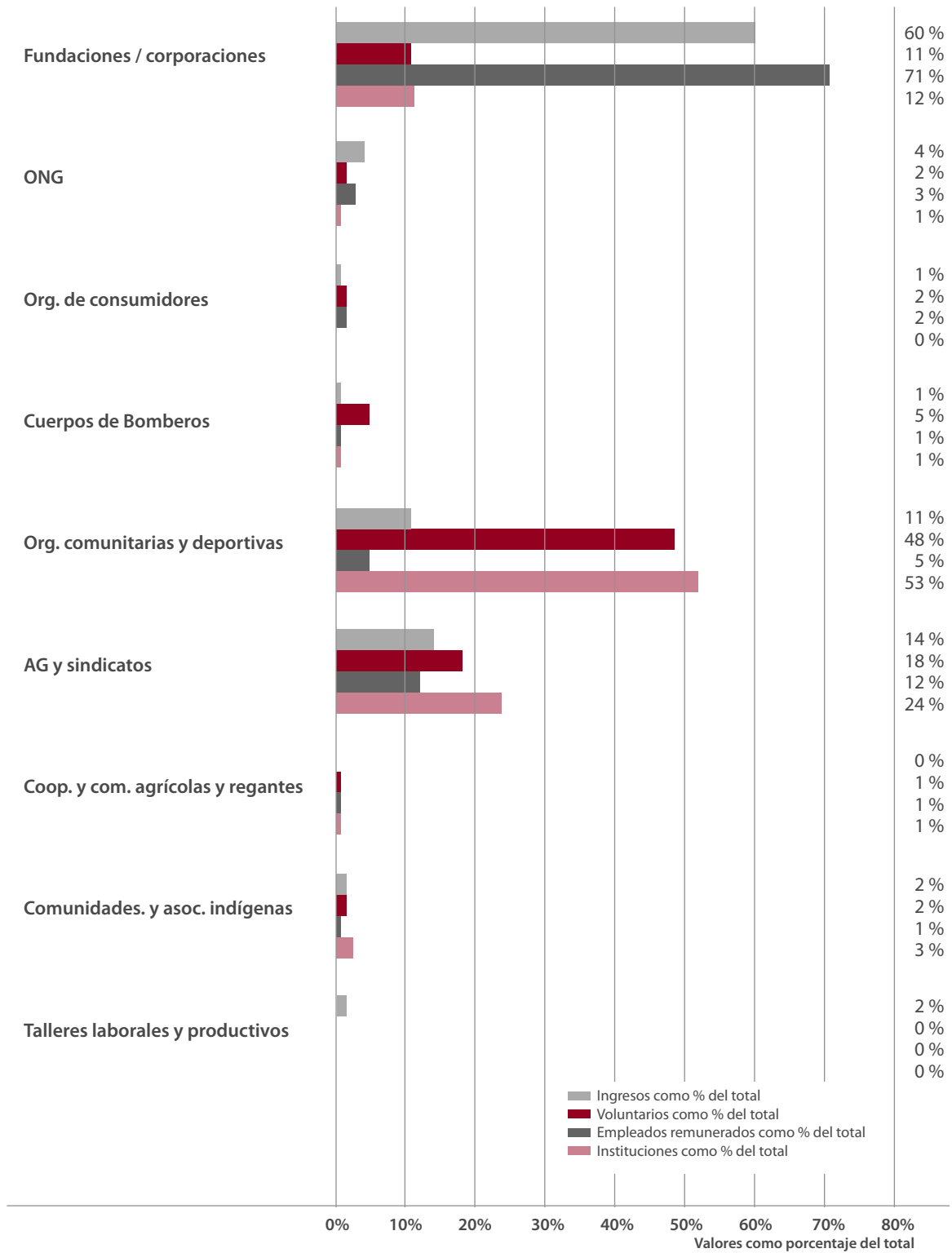
Fuente: Estudio Comparativo Sector Sin Fines de Lucro - Chile

## 7. Estatus legal de las organizaciones

Además de la clasificación por tipo de actividad (ICNPO), las organizaciones sin fines de lucro de un país pueden clasificarse de múltiples formas. Una de ellas es por el tipo de estatus legal que representan, lo cual se utiliza con mucha frecuencia en Chile. En este contexto, se han querido reclasificar los establecimientos considerados para este estudio de acuerdo a la categoría jurídica que ellos declaran poseer. Las categorías se han definido y agrupado en diez grupos: fundaciones y/o corporaciones; Organizaciones No Gubernamentales (ONG); organizaciones de consumidores; cuerpos de bomberos; organizaciones comunitarias y deportivas; asociaciones gremiales y sindicatos; cooperativas, comunidades agrícolas y asociaciones de regantes; comunidades y asociaciones indígenas; talleres laborales y productivos. Adicionalmente, se definió una categoría que agrupa a todas aquellas instituciones que no clasifican en las categorías previas, sin embargo, la frecuencia es insignificante en términos relativos, por lo que no se consideró en el gráfico correspondiente.



Gráfico 12  
**Perfil de las OSFL según estatus jurídico de las organizaciones**



Si analizamos los datos presentados en el Gráfico 12, se puede concluir lo siguiente:

- **Las fundaciones y corporaciones dominan los ingresos y el empleo remunerado.** El personal remunerado de este estatus jurídico alcanza a las 117 mil personas JCE, esto corresponde a un 71% del total de empleados en el sector sin fines de lucro. De igual manera, estas organizaciones aportan el 60% de los ingresos; sin embargo, en términos de número de instituciones representan sólo el 12% del total y los voluntarios que se desempeñan en ellas llegan al 11%. Esto demuestra que este segmento corresponde a las organizaciones que presentan una estructura más grande, formal y sólida, lo que permite que sólo unas pocas tengan una gran representatividad dentro del total.

- **Las organizaciones de base son mayoría y acaparan el voluntariado.** En el otro extremo se encuentran las organizaciones de base (como juntas de vecinos, comités de pavimentación, alcantarillado y electricidad, clubes deportivos, etc.), las que tienen una gran presencia como número de instituciones, alcanzando el 53% del total, pero con una estructura pequeña en términos de recursos y empleos remunerados. Esto lleva a que para sostener a estas organizaciones se requiera de un gran porcentaje de voluntarios, llegando a encontrarse el 48% de ellos en esa categoría (63 mil personas JCE).

## IV. ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE EL DESARROLLO DEL SECTOR SIN FINES DE LUCRO EN CHILE

---

Para comprender las características de la sociedad civil en Chile, es necesario revisar las distintas etapas de su desarrollo y aquellos actores o procesos históricos que lo impulsaron.

Los orígenes del sector sin fines de lucro son anteriores a la conformación del Estado-nación; en el período colonial ya existían organizaciones de beneficencia impulsadas por la Iglesia Católica, al igual que algunas organizaciones laicas como cofradías y gremios de artesanos. Sin embargo, el verdadero inicio y despliegue de las organizaciones de la sociedad civil comienza con la independencia de Chile de la Corona española y con el nacimiento del Estado-nación a comienzos del siglo XIX.

### **Sociedad civil y catolicismo**

*(Primera mitad del siglo XIX)*

Al iniciarse la vida independiente, el Estado chileno se concentró en su consolidación política y económica, delegando en la caridad la solución y asistencia de las necesidades sociales, las cuales serían cubiertas principalmente por la aristocracia y las órdenes religiosas.

El impacto de la Iglesia Católica en la sociedad civil en Chile, está dado por el concepto de caridad cristiana que incentiva y difunde, el cual se verá fuertemente reflejado en el laicado católico (aristocrático) que jugará un papel fundamental al crear sociedades de beneficencia que buscan asistir, educar, moralizar, evangelizar e incentivar "hábitos de economía, orden, afición para el trabajo honesto y previsión para el futuro"<sup>17</sup> en el pueblo. Dentro de éstas se incluyen casas de acogida, asilos, cajas de ahorro para artesanos, hospitales, escuelas, entre otras.

Además de este tipo de organizaciones asistenciales y caritativas, a partir de mediados del siglo XIX surgen otras de carácter voluntario, como los cuerpos de bomberos, los partidos políticos, las logias masónicas y algunas sociedades privadas que buscan fomentar la industria, el comercio, la agricultura, la educación, la capacitación de trabajadores y artesanos, y también dar a conocer al gobierno su posición constructiva, crítica o reformista. Éstas, al igual que aquellas organizaciones de trabajadores y artesanos que se crean en este

---

<sup>17</sup> Salinas, Maximiliano, 1980. *El laicado católico de la Sociedad Chilena de Agricultura y Beneficencia (1838 - 1849)*. Santiago: Universidad Católica de Chile, 58.

período, no logran alcanzar un gran desarrollo, debido al fuerte control ejercido por la autoridad estatal y también por lo poco numerosas y representativas que resultaban.

Para subsistir económicamente, estas organizaciones tuvieron como formas de ingreso sobre todo aportes privados por filantropía, la autogeneración de recursos y aportes estatales, que se traducían en la exención del pago de alcabala (impuesto) a las organizaciones de beneficencia y en subvenciones económicas para aquellas instituciones de asistencia social como bomberos, asilos, escuelas y otras.<sup>18</sup>

### **“Cuestión social”,<sup>19</sup> mutualismo y solidaridad**

*(Segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX)*

La segunda mitad del siglo XIX se inicia con hechos clave para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, se da reconocimiento jurídico a las fundaciones y corporaciones como organizaciones sin fines de lucro.<sup>20</sup> En segundo término, el Estado otorga reconocimiento al derecho de “libre asociación y reunión”. Por último, se cuenta el auge minero del salitre y el incipiente desarrollo de la industria nacional. Esto último generó una masiva migración de los campesinos a los enclaves mineros e industriales y a la ciudad (aumentando en casi un 100%<sup>21</sup> la población urbana de la época), lo cual provocó una notoria polarización social y un gran hacinamiento de las clases populares en las ciudades, con precarias condiciones habitacionales e higiénicas. Será en este período, además, cuando se establezca la separación definitiva entre Iglesia y Estado. Esta secularización generó una tensión, que de una u otra forma impulsó un nuevo accionar de la Iglesia en la sociedad civil.

Las malas condiciones de vida y laborales de los trabajadores, junto con la inexistencia de legislación al respecto y la ausencia total de servicios públicos para cubrir las necesidades básicas, pusieron en el tapete la discusión sobre la “cuestión social”. Sin embargo, la clase dirigente no quiso asumir la existencia de este problema en Chile. Esto generó un fuerte conflicto político entre los partidos de gobierno y los de oposición, siendo estos últimos fundamentales en la lucha por las reivindicaciones sociales. Este escenario —gatillado aún más por la inestabilidad económica de la industria minera— dio paso al surgimiento de entidades y movilizaciones obreras. Sus principales objetivos eran defender sus derechos, lograr una legislación laboral y la legalización de sus organizaciones. También surgen asociaciones solidarias basadas en el socorro mutuo como medida de seguridad, en caso de muerte, pérdida de empleo o accidente. Asimismo, se organiza un sistema mutualista de salud, educación, desarrollo cultural y otros aspectos.

<sup>18</sup> Ver en: *Colección de ordenanzas, reglamentos i decretos supremos referentes a los establecimientos de beneficencia. 1832- 1874, 1874.* Santiago: Imprenta el Independiente, 10-11.

<sup>19</sup> El concepto de “cuestión social” sirve para nombrar la situación que vive el proletariado a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Se refiere a las precarias condiciones laborales, de salud, vivienda y educación de esta clase social.

<sup>20</sup> Esto queda establecido en el Código Civil de 1855.

<sup>21</sup> Grez, Sergio, 1995. *Cuestión social en Chile. Ideas y debates precursores (1804- 1902)*. Santiago: Dibam, 97.

No obstante, sin existencia legal estas organizaciones necesitaban de representantes que hicieran llegar sus peticiones al gobierno, y es en los partidos políticos y en la Iglesia Católica donde los encuentran. Esta última, obedeciendo a la nueva orientación del catolicismo social —post *Rerum Novarum* (1891)—<sup>22</sup> será promotora y coordinadora de asociaciones mutualistas de obreros católicos. La situación obrera también impulsa la creación de sociedades laicas sin fines de lucro, que buscan solucionar el tema habitacional y no sólo entregar un hogar sino “otorgar un estilo de vida”,<sup>23</sup> lo que apela a cambios más profundos en la sociedad y dando un giro en el tipo de beneficencia (asistencialista) que había operado en el último siglo.

El nuevo marco legal existente, el desarrollo económico y las grandes desigualdades sociales, propician el ambiente para la creación de sociedades privadas sin fines de lucro, dedicadas a promover el fomento de la industria y de la cultura en el país.<sup>24</sup> La relación de estas sociedades con el Estado fue principalmente de cooperación y en algunas ocasiones ellas ejercieron presión sobre aquél para que interviniera o legislara sobre ciertos asuntos en materias socioeconómicas.

Las distintas organizaciones de la sociedad civil, junto con la naciente clase media profesional, de finales del siglo XIX e inicios del XX, comienzan a demandar o a hacer latente la necesidad de que el Estado sea activo en materia social.

Sin embargo, la tensión entre la clase liberal-conservadora<sup>25</sup> y el Estado no hizo posible que éste respondiera a dichas demandas, iniciándose una etapa de inestabilidad política, juntas militares y finalmente de profundas reformas, como la Constitución de 1925 y la promulgación de una serie de leyes,<sup>26</sup> entre ellas la Ley de Sindicalización Obrera y Profesional.

Así se inaugura un nuevo período, en el cual el Estado asumirá temas que antes sólo habían estado en manos de organizaciones privadas o de la Iglesia Católica. Será un tiempo que implicará grandes cambios para las organizaciones privadas de asistencia social, pues éstas pasan a ser auxiliares del Estado, a diferencia del rol que ocuparan durante el siglo XIX, en que el Estado era auxiliar de ellas.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Encíclica promulgada en 1891 por el Papa León XIII que da inicio al Magisterio Social de la Iglesia Católica en la época moderna.

<sup>23</sup> Hidalgo, Rodrigo; Errázuriz, Tomás; Booth, Rodrigo, 2005. “Las viviendas de la beneficencia católica en Santiago. Instituciones constructoras y efectos urbanos (1890-1920).” *Historia*, Nº 38. Vol. II.

<sup>24</sup> Entre estas: SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril). SNA (Sociedad Nacional de Agricultura), Sociedad de Instrucción Primaria, etc.

<sup>25</sup> Liberal en temas político-económicos y conservadora en lo social.

<sup>26</sup> Se dictan, entre otras, leyes sobre accidentes de trabajo, sindicalización obrera y profesional, contrato de trabajo, caja de seguro.

<sup>27</sup> Teixidó, Soledad y Chavarri, Reinalina, eds., 2001. *Mapeando las fundaciones en Chile. Características y desafíos para el siglo XXI*. Santiago: Prohumana, 53.

## “Estado asistencialista” y democratización

(Siglo XX hasta 1973)

Luego de la inestabilidad social y política de las décadas anteriores, se instaura un nuevo orden a partir de 1930, que se mantendrá estable hasta inicios de los setenta. El nuevo orden establecido representa un cambio sociopolítico importante. Por una parte, tenemos un Estado que por primera vez cuenta con un sistema público de educación, salud, vivienda y otros servicios sociales. Por otra, existe un sistema económico proteccionista “hacia adentro” basado en la industrialización por medio de la sustitución de las importaciones.<sup>28</sup>

Caracteriza además este período la democratización del sistema electoral y la incorporación definitiva de las clases medias a las organizaciones sociopolíticas del país, dejando de ser la política un territorio casi exclusivo de los sectores acomodados. Se consolida, así, un proceso de democratización de las organizaciones que había comenzado a finales del siglo XIX. Esto significó la incorporación de nuevas prerrogativas y enfoques al desarrollo del sector sin fines de lucro.

Este nuevo sistema sociopolítico propició las condiciones para un amplio desarrollo de la sociedad civil, en especial para sindicatos, organizaciones estudiantiles, campesinas y comunitarias. Los partidos políticos y la Iglesia Católica, como una forma de ganar adherentes o de presionar al gobierno, incentivaron a estas entidades a realizar movilizaciones sociales —sobre todo al campesinado— para que se organizaran y demandaran no sólo mejores condiciones de vida, sino también el reconocimiento legal de sus organizaciones.

A comienzos de los sesenta, el Estado chileno se vio restringido<sup>29</sup> en sus recursos públicos para las políticas sociales en un contexto de creciente demanda, la que será asumida por las organizaciones de beneficencia, comunitarias y aquellas organizadas por los partidos políticos. Estos dos últimos tipos de entidades, se caracterizan por trabajar con los sectores que viven en condiciones de pobreza, no sólo de una manera asistencial, sino también promoviendo programas de desarrollo más profundos, a través de la capacitación, educación, prevención en salud y otros aspectos.

Durante este período hay una evolución de la legislación en cuanto a la sociedad civil: se legalizan un gran número de organizaciones, como juntas de vecinos (1967), organizaciones de mujeres, clubes deportivos y otras de gran importancia, como son los sindicatos campesinos (1967). Así, se da existencia legal a entidades que llevaban décadas de funcionamiento sin ella. Por lo tanto, es posible afirmar que es en esta etapa cuando se inicia la consolidación de las organizaciones que hoy en día canalizan la mayor proporción del voluntariado del país.

---

<sup>28</sup> Política económica impulsada a mediados del siglo XX en Latinoamérica por la Comisión Económica Para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL-ONU), que consistió en la intervención estatal para proteger la industria nacional y estimular el mercado interno, tras la crisis económica mundial de 1930.

<sup>29</sup> Las restricciones económicas del Estado durante este período están dadas por la necesidad de reconstruir parte del territorio que fue azotado por uno de los terremotos más grandes de la historia nacional y por el hecho de que una creciente inestabilidad política llevó al gobierno a asumir compromisos fiscales más allá de su capacidad de financiamiento.

<sup>30</sup> Agrupación de partidos de izquierda que logra llevar al gobierno al líder socialista Salvador Allende por vía democrática en 1970, y que gobernará hasta 1973.

A partir de 1970, durante el gobierno de la Unidad Popular,<sup>30</sup> comienza un gran número de movimientos político-sociales y un fuerte enfrentamiento entre el oficialismo (socialista) y la oposición. Este ambiente de enfrentamiento llega a su fin con el golpe de Estado de las Fuerzas Armadas en 1973, el que pone término al “Estado Asistencialista”.

### Quiebre democrático

(1973-1990)

El quiebre institucional democrático llevó a una desarticulación del sistema político, económico y social que había estado vigente en los últimos cincuenta años, dando inicio a un período de profundas transformaciones económico-sociales.

El papel que el Estado había cumplido en materia social durante los años anteriores, llega a su fin, pasando de un carácter asistencial a uno subsidiario, asumiendo menor responsabilidad en materias sociales, focalizando su acción en segmentos de pobreza y reemplazando el modelo económico existente por uno “hacia afuera”, es decir, basado en la exportación e inversión extranjera interna. Esta situación genera gran impacto en la sociedad y en el ritmo de desarrollo que las organizaciones de la sociedad civil habían llevado a lo largo de las décadas previas.

Durante los primeros años del gobierno militar, diversas organizaciones de la sociedad civil fueron intervenidas y vigiladas. Si bien la mayoría de las entidades comunitarias lograron persistir, perdieron su autonomía, sus dirigentes fueron designados y sus atribuciones y potencialidades de acción fueron reducidas. Algo muy similar sucedió con las asociaciones gremiales y sindicatos. Por lo tanto, la década de los setenta presenta una fuerte disminución de la cantidad de organizaciones del sector sin fines de lucro, como consecuencia de las características propias que implica un quiebre democrático. Por ejemplo, la proporción de organizaciones de base se reduce en un 30%, aproximadamente, respecto de las existentes a finales de los sesenta.<sup>31</sup>

El único lugar de desarrollo y de acción que tuvieron las organizaciones de la sociedad civil en los primeros años del gobierno militar, lo representó la Iglesia Católica, a cuyo alero surgieron un sinnúmero de organizaciones principalmente orientadas a la defensa de los derechos humanos de quienes aparecían como víctimas del gobierno militar. Entre estas organizaciones se cuentan, por ejemplo, las organizaciones de participación comunitaria, de orientación práctica y promocional frente a los problemas sociales comunitarios. Ellas tuvieron un impulso decisivo en la generación de una sociedad civil autónoma e independiente del aparato oficial del Estado.<sup>32</sup>

La crisis económica de comienzos de los ochenta generó un aumento de la demanda por servicios sociales y, al estar frente a un Estado liberal y subsidiario

<sup>31</sup> Ver en: *Anuarios estadísticos 1960-1980*.

<sup>32</sup> Irarrázaval, I.; Pardo, L. y otros, 1993. *Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Chile*. Documentos de Trabajo BID. Washington D.C.

en materia social, se dejó abierto el espacio al surgimiento de nuevas organizaciones. Tanto dicha crisis como una relativa disminución del control estatal, generaron, entonces, las condiciones para que fueran creadas o se consolidaran entidades de carácter no gubernamental (ONG), principalmente caracterizadas por su búsqueda del reconocimiento de los derechos humanos, civiles y económicos. En este período, dichas ONG amplían su campo de acción respecto de años anteriores, hacia los niños, mujeres, medio ambiente, pueblos indígenas y promoción de la redemocratización.

Los nuevos actores de este “resurgimiento” de la sociedad civil son sobre todo profesionales y técnicos de clase media, junto a líderes de las organizaciones de base, ayudados de distintas maneras por entidades internacionales pro-democráticas.

Las ONG de la década de los ochenta se distinguen por su no identificación directa con los partidos políticos —los cuales estaban proscritos durante esos años—, así como por el énfasis que dan a la asistencia técnica, la autoorganización y la autoexpresión de las organizaciones de base de los sectores populares. Así, distanciada del sistema político, se comenzó a recomponer una activa sociedad civil, que luego se convertirá en un importante vehículo de movilización social. En este sentido, es interesante destacar que a partir de lo que se desprende de la información de este estudio, las ONG no serían un segmento significativo de las OSFL medidas como ingresos o empleo remunerado del sector, mas sí mantienen un considerable nivel de influencia social.

En el área del voluntariado surgen dos vertientes. Una es de carácter cívico-militar, vinculado al gobierno y de orientación asistencialista. Otra tiene una orientación de carácter solidario. El voluntariado de esta última es articulado por las ONG y por la Iglesia Católica, las que además de apoyar, defender y proteger los derechos humanos, realizaron acciones en materias de educación, salud, capacitación, bolsas de trabajo, alimentación y otros.

Así fue como, en forma paulatina, comenzó un proceso de redemocratización de las organizaciones, principalmente de las comunitarias, las cuales de nuevo pudieron elegir a sus dirigentes y expresar sus prerrogativas. Finalmente, el retorno del sistema democrático en 1990 introdujo relevantes cambios en la situación de la sociedad civil, los que se intensificaron al finalizar el siglo XX y al iniciarse el siglo XXI.



## V. TEMAS CLAVE PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN CHILE

---

Con el retorno de la democracia en Chile se restablecen las relaciones entre el Estado y los sectores de la sociedad civil. Durante la dictadura militar sus vínculos se habían roto, cerrándose los espacios de participación y permaneciendo una sociedad civil al margen de la legalidad, débil y fragmentada. En este contexto, surgen nuevas formas de organización ligadas a los derechos humanos y los servicios sociales, promovidas por la Iglesia Católica y apoyadas por entidades internacionales.

Desde inicios de la década de los noventa, los gobiernos democráticos comenzaron a tomar medidas para el fortalecimiento de la sociedad civil en el proceso de consolidación de la democracia, priorizando el área social, aumentando el gasto social, fortificando la institucionalidad y ampliando la oferta programática. En este proceso, se realizaron numerosos encuentros con representantes de la sociedad civil, en los que se llegó a acuerdos entre ambas partes y se establecieron compromisos políticos. No obstante, a pesar de los esfuerzos e iniciativas llevados a cabo a favor de la sociedad civil, muchos de esos compromisos se han mantenido como una asignatura pendiente del período de transición hacia la democracia. Sin perjuicio de lo anterior, tal como lo muestran los hallazgos de este estudio, el Estado permanece como el principal financista de las OSFL, pero concentrado en un segmento “tradicional” del sector, como son las organizaciones que prestan servicios al gobierno a través de subvenciones educacionales y similares.

Asimismo, en estos años se inició la elaboración de una política pública nacional de fortalecimiento de la sociedad civil, la cual tomó forma definitivamente en el último gobierno, basada en la participación ciudadana en la gestión pública como eje principal de la política. Esta política se fue construyendo en conjunto por organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, y considera entre otras cosas la modificación del marco legal para el sector, lo que genera grandes expectativas que hasta la fecha no se han cumplido en su totalidad.

A continuación se discuten algunos temas que han sido clave para el desarrollo de este sector en Chile, tales como la formulación de una política nacional de participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil, el marco legal aún pendiente para las organizaciones de la sociedad civil, los mecanismos de financiamiento que promueve el Estado hacia el sector, y la naturaleza de la relación que se ha dado entre Estado y sociedad civil en este país.

## La participación ciudadana como eje de la política pública

Durante las últimas décadas ha habido transformaciones a nivel mundial con respecto a la creciente demanda ciudadana por participar en los asuntos públicos, como requisito para las democracias modernas. En Chile, esto se ha traducido en el énfasis que han puesto los gobiernos en la participación y en el fortalecimiento de la sociedad civil como pilar fundamental de la restitución de la democracia. En este proceso se ha tomado como eje central de tal desafío la promoción de la participación ciudadana, basada en el hecho de que ella constituye una responsabilidad ética del Estado hacia sus ciudadanos y una medida efectiva y necesaria para el fortalecimiento de la democracia.

En este marco, se propuso generar una política pública de participación ciudadana “que permitiera una gestión participativa en el diseño y evaluación de los programas sociales; el desarrollo y fortalecimiento del tercer sector y una articulación permanente entre Estado y Sociedad Civil, además de generar un nuevo estilo de relación entre gobierno y ciudadanía, fortaleciendo los vínculos regionales y locales respecto de la promoción de los derechos ciudadanos”.<sup>33</sup>

Los principios que hay detrás de esta política nacional y que le dan forma se relacionan, principalmente, con el reconocimiento de las diversas expresiones de la sociedad civil; con la incorporación de los conceptos de asociatividad y participación ciudadana en la formulación de las políticas y programas públicos; con la creación de un marco jurídico pertinente para el desarrollo de la sociedad civil; y con el apoyo técnico y financiero hacia sus organizaciones.

Después de un largo proceso de discusión, consultas y acuerdos entre representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del sector público, en el último gobierno se formuló la Política de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil,<sup>34</sup> a partir de un Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana (2000) y de la formulación de un Plan para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. La elaboración e implementación de esta política fue posible de llevar a cabo gracias a un acuerdo de cooperación del Estado chileno con el Banco Interamericano de Desarrollo por 14,5 millones de dólares el año 2001, el cual permitió financiar el “Programa de Fortalecimiento de Alianzas entre la Sociedad Civil y el Estado” que dio forma a la política pública.

En la actualidad se ha podido hacer un seguimiento de la efectividad de esta política, constatándose —a través de mecanismos informáticos y de monitoreos de opinión— el cumplimiento de los compromisos gubernamentales y las metas en la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública. Asimismo, la percepción de la ciudadanía respecto de la participación ciudadana en las políticas públicas expone a una ciudadanía que participa, que se informa sobre las políticas y programas públicos, que da su opinión sobre la marcha de estos y aporta trabajo voluntario en su ejecución.

<sup>33</sup> Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales. “Gobernar con las personas. La Política de Participación Ciudadana.” *Memoria 2000-2005*, 14.

<sup>34</sup> “Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana”, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2001.

### **Fortalecimiento del marco legal: Un tema pendiente**

Dentro de la Política de Participación Ciudadana se estimó como parte del Fortalecimiento de la Sociedad Civil, modificar y fortalecer el marco jurídico normativo de las organizaciones de la sociedad civil. Para ello se presentó en el 2004 un Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública al Congreso Nacional, que fuera elaborado tras un período de discusión prelegislativa de tres años, en el que participaron actores sociales relevantes del sector público y de la sociedad civil chilena.

El Proyecto de Ley se basa principalmente en la libertad de asociación y en el principio participativo, lo que se traduce en superar los obstáculos burocráticos en el proceso de reconocimiento jurídico del Estado a las organizaciones de la sociedad civil, y en facilitar y fomentar su surgimiento y desarrollo. En segundo lugar, el proyecto plantea el reconocimiento de las organizaciones sin fines de lucro y de interés público como un tipo especial de organizaciones, promoviendo la constitución de un registro único para estas entidades y la creación de un fondo de financiamiento específico para aquellas de la sociedad civil, a través de recursos concursables. Adicionalmente, el proyecto contempla la consagración legal de un estatuto del voluntariado, como marco regulatorio mínimo del trabajo de este tipo de organizaciones, donde se establece como obligación del Estado el promover este tipo de actividades.

Si bien este proyecto aún no se ha consagrado como una ley en Chile (es una deuda pendiente del Estado, dentro de su proceso de modernización, con la sociedad civil y en pos del fortalecimiento de la democracia), cabe reconocer que el proceso de formulación legislativa se ha caracterizado por ser ampliamente participativo, incorporando propuestas de la propia sociedad civil y de sus representantes. Es posible, ciertamente, que este proceso tome algún tiempo adicional, dado que diversas organizaciones de la sociedad civil han expresado sus aprehensiones respecto a la innecesaria complejización que el proyecto introduce en algunos aspectos operativos de las OSFL.

### **Mecanismos de financiamiento estatal hacia la sociedad civil**

Estudios comparados del sector sin fines de lucro en todo el mundo, constatan que existe una relación directa entre el fortalecimiento de la sociedad civil y el financiamiento estatal. Este aporte puede entregarse de manera directa, ya sea a través de transferencias de fondos públicos o recursos concursables, o bien de forma indirecta, a través del otorgamiento de franquicias tributarias a las donaciones al sector.

Aun cuando la experiencia latinoamericana demuestra que el origen de las organizaciones de la sociedad civil es básicamente estatal —en tanto éstas son proveedoras de servicios específicos para el Estado— al parecer éste no ha asumido un rol activo en la transferencia de recursos. De hecho, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil en los países del continente se financian en gran medida con ingresos propios.

Como excepción, en Chile las principales fuentes de ingresos para las organizaciones de la sociedad civil provienen del Estado, alcanzando el 46% de los ingresos de este sector, y existen distintos instrumentos de política fiscal de financiamiento para el sector sin fines de lucro.

En cuanto a los aportes estatales que se transfieren de manera directa, en la actualidad se identifican tres fuentes de ingresos públicos para la sociedad civil. En primer lugar, los aportes fiscales dirigidos, que constituyen una proporción anual del presupuesto público que se transfiere en forma directa a algunas organizaciones, de acuerdo a los temas prioritarios del gobierno o a criterios de asignación históricos. En Chile se entregan aportes directos a algunas fundaciones que trabajan principalmente en la superación de la pobreza, en el apoyo a la discapacidad y la educación. Sin perjuicio de que muchas de las organizaciones beneficiarias de este tipo de transferencias directas del Estado realicen una labor social destacada, en torno a este tipo de aporte se ha comenzado a producir una creciente discusión dado su carácter discrecional.

Un segundo instrumento de financiamiento estatal son las subvenciones y pago por servicios. Éstos son recursos estatales que se transfieren a las organizaciones de la sociedad civil por la prestación de servicios sociales de acuerdo al número de beneficiarios atendidos. A diferencia de los aportes estatales dirigidos, las subvenciones o pago por servicios constituyen transferencias por contraprestaciones claramente identificadas y exigibles por parte del Estado. En Chile, las subvenciones son el instrumento más importante en volumen de financiamiento estatal hacia la sociedad civil, transferencias que se dirigen sobre todo hacia el sector de la educación y la atención de niños en situación de vulnerabilidad. Si bien existe un muy amplio espectro de OSFL que se financian a través de subvenciones o pagos por servicios por parte del Estado, en este caso se constata una preocupación por parte de las organizaciones, ya que a juicio de éstas se están convirtiendo en meras proveedoras de servicios del gobierno, debiendo posponer la misión original para las cuales fueron fundadas.

En tercer lugar, se encuentran los fondos concursables, mecanismo a través del cual el Estado externaliza sus servicios mediante la estimulación de la competencia de distintos entes privados —entre los cuales se encuentran las organizaciones de la sociedad civil— para acceder a recursos públicos. De este modo, el gobierno planifica la acción estatal y asigna los recursos, siendo los privados quienes ejecutan los programas y proyectos públicos. Esto último presenta el riesgo de limitar la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, dado que deben orientarse de esta manera obligada a los objetivos del Estado y no a propuestas propias de acción para poder subsistir económicamente.

En cuanto a los mecanismos indirectos de aporte estatal, se encuentran los incentivos tributarios como instrumento fiscal de apoyo hacia el sector. Éstos consisten en exenciones de impuesto a la renta a las organizaciones sin fines de lucro y en franquicias tributarias a las donaciones de privados, dirigidas a este tipo de instituciones.

En Chile, las franquicias tributarias se concentran, principalmente, en las donaciones de personas jurídicas hacia organizaciones sin fines de lucro con objetivos culturales, educacionales y deportivos, los que se amplían con posterioridad a organizaciones relacionadas con la pobreza y la discapacidad. Las franquicias han significado un impulso relevante para el desarrollo de las organizaciones sin fines de lucro, al estimular las donaciones por parte de privados. No obstante, hacer uso efectivo de estos incentivos implica muchas veces el enfrentar trámites burocráticos que no facilitan su utilización, además de que existe una orientación preferencial hacia algunas áreas temáticas. En ese sentido, el Estado debiera potenciar con más énfasis este mecanismo en pos del fortalecimiento, sustentabilidad y autonomía de las organizaciones sin fines de lucro.

En suma, si bien en el caso chileno las transferencias del Estado hacia la sociedad civil tienen una magnitud y diversidad considerables, con respecto al contexto latinoamericano, existe una preocupación por parte de las OSFL en términos de que estos recursos son cada vez más acotados, a base de prestaciones específicas de servicios al gobierno, bajo sus propios términos de referencia. Esto pone en tensión a las OSFL, entre aparecer como meros agentes del Estado o bien actuar bajo su mandato institucional original.

### **Estado y sociedad civil ¿interdependientes?**

La trayectoria de las organizaciones de la sociedad civil en Chile demuestra la importancia de la acción estatal como centro de la relación Estado/sociedad civil. En efecto, a diferencia de otros países de la región latinoamericana, el Estado en Chile es el principal financista del sector sin fines de lucro.

Si bien esta relación entre Estado y sociedad civil ha mejorado en forma considerable desde la reconstrucción de la democracia en Chile, etapa durante la cual los gobiernos han hecho importantes esfuerzos por visualizar el sector y vigorizarlo a través de una política pública de fortalecimiento de la sociedad civil, la relación entre ambos actores es aún ambivalente. Se han llevado a cabo variadas iniciativas, pero la mayoría de ellas ha sido desarrollada de manera fragmentada, quedándose los esfuerzos más en los discursos políticos que en hechos concretos y delegando en la sociedad civil el rol de prestación de servicios sociales que la gestión pública no puede proveer, constituyéndose una relación más bien instrumental entre Estado y sociedad civil.

En este sentido, se pueden identificar dos grandes segmentos al interior de la sociedad civil: por un lado existen organizaciones que están relativamente conformes en una relación de prestadoras de servicios al Estado (como son las que desarrollan actividades en educación subvencionada, atienden a menores en riesgo social y otros ámbitos) y, por otro, un importante segmento de OSFL (como son las organizaciones de base, del sector expresivo, ONG y otras) que pretende desarrollarse manteniendo su enfoque propio y original —y en este caso estiman que el gobierno no les entrega apoyo suficiente para cumplir con sus objetivos. La interacción entre ambos segmentos con el Estado ha sido diferente: con las primeras se da un enfoque más bien institucional y legalista, mientras que con las segundas ha existido un intento de mayor flexibilidad.

Entre las posibles teorías que explican el origen de la sociedad civil, se podría decir que la sociedad civil chilena adscribe a la teoría de la interdependencia, en la cual se afirma que existe una relación de cooperación entre ambos sectores para resolver asuntos públicos. Sin embargo, esta relación de cooperación constituye una tensión aún no resuelta, que genera muchas veces ambigüedad y desconfianza entre ambos sectores, ya que la sociedad civil se encuentra en una posición intermedia entre su promoción por parte del Estado y su rol instrumentalizado de proveedor de servicios sociales al mismo.

Para avanzar hacia una mayor consolidación de la democracia en Chile, es determinante concederle a la sociedad civil la autonomía constitutiva a su esencia, y potenciar su capacidad para movilizar temas de relevancia pública y de interés común. De esta manera, Estado y sociedad civil confluirán en una relación de verdadera cooperación e interdependencia.



## VI. CONCLUSIONES

---

El Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro es el primer estudio en Chile que cuantifica de un modo comprensivo el tamaño económico y el empleo asociado en las instituciones que conforman la sociedad civil. Esta investigación fue posible gracias a un efectivo esfuerzo de colaboración de muchas instituciones y personas que facilitaron al equipo de investigación tanto información como conocimientos en el tema. En este sentido, un logro importante del estudio es simplemente el haber concitado el apoyo de una diversidad de intereses y preocupaciones para obtener información base que permitiese dar a conocer el alcance del trabajo de las instituciones sin fines de lucro en Chile.

Una segunda conclusión se relaciona con los mismos datos que se obtuvieron en el estudio y que describen el sector sin fines de lucro en Chile. En síntesis, los 160.259 empleos (Jornada Completa Equivalente) que reporta el sector, unidos a los 143.624 voluntarios (JCE) que se movilizan, dan cuenta de un significativo número de personas que están involucradas formalmente con la sociedad civil. Esta información posiciona a este sector como un actor relevante en el país y, por lo tanto, a partir de esta información, debe hacerse más visible dicho sector y adquirir sucesivamente un mayor espacio en la definición de políticas públicas en sus ámbitos de trabajo.

Un aspecto relevante que emerge del punto anterior, se refiere a conocer el comportamiento dinámico del sector. El desarrollo del estudio permitió identificar diversas preguntas que por desgracia esta primera estimación no permite resolver. Nos referimos, por ejemplo, a interrogantes tales como: ¿de qué manera evoluciona el sector sin fines de lucro en el tiempo?, ¿hasta qué punto el sector tiene un comportamiento contracíclico?, ¿qué áreas del sector emergen con mayor rapidez: las instituciones del sector expresivo o de servicios?, ¿cómo evoluciona sectorialmente el voluntariado? Para resolver éstas y otras preguntas, la Universidad Johns Hopkins ha desarrollado una metodología de construcción de una Cuenta Satélite del Sector Sin Fines de Lucro, la cual se ampara en la metodología de Cuentas Nacionales. Por lo tanto, aquí se abre un desafío para construir una estimación más permanente sobre el tamaño del sector.

Finalmente, debe destacarse que la investigación permitió desarrollar capacidades analíticas en el tema, se generó un intercambio de opiniones y se recibieron aportes de diversos contextos. El estudio también contribuyó a identificar fuentes de información relevantes para conocer de manera cuantitativa la realidad de la sociedad civil en Chile. De este modo, es posible continuar en esta senda de análisis en el futuro.





# ANEXO 1: CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (ICNPO)

---

## Grupo 1: Cultura y recreación

---

### 1100 *Cultura y arte*

Producción de medios y comunicaciones; artes visuales, arquitectura, cerámica; desarrollo de artes; sociedades humanísticas, históricas y literarias; museos; zoológicos y pisciculturas

---

### 1200 *Deportes*

Clubes deportivos amateur, clubes deportivos de barrio, centros de entrenamiento y competencias, fitness centers

---

### 1300 *Otras actividades recreativas*

Clubes sociales y de recreación para individuos o comunidades; clubes de la tercera edad, clubes de mujeres y clubes de servicios

---

---

## Grupo 2: Educación e investigación

---

### 2100 *Educación básica y media*

Educación prebásica, básica y media

---

### 2200 *Educación superior*

Educación proveedora de grados académicos

---

### 2300 *Otra educación*

Educación técnica; formación para adultos; capacitación; educación diferencial; escuelas de especialidades

---

### 2400 *Investigación*

Investigación médica; investigación de ciencia y tecnología; investigación social y estudios políticos

---

---

## Grupo 3: Salud

---

### 3100 *Hospitales y rehabilitación*

Hospitales, clínicas y rehabilitación de pacientes

---

### 3200 *Residencias de la tercera edad*

Asilos de ancianos, cuidado residencial

---

### 3300 *Salud mental y servicios de urgencia psiquiátricos*

Hospitales psiquiátricos, tratamientos mentales, prevención de crisis mentales

---

### 3400 *Otros servicios de salud*

Educación sobre salud, cuidados terapéuticos, servicios médicos de rehabilitación, servicios médicos de emergencia

---

---

#### **Grupo 4: Servicios sociales**

---

##### *4100 Servicios sociales*

Servicios para menores, servicios para jóvenes, servicios familiares, servicios para discapacitados, servicios para ancianos, autoayuda y otros servicios sociales personales

---

##### *4200 Emergencias y ayuda humanitaria*

Prevención y control de emergencias y desastres; asilos temporales, asistencia para refugiados

---

##### *4300 Apoyo económico y mantención*

Asistencia económica y material para discapacitados

---



---

#### **Grupo 5: Medio ambiente**

---

##### *5100 Medio ambiente*

Control de contaminación, conservación y protección de recursos naturales, desarrollo de espacios abiertos

---

##### *5200 Protección de animales*

Protección y preservación animal y de vida silvestre; servicios veterinarios

---



---

#### **Grupo 6: Desarrollo social y vivienda**

---

##### *6100 Desarrollo económico, social y comunitario*

Organizaciones comunitarias y vecinales, desarrollo económico, desarrollo social

---

##### *6200 Vivienda*

Desarrollo, construcción y financiamiento de hogares, asistencia para hogares, comités de desarrollo urbano y rural (agua, luz, caminos y otros)

---

##### *6300 Empleo y formación*

Programas de capacitación, orientación vocacional, rehabilitación vocacional y de cesantes

---



---

#### **Grupo 7: Promoción de derechos, asesoramiento legal y política**

---

##### *7100 Promoción de derechos y asesoramiento legal*

Organizaciones de defensa de derechos de grupos y civiles, asociaciones étnicas y asociaciones cívicas y de derechos humanos

---

##### *7200 Derecho y servicios jurídicos*

Servicios legales, prevención de crímenes, rehabilitación de inculcados, apoyo a víctimas, asociaciones de derechos de consumidores

---

##### *7300 Organizaciones políticas*

Partidos y organizaciones políticas

---



---

#### **Grupo 8: Intermediarios filantrópicos y promoción de voluntariado**

---

##### *8100 Intermediarios filantrópicos*

Fundaciones privadas que intermedian y otorgan becas y fondos concursables

---

##### *8200 Promoción de voluntariado*

Instituciones que promueven el voluntariado

---



---

#### **Grupo 9: Organizaciones internacionales**

---

##### *9100 Actividades internacionales*

Programas de intercambio, amistad y cultura; organizaciones de asistencia; organizaciones que actúan en desastres; organizaciones de paz y derechos humanos

---

---

**Grupo 10: Religión**

---

*10100 Congregaciones y asociaciones religiosas*

Congregaciones y asociaciones religiosas

---

**Grupo 11: Asociaciones de empresarios, profesionales y empleados**

---

*11100 Asociaciones de empresarios*

Asociaciones que promueven, regulan y protegen los derechos de los empresarios

*11200 Asociaciones de profesionales*

Asociaciones que promueven, regulan y protegen los derechos de los profesionales

*11300 Asociaciones de empleados*

Uniones laborales, sindicatos y sindicatos de trabajadores independientes

---

**Grupo 12: No clasificados en otra categoría**

---

*12100 NCOC*

---

## ANEXO 2: GRUPOS DE PAÍSES

---

### Países anglosajones

---

Australia  
Reino Unido  
EEUU

---

### Países nórdicos de Estado de Bienestar

---

Finlandia  
Noruega  
Suecia

---

### Países de estilo europeo de Estado de Bienestar

---

Austria  
Bélgica  
Canadá  
Francia  
Alemania  
Irlanda  
Israel  
Italia  
Holanda  
Portugal  
España

---

### Países de Asia industrializados

---

Japón  
Corea

---

---

### Países latinoamericanos

---

Argentina  
Brasil  
Chile  
Colombia  
México  
Perú

---

### Países africanos

---

Kenia  
Sudáfrica  
Tanzania  
Uganda

---

### Europa central y del Este

---

Republica Checa  
 Hungría  
Polonia  
Rumania  
Eslovaquia

---

### Otros países en transición

---

Egipto  
India  
Marruecos  
Pakistán  
Filipinas

---

## ANEXO 3: ESPECIFICACIONES METODOLÓGICAS

### Tres etapas del proceso de recolección de datos:

#### Base de datos

El objetivo de recopilar en una sola base de datos todos los registros de organizaciones sin fines de lucro (OSFL) que funcionan en nuestro país, implicó por un lado hacer un catastro de estas instituciones, de tal modo de conocer la magnitud del sector sin fines de lucro en Chile (cuántas son, dónde se encuentran y, en la medida de lo posible, a qué se dedican); por otro lado, este listado debía servir de universo para sortear la muestra de organizaciones que serían encuestadas.

La única forma de realizar esta tarea en un plazo razonable fue buscar en fuentes de datos secundarias, es decir, recoger bases de datos de instituciones que, en algún momento y a partir de diversas motivaciones, hubiesen reunido de forma organizada listas de OSFL.<sup>35</sup>

Así se obtuvieron 485 archivos/documentos con información de OSFL, proporcionados por 114 instituciones del sector público y del sector privado. De estos archivos, 115 contenían información utilizable, limpia de duplicaciones y de organizaciones que no cumplieran los criterios de la JHU para definir las "organizaciones sin fines de lucro". Para esto se seleccionaron sólo los parámetros que pudieran ser de utilidad para el estudio (ubicación geográfica, teléfono/e-mail de contacto, entre otros).

Finalmente, se obtuvo un total de 106.880 registros de OSFL, los que fueron clasificados<sup>36</sup> de acuerdo al código de actividad ICNPO (International Classification of Nonprofit Organizations).

Aunque no se pudo tener una gran cantidad de descriptores para estas OSFL, se logró que el 98% de la base tuviera el descriptor "región", dato que fue de vital importancia para la localización de las organizaciones para la aplicación de la encuesta.

---

<sup>35</sup> Este esfuerzo ya había sido anteriormente realizado por el PNUD, en el año 2000, para su Informe de Desarrollo Humano ("Mapa de asociatividad"), lo que sirvió de referencia para esta nueva sistematización de datos.

<sup>36</sup> Se trata de una precodificación que fue revisada con la encuesta posteriormente.

## Encuesta

Con la utilización de los datos correspondientes al ICNPO y la región del país donde se ubicaban<sup>37</sup> las OSFL, se seleccionaron 1.002 organizaciones, las cuales fueron encuestadas para obtener los parámetros fundamentales del estudio (ingresos, gastos y empleo de las OSFL) y para obtener información acerca de otros temas que ayudan a describir de mejor forma el Sector Sin Fines de Lucro en Chile.

La encuesta aplicada se diseñó a base del instrumento tipo contenido en la metodología de la JHU. El trabajo de campo se realizó entre el 28 de marzo y el 13 de mayo del 2005, con un alcance nacional.

Para lograr el número de encuestas alcanzado se debió intentar contactar una cantidad mayor de instituciones, ya que no fue posible ubicar algunas de ellas, así como algunos encargados no aceptaron ser entrevistados. También hubo ciertas instituciones que ya habían desaparecido o cesado sus actividades. Asimismo, un pequeño porcentaje no correspondió con la definición de OSFL utilizada en el estudio. Con estos datos se ajustó el universo de OSFL y, de este modo, fueron corregidos los posibles errores que podían derivarse del hecho de trabajar con datos de fuentes secundarias. De esta manera se llegó a un total corregido de 86.723 OSFL. La expansión de los datos de la encuesta se hizo utilizando este universo corregido.

## Estadísticas continuas

Paralelamente a la realización de la encuesta, las cifras definitivas fueron comparadas con las estadísticas continuas proporcionadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII). Los datos corresponden a aquellas organizaciones que declaran sus rentas a esta institución, las que en número corresponden aproximadamente a un 2% de las OSFL que se logró registrar en el estudio. No obstante, es posible suponer que este número incluye a instituciones de mayor tamaño, las que manejan más recursos que el promedio.

De esta comparación se puede ver que los ingresos de las OSFL que reportan para el SII representan un 64% de los ingresos totales obtenidos de la expansión de los datos de la encuesta. Por su parte, los gastos operativos totales de SII representan un 80% de los datos expandidos.

Los datos de empleo del SII corresponden a un 83% del empleo total reportado para el sector sin fines de lucro.

Estas comparaciones permiten contar en el futuro con una forma de aproximarse al tamaño del sector sin deber recurrir a un trabajo de campo de las dimensiones que un estudio de esta naturaleza requiere.

Es preciso mencionar que en la actualidad el SII está realizando un esfuerzo por alcanzar el mayor número de OSFL posible, por medio de la Operación Renta, lo que podría llevar a que en el futuro las cifras de SII tengan una mayor representatividad dentro de las cifras totales del sector.

---

<sup>37</sup> Las 13 regiones fueron agrupadas en 5 macrorregiones para las cuales se obtuvo representatividad estadística en la muestra seleccionada.



**ISBN**  
956-310-150-2

**Diseño y Compaginación**  
Rodrigo Zamora

**Corrección de textos**  
Adelaida Neira

**Impresión**  
PRINTER S.A.

**Santiago de Chile**  
**Abril 2006**