

Centro UC  
Políticas Públicas

C H I L E  
+ H O Y

# SOCIEDAD EN ACCIÓN

CONSTRUYENDO CHILE  
DESDE LAS ORGANIZACIONES  
DE LA SOCIEDAD CIVIL

Ignacio Irrazábal, Paula Streeter y colaboradores  
Prólogo de Lester M. Salamon, Johns Hopkins University

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Centro de Políticas Públicas UC  
Alameda 340. Santiago, Chile  
politicaspUBLICAS.uc.cl

**Edición de Textos**

Rosario Silva  
Paula Streeter  
Visnja Tomicic

Propiedad Intelectual inscrita

ISBN N° 978-956-14-2135-6

Derechos reservados / Septiembre 2017

**Primera edición en español**

2.000 ejemplares

**Dirección de Arte**

Soledad Hola / Diseño Corporativo UC

**Diseño**

Diseño Corporativo UC

**Imprenta**

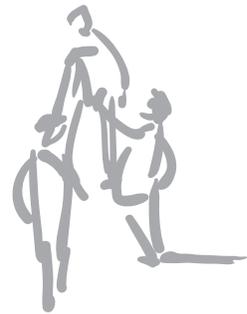
Salesianos impresores

**Centro UC**  
Políticas Públicas

**C H I L E**  
**+ H O Y**

# SOCIEDAD EN ACCIÓN

CONSTRUYENDO CHILE  
DESDE LAS ORGANIZACIONES  
DE LA SOCIEDAD CIVIL



COLABORA:

**CO  
LUN  
GA**  
FUNDACIÓN

**Ignacio Irrarrázaval, Paula Streeter y colaboradores**  
Prólogo de **Lester M. Salamon**, Johns Hopkins University



**EQUIPO**

**Director**

Ignacio Irarrázaval

**Coordinadora**

Paula Streeter

**Investigadores**

Tomás Arellano

Soffia Brahm

Verónica Correa

Luz María Díaz de Valdés

Gastón Fernández

Carolina Hazbún

Andrea López

Francisco Soto

Felipe Viveros

**COMITÉ EJECUTIVO**

**Ignacio Irarrázaval**

Director Centro de  
Políticas Públicas UC

**Paula Streeter**

Coordinadora  
Sociedad en Acción  
Centro de Políticas Públicas UC

**Macarena Cea**

Subdirectora de Investigación  
Centro de Políticas Públicas UC

**Bernardita Edwards**

Subdirectora de Administración  
Centro de Políticas Públicas UC

**Visnja Tomicic**

Subdirectora de Comunicaciones  
Centro de Políticas Públicas UC

**Carolina Ibáñez**

Directora Ejecutiva  
Fundación Chile+Hoy

**Armando Holzapfel**

Director  
Fundación Chile+Hoy

**Octavio Vergara**

Director Ejecutivo  
Fundación Oportunidad Mayor

**COMITÉ CONSULTIVO PROYECTO  
SOCIEDAD EN ACCIÓN (2015 – 2017)**

**Ximena Abogabir**

Directora Fundación Casa de la Paz

**Magdalena Aninat**

Directora Centro de Filantropía e Inversiones Sociales  
Escuela de Gobierno UAI.

**Arturo Celedón**

Director Ejecutivo Fundación Colunga

**Pablo Collada**

Director Ejecutivo Fundación Ciudadano Inteligente

**Esperanza Cueto**

Presidenta Comunidad Mujer

**José Antonio Díaz**

Director Ejecutivo Fundación Minera Escondida

**Luis Larraín**

Presidente Fundación Iguales (hasta febrero 2017)

**Juan Francisco Lecaros**

Presidente Simón de Cirene

**Ignacio Lledó**

Subdirector División de Organizaciones Sociales  
Ministerio Secretaría General de Gobierno

**Danae Mlynarz**

Jefe de Cooperación Público Privada  
Ministerio de Desarrollo Social (hasta enero 2017)

**Verónica Monroy**

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y  
Fortalecimiento de la Sociedad Civil

**Leonardo Moreno**

Director Ejecutivo Fundación Superación de la Pobreza

**Alejandra Pizarro**

Directora Ejecutiva Comunidad Organizaciones Solidarias

**Francisca Rivero**

Fundación AVINA

**Francisco Ruiz**

Gerente Estadísticas Macroeconómicas Banco Central

**Nicole Sáez**

Subsecretaria Ministerio del Deporte

**Francisco Soto**

Académico Facultad de Derecho Universidad de Chile

**COLABORADORES PROYECTO  
SOCIEDAD EN ACCIÓN**

**Carolina Casas Cordero**

Académica  
Instituto Sociología UC

**Soledad Herrera**

Directora  
Instituto Sociología UC

**Roberto Peralta**

Abogado de Peralta,  
Gutiérrez y Asociados

**Wojtek Sokolowski**

Center for Civil Society Studies.  
Johns Hopkins University

**Raimundo Soto**

Académico Instituto  
Economía UC

**Eduardo Valenzuela**

Decano  
Facultad Ciencias Sociales UC

**Paulina Valenzuela**

Directora Ejecutiva y Socia en:  
Datavoz/Statcom



---

El proyecto Sociedad en Acción y el presente libro, que recopila más de dos años de investigación, fue posible gracias a la colaboración desinteresada de muchas personas e instituciones que aportaron con sus conocimientos, información y experiencia; para todos ellos nuestros sinceros agradecimientos. Esperamos que este esfuerzo sea compensado con el uso que se pueda dar a la información que entrega este estudio.

Queremos destacar el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social, en especial a la Subsecretaría de Evaluación Social, por su constante compromiso con el proyecto, gracias al cual se formalizó un convenio para acceder a los datos de donaciones del Servicio de Impuestos Internos (SII). A su vez, agradecemos la constante buena disposición del Departamento de Estudios del SII, particularmente a José Santibáñez, Pamela Leyton, David Valencia y Conrado Canales. También, destacar la colaboración de la Gerencia de Estadísticas Macroeconómicas del Banco Central, en especial a Francisco Ruiz y José Pérez. También fue de gran ayuda la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, en especial la de su subdirector, Ignacio Lledó. Por último, destacar la permanente colaboración recibida por el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, en especial la de Carlos Aguilar.

Un reconocimiento merecen, además, todas las instituciones públicas y privadas que colaboraron de diversas formas con este estudio, ya que muchas de ellas nos recibieron amablemente para resolver dudas. Agradecemos al Ministerio Educación, del Deporte, de Bienes Nacionales, Medioambiente, y Secretaría General de Gobierno. También, queremos agradecer el apoyo del Servicio Nacional del Consumidor, Servicio de Registro Civil e Identificación, Dirección General de Aguas, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional del Deporte y a la Dirección del Trabajo. No podemos dejar de mencionar a Fundación Minera Escondida, que gracias a su apoyo pudimos estar presentes en la región de Antofagasta. Asimismo, agradecemos a la Universidad de La Frontera quienes nos permitieron hacer un encuentro en Temuco. Por su parte, la Comunidad de Organizaciones Solidarias fue un colaborador permanente en la vinculación con organizaciones de la sociedad civil en todo Chile.

Nuestro último agradecimiento lo dedicamos especialmente a Fundación Colunga, ya que su colaboración y compromiso permitió darle un mayor alcance a este proyecto.



<b>Carta de Nicolás Ibáñez</b>	11
Presidente Fundación Chile+Hoy	
<b>Prólogo de Lester M. Salamon</b>	15
Director del Centro de Estudios de la Sociedad Civil. Johns Hopkins University	
<b>Introducción</b>	21
CAPÍTULO 1	
<b>Radiografía de las organizaciones de la sociedad civil</b>	24
<b>Radiografía Institucional</b>	27
Ignacio Irarrázaval, Paula Streeter, Sofía Brahm y Andrea López	
<b>Radiografía Social</b>	36
Ignacio Irarrázaval, Paula Streeter, Tomás Arellano y Verónica Correa	
<b>Radiografía Económica</b>	46
Ignacio Irarrázaval, Paula Streeter, Gastón Fernández, Andrea López, Lester Salamon y Wojtek Sokolowski	
CAPÍTULO 2	
<b>Trayectorias en cambio: un recorrido por la historia de las organizaciones de la sociedad civil</b>	74
Luz María Díaz de Valdés	
CAPÍTULO 3	
<b>Las organizaciones de la sociedad civil desde su marco jurídico e institucional: configurando un actor social</b>	94
Francisco Soto y Felipe Viveros	
CAPÍTULO 4	
<b>Fortaleciendo la sociedad civil: el rol de los incentivos tributarios en las donaciones</b>	122
Ignacio Irarrázaval, Paula Streeter, Carolina Hazbún y Gastón Fernández	
CAPÍTULO 5	
<b>Políticas públicas y el fortalecimiento de la sociedad civil</b>	156
Ignacio Irarrázaval, Paula Streeter y Verónica Correa	
<b>Conclusiones</b>	187
<b>Anexos</b>	191
<b>Bibliografía</b>	197



---

*“Me gustaría preguntar hasta qué punto  
es posible que prospere una nación  
verdaderamente libre en ausencia de una  
sociedad civil dinámica”*

Niall Ferguson

Si hacemos el ejercicio de pensar en aquellas organizaciones de la sociedad civil que conocemos, es imposible no imaginar una escena que irradie compromiso, pasión, esfuerzo, oportunidades, orgullo, amor y entrega. Es así como personas responsables y activas se reúnen, libre y espontáneamente, por un fin común, para generar un valor importante a la sociedad. Sin embargo, esto que nos motiva diariamente a quienes trabajamos en, desde y para las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pareciera ser, a primera vista, algo desconocido e invisible. Incluso de segundo o tercer orden para el resto de las personas y los tomadores de decisión.

El interés de nuestra Fundación Chile+Hoy por entender y proveer datos y análisis públicos sobre el llamado tercer sector nace al considerar la carencia de información útil sobre las OSC, en este contexto de desconocimiento y menosprecio sobre su rol y valor. Por esta razón, en el año 2015, en conjunto con el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, iniciamos un camino con un claro objetivo: resaltar el rol que las OSC tienen en el desarrollo económico, social y cultural del país, contribuyendo a su reconocimiento y promoviendo su labor en la creación de bienes públicos. Así nace “Sociedad en Acción”, nombre de la iniciativa que ha reunido a más de mil emprendedores sociales, académicos, líderes de opinión, representantes de las OSC y empresarios.

Hoy damos un primer paso al compartir el estudio completo, con datos y percepciones para entender dónde, cómo y en qué estamos como OSC, y así valorar nuestro aporte social. Además, esto permite comparar nuestra realidad local con la de otros países del mundo.

Desde nuestra mirada, el rol de la sociedad civil es crucial para que Chile siga progresando. El país ha avanzado excepcionalmente en los últimos 40 años, pero aún quedan asuntos por resolver. Las respuestas requerirán la partici-

pación de ciudadanos responsables cooperando entre sí, mientras las organizaciones irán generando, con dedicación, flexibilidad y entusiasmo, soluciones comunitarias privadas y colaborativas a problemas de interés público. En nuestro país, y a lo largo de la historia, las OSC se han caracterizado por ser precursoras, transformándose en pioneras y expertas en temas públicos de alto valor social, mayoritariamente más oportunas, precisas y ágiles que el mismo Estado. Esto, para quienes creemos en la fuerza de la sociedad civil, nos debería llenar de orgullo y satisfacción.

Las OSC, tal como se definen en este estudio, deben estar constituidas como organizaciones, no distribuir utilidades, ser voluntarias, privadas y autónomas. Estos últimos tres puntos son esenciales para entender su génesis y proyección en el tiempo, pues interpretan cómo la iniciativa privada –vale decir, cómo cada persona aporta sus talentos, conocimientos y redes, sin coerción alguna de por medio, para contribuir a una causa específica– logra generar mejores oportunidades y facilitar el acceso a soluciones de toda índole. Y, más importante aún, cómo reivindica la dignidad.

Por todo lo anterior nos aventuramos con este estudio. Las OSC, cumpliendo el rol descrito, poseen un poder transformador invaluable e incalculable, estando presentes en todo el territorio nacional y habiéndose duplicado en cantidad de organizaciones registradas de personas involucradas activamente durante los últimos 10 años. Como elemento diferenciador contamos con una alta valoración por parte de la ciudadanía. Esta evaluación positiva alcanza un 70%, muy por sobre el resto de los otros sectores.

Si bien los datos y hallazgos en el estudio respaldan la importancia de las OSC, es necesario tener en cuenta que se abren nuevos desafíos y responsabilidades. El primero es saber “administrar” esta valoración positiva, encauzarla, generar cambios e influir. Para esto es clave seguir avanzando en estándares éticos y de transparencia que surjan desde las mismas organizaciones. Debemos estar a la vanguardia en estas dimensiones para resguardar la fe pública. Así se deben también sentar las bases para contar con un financiamiento sustentable y diversificado que permita proyectar las instituciones en el largo plazo. Por último, se debe seguir promoviendo la libre asociatividad y la articulación. Esto fortalecerá a las OSC que trabajan por fines comunes a nivel comunal o regional, e incluso a las que no necesariamente trabajan en un mismo territorio o que atienden a un mismo público, pero que sí tienen una agenda común para fortalecer nuestro sector.

Han sido más de dos años de intenso trabajo a lo largo de Chile. Han participado y colaborado cientos de personas y organizaciones territoriales, de base, asociaciones, fundaciones y corporaciones. Es un proyecto con identidad, inclusivo y crítico que, si bien reconoce y valora los logros, también se esfuerza por seguir generando cambios con la finalidad de seguir construyendo Chile desde las OSC.

Por último, y en representación del directorio de la Fundación de Beneficencia Pública Chile+Hoy, institución filantrópica que promueve la construcción de un país más libre, próspero y responsable, quisiera agradecer a todo el equipo que ha conducido el proyecto, así como a los cientos de personas e instituciones que han formado parte en este largo proceso que hoy termina una etapa. Sin embargo, aún nos espera un nuevo desafío que debemos asumir con la misma responsabilidad con la que trabajamos diariamente: hacer visibles e involucrar a más actores, articular iniciativas, abrir el diálogo y crear las condiciones para un desarrollo sustentable. Todo para construir un país cada vez mejor desde las OSC.

*Nicolás Ibáñez S.*  
Presidente Fundación Chile+Hoy



---

## RESOLVIENDO EL PUZZLE DEL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL CHILENA

*Lester M. Salamon*

Este libro representa la última fase de una colaboración productiva entre el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins y el Dr. Ignacio Irarrázaval con sus colaboradores del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, junto a investigadores de más de 40 países del mundo, en el marco del Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins (CNP). Hasta hoy, esta iniciativa ha sido el mayor esfuerzo sistemático para analizar el alcance, la estructura, el financiamiento y el rol del sector sin fines de lucro en varios países del mundo, con el fin de enriquecer nuestra comprensión de este sector y proporcionar una base más sólida para la acción tanto pública como privada hacia este.

Iniciado en 1991, este proyecto surgió del deseo de rescatar al sector sin fines de lucro de la oscuridad a la que había sido confinado, tanto en los círculos de la investigación académica como en los de políticas públicas. Para ello, el proyecto formuló una primera definición consensuada del sector –conocido en el mundo como “sin fines de lucro”, sociedad civil, ONG, voluntariado o sector social–, desarrolló una metodología común para estimar los contornos básicos de este sector y reclutó a un equipo excepcional de académicos internacionales, dentro del cual el Dr. Irarrázaval fue un líder ejemplar para llevar a cabo el trabajo en los numerosos países que integran el proyecto.

A partir de este trabajo han surgido una serie de ideas importantes: que este sector sin fines de lucro, también llamado sociedad civil, es una fuerza económica considerable en varios países de todo el mundo; que involucra a una fuerza laboral (pagada y voluntaria) mucho más grande que la de varias industrias importantes, como la construcción, el transporte y las finanzas; que la filantropía desempeña un papel mucho menor y el gobierno uno mucho mayor de lo que se cree, en el financiamiento de este sector, y que Europa no tiene un “estado de bienestar” sino que tiene una “asociación de bienestar” en la que el Estado financia y confía bastante en las organizaciones sin fines de lucro, como prestadores de servicios de bienestar social.

Al mismo tiempo, este trabajo reveló una serie de interrogantes para los que no habían explicaciones disponibles, y de hecho eso parecía que iba en contra de las teorías predominantes, la mayoría de las cuales habían sido formuladas a priori,

con poca o ninguna validación empírica, por lo que no había ningún dato comparativo y sólido para corroborarlas o refutarlas. Por lo tanto, descubrimos que existen enormes variaciones en cuanto al alcance y la estructura de este sector, tanto entre los diferentes países, como incluso dentro de ciertas regiones. Asimismo, que en algunos países las organizaciones sin fines de lucro centran su atención en las funciones de servicio, mientras en otros países, se enfocan más en actividades expresivas como el deporte y la cultura. Y, que en algunos países el gobierno se ha transformado en un importante recaudador de fondos para ellas, no así en otros.

Chile no ha estado inmune a las sorpresas y a las preguntas que este trabajo ha generado. Ya en la primera aplicación de la metodología del Proyecto CNP en Chile (Irrarrázaval et al., 2006) observamos que era el segundo país con mayor porcentaje de fuerza laboral en organizaciones sin fines de lucro (remunerada y voluntaria), en comparación con el resto de los países latinoamericanos estudiados y de los que se disponían datos; posición que ha sido confirmada en la presente actualización. También, fue sorprendente constatar la inusual y gran presencia de trabajadores voluntarios en esta fuerza laboral, que se ve reforzada en el presente informe con el hallazgo de una actitud generalmente positiva hacia organizaciones sin fines de lucro entre la población de Chile. También llama mucho la atención el importante rol que desempeña el apoyo gubernamental en el financiamiento del sector de la sociedad civil chilena, que es bastante típico en Europa Occidental, pero muy inusual en Latinoamérica. Al mismo tiempo, sin embargo, en comparación con un rango más amplio de países, incluyendo particularmente a los otros países de ingresos altos con los que Chile está agrupado en los rankings del Banco Mundial, la fuerza laboral de la sociedad civil chilena está muy por debajo del promedio internacional.

Armados con esta montaña de datos empíricos, nuestra atención se dirigió, naturalmente, en cómo explicar el desconcertante patrón de sorpresas y enigmas que estos datos revelaron, tanto de manera general, como para Chile en particular<sup>1</sup>. Comenzamos esta búsqueda, comprensiblemente, explorando cuánto podían ayudarnos las teorías predominantes a comprender los patrones empíricos que emergieron. La respuesta resultó ser: no mucho. Tres teorías de este tipo estaban disponibles.

Una de estas teorías vincula las variaciones del tamaño de este sector con las variaciones en el nivel de desarrollo económico de un país. Cuanto más alto es el nivel

---

1. Para revisar la discusión completa, ver: Lester M. Salamon, S.Wojciech Sokolowski, and Megan A. Haddock, (2017) *Explaining Civil Society Development: A Social Origins Approach* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

de desarrollo económico en un país, la teoría sostiene que es más probable que sea democrático y que tenga un sector sin fines de lucro robusto. El problema con esta teoría es que incluso si la relación que postula se mantiene, no queda claro por qué, específicamente, un alto desarrollo económico fortalece el sector de la sociedad civil (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992). Además, en el mejor de los casos, esta teoría sólo puede explicar una faceta del desarrollo de la sociedad civil: su tamaño. Sin embargo, en el caso de Chile, no se cumple esta relación. Según el Banco Mundial, Chile está entre los países de ingresos altos del mundo, pero está muy por detrás de otros países de altos ingresos en el tamaño relativo de su fuerza laboral en la sociedad civil y, especialmente, en cuanto a fuerza laboral remunerada. Por lo tanto, para el caso de Chile, la manera en que se comporta este sector no puede ser explicada exclusivamente por su nivel de desarrollo económico.

Una segunda línea teórica atribuye las variaciones entre países en cuanto al tamaño y forma de los sectores de la sociedad civil a los cambios de los sentimientos dominantes, o valores culturales, particularmente en relación a la propensión a la caridad y el altruismo arraigados en diferentes tradiciones religiosas. Pero esta explicación no se sostiene, por la simple razón de que prácticamente todas las tradiciones religiosas alientan fuertemente el altruismo y los impulsos caritativos. Sin embargo, todavía existen enormes variaciones entre los países en el tamaño y en otras dimensiones de sus sectores de la sociedad civil. Esta situación es especialmente clara en el caso de Chile, que difiere de sus vecinos en múltiples dimensiones de su sector de la sociedad civil, pero con una excepción posible; comparte con prácticamente todos no sólo la misma tradición religiosa dominante (catolicismo romano), sino también el mismo patrimonio cultural arraigado en la colonización española del Nuevo Mundo, la misma lengua y el mismo sentido común de identidad cultural. Incluso, la única excepción, Brasil, sigue compartiendo la mayoría de estas características sociales y culturales. Por lo tanto, queda claro que los valores y sentimientos culturales no pueden explicar las diferencias tan grandes de los contornos del sector de la sociedad civil chilena en comparación con sus vecinos latinoamericanos hispano y luso parlantes.

Una tercera explicación de las variaciones en el tamaño y el carácter de los sectores de la sociedad civil entre los países toma ideas del pensamiento económico clásico y se centra en las preferencias de los consumidores y votantes por los así llamados bienes colectivos, es decir, bienes y servicios que una vez producidos (como el aire limpio), están disponibles para todos, sin importar si han pagado por ellos o no. La economía clásica predice que pocas personas elegirán pagar por esos bienes, lo que conducirá a un suministro permanentemente insuficiente, creando la necesi-

dad de que el gobierno cubra la demanda insatisfecha de tales bienes públicos a través de impuestos. Pero, según los economistas del sector sin fines de lucro, en países con un alto nivel de diversidad religiosa, étnica, racial o de otra índole, es difícil que diferentes subgrupos de personas lleguen a un acuerdo respecto de los bienes colectivos que quieren que los gobiernos produzcan y, por lo tanto, se unen para formar organizaciones sin fines de lucro que los provean. En consecuencia, según esta teoría, a mayor heterogeneidad, mayor será el sector sin fines de lucro.

Sin embargo, en el caso de Chile, hay poca evidencia que la heterogeneidad de la población sea mayor o menor que en otros países latinoamericanos, excepto quizás en Brasil, donde es particularmente extensa pero con un sector de la sociedad civil proporcionalmente menor que en Chile, contrario a esta teoría. Además, el análisis estadístico no ha encontrado ninguna relación significativa entre los niveles de heterogeneidad étnica, religiosa o cultural de los países y el tamaño de los sectores de su sociedad civil.

El fracaso de estas teorías es el resultado de lo que llamó una vez el sociólogo económico Mark Granovetter (1985: 483) como “una concepción socialmente subestimada de la acción humana”: asumen que las decisiones sobre si recurrir a las organizaciones sin fines de lucro, los mercados o los gobiernos, para suministrar bienes colectivos, estarían hechas por personas libres, operando en mercados funcionales perfectos y viviendo en regímenes políticos democráticos. En lugar de eso, hemos formulado una teoría de los “orígenes sociales” que tiene en cuenta las relaciones de poder entre agrupaciones socioeconómicas claves –elite propietaria, los intereses comerciales y profesionales de los empresarios, los trabajadores, y los funcionarios gubernamentales y militares– durante períodos claves de desarrollo histórico (Salamon et al., 2017).

Sobre la base de esta teoría, estamos en condiciones de identificar distintos patrones de resultados sobre la sociedad civil, cada uno de los cuales puede ser rastreado a un marco particular de relaciones de poder en la sociedad. La mayoría de los países latinoamericanos, para los que se dispone de datos, estarían directamente en el “patrón estatista”, caracterizado por una fuerza laboral de la sociedad civil relativamente pequeña, una participación limitada de los voluntarios y un bajo nivel de apoyo gubernamental para las organizaciones de la sociedad civil. La teoría de los orígenes sociales atribuye tal resultado a la persistencia en la era moderna de un fuerte poder de la clase alta, eventualmente desembarcado por las revoluciones políticas reformistas que instalan alianzas entre poderes gubernamentales o militares reformistas con fuertes élites comerciales o industriales, que se comprometen con rápidos cambios económicos, a través de programas de industrialización de

sustitución de importaciones. La sociedad civil chilena se aproxima a este patrón en términos de su tamaño general, aunque muy por encima del promedio de los países bajo este mismo esquema. Sin embargo, en cuanto a sus otras dimensiones, como su dependencia de voluntarios, su participación en las actividades de servicio y el alcance de su apoyo gubernamental, el sector de la sociedad civil chilena se desvía bruscamente del patrón estatista, lo que sugiere que está en transición, muy probablemente hacia un patrón que llamamos “asociación de bienestar.”

¿Qué tan bien explica la teoría de los orígenes estos desarrollos? La respuesta, tal como está detallada en otros análisis, es “bastante bien” (Irrarrázaval, Salamon y Sokolowski, 2017). Chile entró al fin del siglo XIX con una estructura social y económica que era típica de las colonias españolas, con una alta clase terrateniente y minera poderosa, una jerarquía católica bastante conservadora y un desarrollo limitado de la sociedad civil. Sin embargo, una lucha de poder político y una breve guerra civil produjeron un resultado bastante inusual para Latinoamérica: un compromiso social entre los intereses de clase de los terratenientes, los grupos comerciales y profesionales de clase media y las clases trabajadoras, organizado por un conjunto de partidos políticos recién surgidos y apoyado por la Iglesia Católica. Este compromiso estableció un período relativamente pacífico de estabilidad política mediante la creación de un mecanismo redistributivo que canalizó fondos públicos a organizaciones de la sociedad civil afiliadas a los principales partidos políticos y a la iglesia, para llevar a cabo actividades de servicio en nombre del Estado. Este acuerdo cuasi “asociación de bienestar” persistió en Chile durante la mayor parte del siglo XX y resultó en una expansión sustancial de la capacidad del sector de la sociedad civil. Sin embargo, un golpe de estado militar en 1973, en respuesta al ascenso al poder de un gobierno de la izquierda, produjo políticas que redujeron drásticamente la capacidad organizativa del sector durante un período prolongado de 20 años y recortaron bruscamente su apoyo gubernamental. En 1990, a fines de la dictadura militar, se restableció el marco anterior de compromiso y se llevó a la reanudación de la construcción de un modelo de asociación de bienestar, un proceso en que los datos presentados en el cuerpo de este informe aún están en proceso.

Queda por ver si Chile puede servir de modelo para la evolución de los sectores de la sociedad civil en otros países latinoamericanos. Esto dependerá de cómo evolucionen las relaciones sociales y políticas en estos otros países. Sin embargo, lo que está claro es que este libro se levanta como un modelo de cuán útil es para Chile generar datos empíricos regulares para trazar su evolución y alertar a los líderes del sector, funcionarios gubernamentales y ciudadanos en general, sobre la importancia del papel que tienen las organizaciones de la sociedad civil en la evo-

lución de la sociedad chilena y posiblemente de toda la región latinoamericana. Con los principales componentes metodológicos del Proyecto del Sector Comparativo Sin Fines de Lucro de Johns Hopkins recientemente ampliado e integrado en el Sistema de Cuentas Nacionales, el sistema oficial de guía para las estadísticas económicas internacionales mandado por las Naciones Unidas, Chile tiene a su disposición un proceso establecido para generar datos en el futuro, comparables internacionalmente. Esperamos que este libro ayude a alentar al gobierno y al Banco Central de Chile a emprender tal tarea. Por ahora, el país debiese agradecer equipo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y a los donantes que respaldaron su esfuerzo, por el bello retrato del sector de la sociedad civil chileno presentado aquí, del que nos sentimos orgullosos de haber echado una mano.

## REFERENCIAS

- Granovetter, Mark (1985). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology* 91 (3): 481-510.
- Irrarrázaval, Ignacio, Eileen Hairel, S. Wojciech Sokolowski, y Lester M. Salamon (2006), *Comparative Nonprofit Sector Project: Chile*, Johns Hopkins University, United Nations development programme, y FOCUS Estudios y Consultorias, 2006.
- Irrarrázaval, Ignacio, S. Wojciech Sokolowski, y Lester M. Salamon (2017) "Chile: A Latin Welfare Partnership Model," in Salamon et. al., (2017) *Explaining Civil Society Development: A Social Origins Approach* (Baltimore: Johns Hopkins University Press)
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn Hueber Stephens, y John D. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. (Chicago: University of Chicago Press).
- Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski, y Megan Haddock (2017), *Explaining Civil Society Development: A Social Origins Approach* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press).

La sociedad civil está constituida por ciudadanos que se agrupan libremente para procurar un bien colectivo. Considerada también como la expresión de la sociabilidad y creatividad, propias de la persona humana, es un ámbito que opera más allá de la lógica del Estado y del mercado, siendo, más bien, un espacio de mediación entre estos entes y el individuo. En su forma de actuar, la sociedad civil se caracteriza por ser un lugar en el que prima la solidaridad, la autonomía y donde se cristaliza la expresión del interés público.

El concepto de organización de la sociedad civil (OSC), utilizado en este estudio, ha sido definido previamente por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins (JHU) y considera cinco características fundamentales; ser una organización, autónoma, no distribuir utilidades entre los miembros, ser voluntaria y privada.

Desde el periodo colonial hasta hoy, las organizaciones de la sociedad civil han sido un actor clave en la construcción de nuestro país, no solo impulsando iniciativas de solidaridad sino también a través de la movilización del interés público. Las OSC son cada día más numerosas, descentralizadas, heterogéneas en su composición y diversas en sus causas. La importancia de este sector, como ámbito del desarrollo, sin embargo, ha sido menos estudiado y considerado por los círculos académicos.

Al igual que el Estado y el mercado, las organizaciones de la sociedad civil requieren de información que transparente su quehacer, aumentando con ello las interacciones y confianza entre las instituciones que la componen y su entorno. El aporte de este sector, en términos de su tamaño, composición y recursos que moviliza, no es conocido y los únicos datos existentes corresponden al Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro (Irrarrázaval, et. Al. 2006), que mostró por primera vez el verdadero tamaño del sector sin fines de lucro en Chile. Hoy, trascurrida una década, surge la necesidad de volver a dimensionar y caracterizar a las OSC de Chile a partir de una completa radiografía institucional, social y económica, además de otros ámbitos relevantes.

En este contexto, en 2015, nace el proyecto Sociedad en Acción, una iniciativa del Centro de Políticas Públicas UC y la Fundación Chile+Hoy, cuyo objetivo es relevar la importancia de las organizaciones de la sociedad civil a través de la recolección de evidencia, datos e indicadores que permitan observarlas y posicionarlas como un tema de relevancia pública<sup>1</sup>. En particular, el interés de

---

1. Para más información del proyecto Sociedad en Acción, visitar el sitio web [www.sociedaenaccion.cl](http://www.sociedaenaccion.cl)

esta iniciativa es conocer la amplitud e importancia del sector, en términos de número de organizaciones existentes, nivel de ingreso y empleo que genera, participación en el PIB, cantidad de voluntarios que moviliza, entre otros temas. Para ello, al igual que en el estudio anterior, se utilizó el marco conceptual y metodológico desarrollado por la Universidad Johns Hopkins (JHU), el cual ha sido aplicado a más de 45 países desde el año 1990, permitiendo entender los resultados dentro de un contexto comparado internacional.

El presente libro muestra los resultados de más de dos años de investigación llevados a cabo por este proyecto. Compilado en cinco capítulos, los principales hallazgos de este estudio tienen que ver no sólo con el explosivo aumento en términos de número de organizaciones, sino que también, con la gran valoración social que ellas tienen, sobre todo en un contexto nacional de desconfianza generalizada. A esto se suma el lugar destacado que Chile obtiene frente a los demás países de Latinoamérica, al analizar los datos económicos que arroja la investigación y que permiten hacer un análisis comparado a nivel internacional.

El capítulo uno, Radiografía de las organizaciones de la sociedad civil, muestra en tres apartados la realidad de estas organizaciones. En primer lugar, una radiografía institucional que presenta una “fotografía” del número de organizaciones existentes describiendo cómo se distribuyen geográficamente, a qué actividad se dedican y desde cuándo existen, entre otras variables. Luego, la radiografía social, que da cuenta del grado de conocimiento y valoración que los chilenos tienen hacia este tipo de organizaciones. Y, por último, la radiografía económica, que describe el tamaño del sector en términos de empleo, voluntariado e ingresos que movilizan, entre otros aspectos.

En las siguientes secciones se analizan los distintos factores que han participado en la construcción de las organizaciones de la sociedad civil y los consecuentes desafíos en términos de su desarrollo. Una revisión de la trayectoria histórica de este sector y sus profundos cambios, de la mano de las convulsiones sociales y políticas de Chile, es materia del segundo capítulo. Desde los años de la Colonia con las primeras organizaciones que se desarrollaron en el país al alero de la Corona española, transcurre la mirada sobre su línea temporal, que tiene como propósito entender cómo evolucionaron y respondieron a los diferentes contextos históricos del Chile republicano. El tercer capítulo entrega una mirada al marco legal e institucional que regula a las OSC, mostrando el contexto regulatorio y la normativa vigente para estas organizaciones. Luego, en la cuarta sección, a partir de diversas fuentes de datos, se elabora un análisis de

los beneficios tributarios a las donaciones. Y por último, en el quinto capítulo, se identifican las principales líneas de acción, en términos de política pública, para que las organizaciones de la sociedad civil puedan seguir desarrollándose y contribuyendo al país.

# 1

---

## Capítulo

# RADIOGRAFÍA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

### RADIOGRAFÍA INSTITUCIONAL

Ignacio Irarrázaval, Paula Streeter, Sofía Brahm y Andrea López

### RADIOGRAFÍA SOCIAL

Ignacio Irarrázaval, Paula Streeter, Tomás Arellano y Verónica Correa

### RADIOGRAFÍA ECONÓMICA

Ignacio Irarrázaval, Paula Streeter, Gastón Fernández, Andrea López, Lester Salamon y Wojtek Sokolowski

---

**L**as organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen un rol muy importante dentro de la sociedad, sin embargo, muchas veces el funcionamiento del sector sin fines de lucro es desconocido para la población. Cuántas organizaciones existen, de dónde obtienen sus recursos, cuánto empleo generan, son algunas de las interrogantes que el presente capítulo busca responder.

Haciendo un seguimiento al estudio realizado por Irrázaval (2006), a continuación se presentan los resultados de los principales indicadores de las OSC, diez años después. Tiempo en el que han existido importantes reformas como la Ley 20.500, que vino a modificar y facilitar la forma de constitución de las organizaciones de la sociedad civil

El capítulo se divide en tres partes, una radiografía institucional, una social y una económica.

En la radiografía institucional se muestran los principales resultados del “Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015”, donde se define qué se entiende por OSC y cuáles son las principales características de las 234.502 organizaciones que funcionan actualmente en Chile.

Luego, la radiografía social entrega las conclusiones obtenidas por el estudio “Las organizaciones de la sociedad civil desde la percepción de los chilenos. Primer Índice de Valoración Social en Chile 2016”, donde se destaca principalmente la alta valoración que la sociedad le concede a las OSC.

Por último, la radiografía económica, utilizando la metodología ideada por la Johns Hopkins University, permite comparar la realidad de las OSC chilenas con la de otros 42 países, en términos de cantidad de empleo generado, movilización de recursos, entre otros tópicos. ■



## RADIOGRAFÍA INSTITUCIONAL

A continuación, se presenta la radiografía institucional de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta entrega una imagen de las OSC que existen y están inscritas actualmente en Chile, permitiendo conocer no solo cuántas son, sino también cómo se distribuyen geográficamente, a qué actividad se dedican y desde cuándo existen. El principal aporte de esta radiografía radica en que es el único registro unificado y actualizado que existe hoy en Chile de las OSC. Si bien el Servicio de Registro Civil e Identificación, a través del Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, aúna a las organizaciones que se rigen por la Ley 20.500 (la mayoría de las OSC), existen muchas otras organizaciones que, por estar regidas por leyes especiales (como la Ley Indígena), no están presentes en ese Registro. Por ello, a través de este estudio, es posible dimensionar el tamaño del sector considerando todas las organizaciones que están inscritas en algún tipo de registro.

A su vez, la radiografía, sirve de marco muestral para la encuesta presencial realizada a las organizaciones, cuyos principales resultados se entregan en la sección de radiografía económica de este libro. Esta encuesta tiene por objeto medir el aporte económico de las OSC en términos de empleo, voluntariado y recursos que manejan.

Los resultados detallados de esta radiografía institucional pueden revisarse en el informe “Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015”<sup>1</sup>, publicado en enero del año 2016. En este apartado se expondrán algunos de sus principales resultados.

## Metodología

Para construir la radiografía institucional de las OSC, primero se delimitó claramente qué se entiende por organización de la sociedad civil. Se utilizó una definición estructural y operativa del Centro de Estudios de la Sociedad Civil de Johns Hopkins University (Salamon y Anheier, 1997) que establece cinco requisitos y define para cada uno de ellos una prueba que se materializa en un árbol de decisión. De acuerdo a esta definición, se considera para esta radiografía a aquellas organizaciones que cumplen con las siguientes características:

- **Ser una organización:** para ello las instituciones deben poseer una estructura interna, tener estabilidad en sus objetivos y un documento de constitución. Según esta definición, el estatus jurídico de la agrupación no es un requisito para ser considerada una OSC.
- **Ser autónoma:** es autónoma aquella organización que controla sus propias actividades, posee procedimientos propios de gobierno interno y disfruta de un agrado significativo de autonomía.
- **No distribuir utilidades entre los miembros:** para ser considerada una OSC, esta debe ser sin fines de lucro, es decir, que no distribuye las utilidades generadas entre sus miembros.

1. Disponible en <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicaciones/>

bros. Sin embargo, si bien si pueden acumular excedentes, estos deben ser reinvertidos en la misma entidad.

- **Ser voluntaria:** la participación, membresía o contribución de tiempo o dinero no debe ser obligatoria o estipulada por ley.
- **Ser privada:** debe tener existencia separada del Estado. Tampoco puede ser una unidad instrumental del gobierno, no obstante, las instituciones pueden recibir ingresos o aportes públicos y pueden tener funcionarios públicos entre sus directivos.

Luego fue necesario generar una base de datos consolidada de todas las OSC inscritas en Chile. Actualmente en Chile no existe una base de datos que recopile a todas las organizaciones que forman parte de la sociedad civil, por lo que se debió recurrir a diversas fuentes secundarias para confeccionarla. Primero, se hizo un listado con el tipo de organizaciones de interés, la ley que las regula, la institución encargada de llevar los registros y la forma de acceder a ellas (página web o solicitud formal a través de la Ley de Transparencia). Para lograrlo colaboraron distintos organismos que se exponen en la Tabla 1. La mayoría de los datos obtenidos provienen del Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, que contiene información sobre todas las asociaciones, fundaciones, organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos, uniones comunales y otras personas jurídicas sin fines de lucro regidas por la Ley 20.500. La elaboración de este registro está a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación.

**TABLA 1. BASES DE DATOS UTILIZADAS**

<b>Registro</b>	<b>Organismo que entregó los datos</b>	<b>N° casos</b>
1 Asociaciones de consumidores	Servicio Nacional del Consumidor (Sernac)	52
2 Centros de alumnos	Ministerio de Educación (Mineduc)	3.114
3 Centros de padres y apoderados	Ministerio de Educación (Mineduc)	10.721
4 Comunidades agrícolas	Ministerio de Bienes Nacionales	179
5 Directorio de sostenedores 2014	Ministerio de Educación (Mineduc)	719
6 Federaciones Confech	Ministerio de Educación (Mineduc)	52
7 Partidos políticos	Servicio Electoral (Servel)	39
8 Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro (Ley 20.500)	Servicio de Registro Civil e Identificación	190.473
9 Registro de Junta de Vigilancia	Dirección General de Aguas	82
10 Registro de Asociaciones Gremiales	Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño	6.934
11 Registro de Comunidades de Agua	Dirección General de Aguas	4.173
12 Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi)	3.585
13 Registro organizaciones de DD.HH.	Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)	82
14 Registro de asociaciones canalistas	Dirección General de Aguas	397
15 Registro de ONG ambientales	Ministerio de Medio Ambiente	33
16 Registro de organizaciones deportivas	Instituto Nacional del Deporte	22.781
17 Registro de sindicatos	Dirección del Trabajo	37.433
18 Universidades tradicionales no estatales (G9)	CNED	9
19 Universidades privadas	Ministerio de Educación (Mineduc)	43

Fuente: elaboración propia.

En una segunda etapa, se crearon distintas variables de interés para homologar las bases de datos y, posteriormente, fusionarlas. Dentro de las variables creadas se incorporó la variable de Clasificación Internacional de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (ICNPO)<sup>2</sup> cuyas categorías están expuestas en la Tabla 2. Además de la categoría ICNPO, se construyeron otras variables claves para el análisis de la información, tales como localización y fecha de inscripción de las organizaciones, entre otras, las cuales fueron imputadas a las diferentes organizaciones. Una vez que se tuvieron las diferentes bases de datos integradas, los datos fueron depurados, eliminando los casos duplicados, aquellos que no son OSC bajo la definición presentada y aquellos que no son de interés para el estudio (como organizaciones no vigentes).

2. ICNPO por sus siglas en inglés: International Classification of Non Profit Organizations, Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University.

**TABLA 2. DESCRIPCIÓN CATEGORÍAS ICNPO**

**Categorías ICNPO**

- 1 Cultura y recreación
- 2 Educación e investigación
- 3 Salud
- 4 Servicios sociales
- 5 Medio ambiente
- 6 Desarrollo social y vivienda
- 7 Defensa de derechos y política
- 8 Intermediarios filantrópicos y promoción de voluntariado
- 9 Organizaciones internacionales
- 10 Asociaciones gremiales, asociaciones de profesionales y sindicatos
- 11 Religión
- 12 Otros

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Para mayor detalle de esta clasificación, ver Anexo 1.

## Principales resultados radiografía institucional

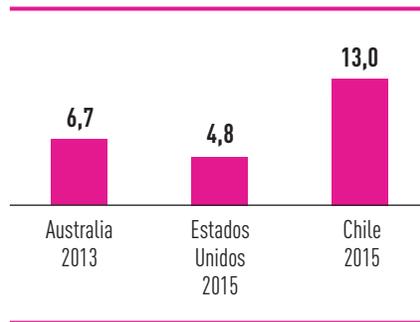
### Actualmente existen 234.502 organizaciones de la sociedad civil, proporcionalmente más que Estados Unidos y Australia

De acuerdo a la base de datos construida, fue posible saber que en Chile, actualmente, existen 234.502 OSC. Esta cifra corresponde al número de organizaciones, no sucursales de las mismas, inscritas hasta el año 2015. Casi el 48% de estas fueron creadas a partir del año 2006 y entre el año 2011 y 2015 el 26,5% de ellas, lo que es congruente con la aparición de la Ley 20.500.

Las 234.502 organizaciones del país corresponden a una tasa de 13 organizaciones cada mil habitantes. Al comparar este número a nivel internacional, ver Gráfico 1, Chile duplica la tasa estimada para Australia y casi triplica la de Estados Unidos<sup>3</sup>. La generación de organizaciones constituye un importante aspecto del capital social de los diferentes países, al cual se le agregan elementos subjetivos como la confianza y la reciprocidad. La tasa descrita muestra que, al menos en términos estructurales, Chile tiene una alta ventaja asociativa en el contexto internacional.

3. Los datos de OSCs para Australia fueron extraídos del “Comparative Nonprofit Sector Project” de Johns Hopkins University. <http://ccss.jhu.edu/publications-findings/?dltag=australia>  
 Los datos de OSCs para Estados Unidos fueron extraídos del “National Center for Charitable Statistics”. <http://nccs.urban.org/statistics/quickfacts.cfm>  
 Los datos poblacionales para Australia y Estados Unidos fueron extraídos del Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOT>

**GRÁFICO 1. NÚMERO DE ORGANIZACIONES CADA MIL HABITANTES - COMPARACIÓN INTERNACIONAL**



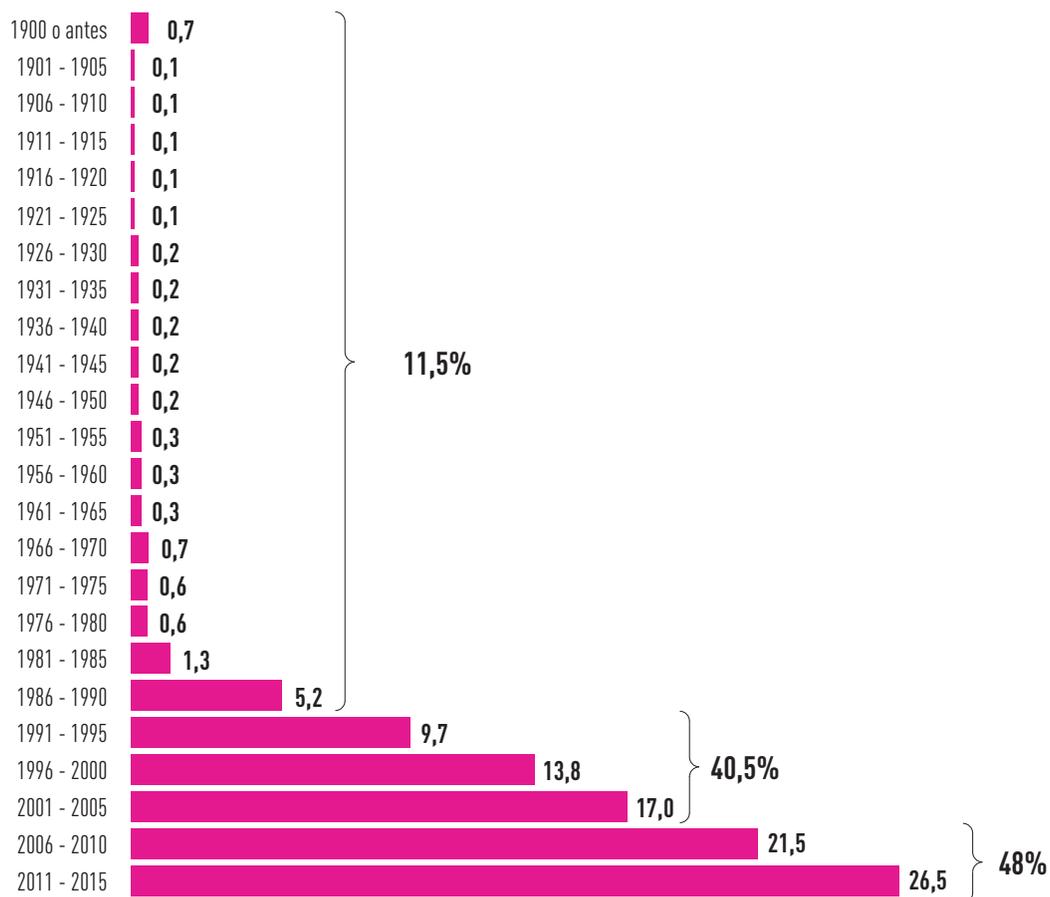
Fuente: elaboración propia.

### Las organizaciones de la sociedad civil que existen hoy en Chile son relativamente jóvenes

Un segundo hallazgo da cuenta de que las OSC que existen hoy en Chile son relativamente jóvenes<sup>4</sup>. De acuerdo con la antigüedad de las organizaciones se pueden encontrar algunos hitos destacables, como por ejemplo el hecho de que casi un 90% de las OSC registradas comenzaron a existir en la década de los noventa, lo que coincide con el retorno a la democracia en Chile<sup>5</sup>. Otro hito destacable es el hecho de que casi la mitad de las organizaciones (48%) fueron inscritas después del año 2006, por lo que no tienen más de diez años de vigencia, lo que se relaciona con la creación de la Ley 20.500 y con el proceso de formalización<sup>6</sup> creciente que las ha hecho visible gracias a los diferentes registros que se han ido implementando.

4. En algunos casos solo se conoce el año en que las organizaciones fueron inscritas lo que no necesariamente coincide con el año en que la organización comenzó sus actividades.
5. En el Capítulo 2 de este libro se profundiza más sobre este fenómeno.
6. Más información sobre los procesos de formalización de las OSC en el Capítulo 3.

**GRÁFICO 2. ORGANIZACIONES SEGÚN TRAMOS DE AÑO DE INSCRIPCIÓN**



Fuente: elaboración propia.  
N válido: 215.569 casos.

### Las organizaciones de la sociedad civil se distribuyen de forma descentralizada a lo largo del país<sup>7</sup>

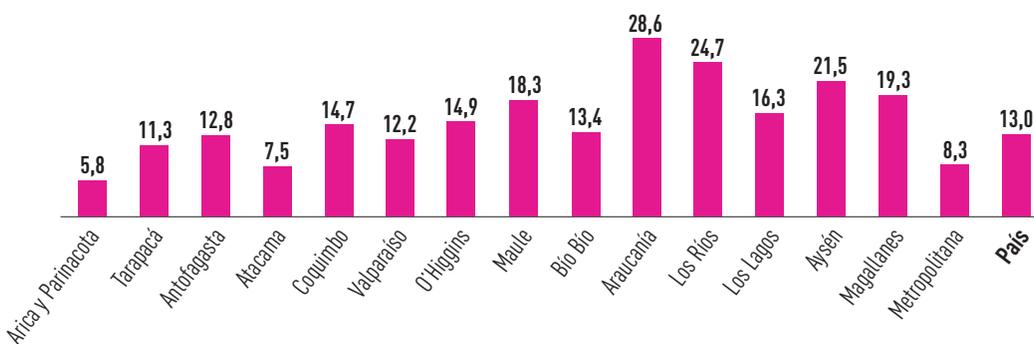
Un tercer punto que se puede destacar es el hecho de que las OSC se distribuyen de forma descentralizada a lo largo del país. Si bien la población chilena está altamente concentrada en algunas regiones puntuales, la cantidad de OSC no tienen el mismo comportamiento y su dis-

7. El registro de localización corresponde al lugar donde fueron inscritas las organizaciones, este dato no da cuenta de la posibilidad de que una organización tenga presencia simultánea en distintas regiones.

tribución es bastante más uniforme a lo largo del territorio. Así, mientras que más del 40% de la población se concentra en la Región Metropolitana, solo cerca del 27% de las organizaciones se encuentra en esta región. Este dato queda aún más en evidencia cuando se observa la tasa de OSC cada mil habitantes, donde se puede observar una distribución bastante más pareja tal como lo ilustra el Gráfico 3.

La Región de la Araucanía duplica la tasa a nivel país, llegando a 28,6 OSC cada mil habitantes. También resaltan sobre el promedio nacional regiones de la zona sur como la de Los Ríos, Aysén y Magallanes. Por el contrario, aquellas regiones que tienen la menor tasa de OSC son Arica y Parinacota, Atacama y la Región Metropolitana.

**GRÁFICO 3. NÚMERO DE ORGANIZACIONES CADA MIL HABITANTES SEGÚN REGIÓN DE INSCRIPCIÓN<sup>8</sup>**



Fuente: elaboración propia.

## Existe una amplia diversidad en los ámbitos de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil

En cuanto a la temática a la que se dedican, las OSC en Chile son bastante diversas. Para observar a qué actividad particular destinan sus esfuerzos se utilizaron las categorías de la Clasificación Internacional de las Organizaciones Sin Fines de Lucro, ICNPO.

Los datos contenidos en la Tabla 3 muestran que las actividades principales se desarrollan en el ámbito del Desarrollo social y vivienda y en Cultura y recreación. En el tercer y cuarto lugar se ubican las categorías de Educación e investigación y la de Asociaciones gremiales, asociaciones de profesionales y sindicatos. Las organizaciones con menos presencia en Chile corresponden a las Organizaciones internacionales, Medio ambiente y a las de Intermediarios filantrópicos y promotores de voluntariado.

8. Los datos poblacionales utilizados para construir la tasa corresponden a las proyecciones hechas por el Instituto Nacional de Estadísticas. Para más [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/familias/demograficas\\_vitales.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php)

**TABLA 3. PORCENTAJE DE ORGANIZACIONES SEGÚN ICNPO (2015)**

<b>ICNPO</b>	<b>%</b>
Desarrollo social y vivienda	32,1
Cultura y recreación	31,6
Educación e investigación	13,3
Asociaciones gremiales, asociaciones de profesionales y sindicatos	11,5
Servicios sociales	5,4
Defensa de derechos y política	2,4
Salud	1,4
Otros	1,1
Medio ambiente	0,9
Intermediarios filantrópicos y promoción de voluntariado*	0,2
Organizaciones internacionales*	0,1
<b>TOTAL (N válido)</b>	<b>234.502</b>

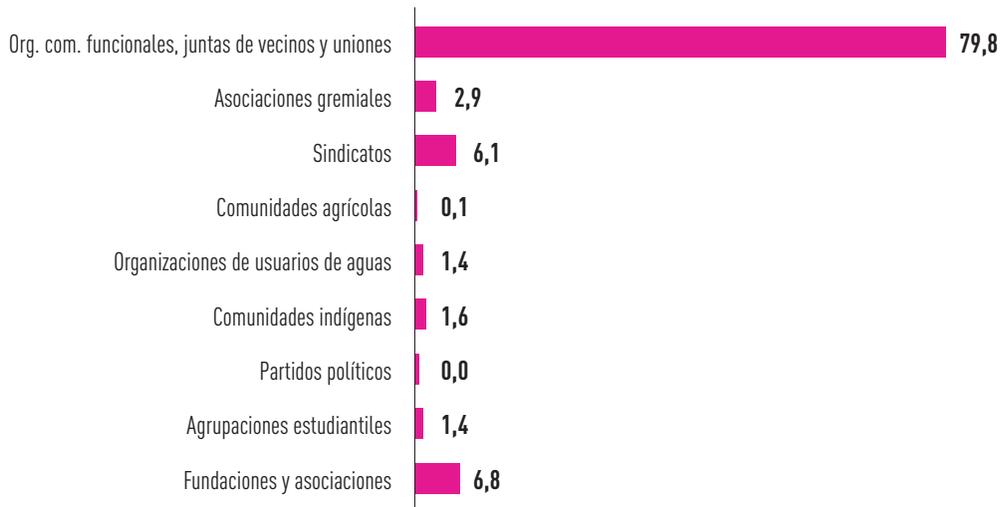
Las categorías "Intermediarios filantrópicos y promoción de voluntariado" y la de "Organizaciones internacionales" quedan incluidas en la categoría "otros" en los próximos resultados

Fuente: elaboración propia.

### **Las organizaciones comunitarias y funcionales, juntas de vecinos o uniones comunales constituyen la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil**

Se ha dicho que las organizaciones que existen en nuestro país se dedican a una gran diversidad temática. Sin embargo, respecto al marco regulatorio que las rige, existe una cierta concentración. Se puede observar que cerca del 80% de las OSC son organizaciones comunitarias y funcionales, juntas de vecinos o uniones comunales. En otras palabras, cuatro de cada cinco organizaciones que existen actualmente en Chile, quedan dentro de esta categoría jurídico-institucional. Del 20% restante de las organizaciones, se aprecia que solamente los sindicatos y las fundaciones y asociaciones no acogidas a leyes especiales representan más de un 6% del total. El dato descrito puede deberse a la gran diversidad de organizaciones que existen en la categoría de organizaciones funcionales, tales como grupos folclóricos, asociaciones de trabajadores, cámaras de comercio, comités de vivienda, clubes deportivos, centros de madres, centros de padres y apoderados, agrupaciones juveniles, asociaciones cívicas, asociaciones de productores, clubes de rotarios, entre muchas otras. Todas ellas están regidas por la misma ley y son aunadas, aunque no exclusivamente, por el Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación.

**GRÁFICO 4. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SEGÚN ESTATUS JURÍDICO-INSTITUCIONAL (%)**



**Fuente:** elaboración propia.  
N válido: 229.019 casos.

A modo de síntesis, la radiografía institucional de las organizaciones de la sociedad civil muestra que en Chile existen muchas OSC, especialmente si se considera la tasa de organizaciones cada mil habitantes, estas organizaciones son relativamente jóvenes, se distribuyen de forma bastante descentralizada a lo largo del país, son temáticamente diversas y están jurídicamente concentradas en la categoría de organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales.

Como se ha podido apreciar, con el tiempo, y gracias a los esfuerzos realizados desde la Ley 20.500, el número de organizaciones inscritas en el país ha ido en aumento. Ahora bien, el número de organizaciones nada dice sobre la realidad de cada una de ellas en su operación real, la cantidad de recursos que manejan, las personas que movilizan o la sustentabilidad de ellas mismas. Por lo tanto, si bien la gran asociatividad que existe en Chile es positiva, también tiene otras aristas, como la atomización, que deben considerarse con precaución.

## RADIOGRAFÍA SOCIAL

Continuamente se informa respecto a cómo la ciudadanía, los usuarios y las personas perciben y valoran el actuar de diversas instituciones como el gobierno, el parlamento, la empresa, el sistema educativo y otros ámbitos. Sin embargo, poco o nada se sabe respecto de la valoración que se hace del trabajo regular de las organizaciones de la sociedad civil. En esta sección se presentan los principales resultados del estudio “Las organizaciones de la sociedad civil desde la percepción de los chilenos. Primer índice de Valoración Social en Chile, 2016”<sup>1</sup>. Este busca conocer la valoración que la sociedad chilena hace de las OSC y del trabajo que realizan. Para ello, junto con medir el conocimiento que se tiene del sector y la participación que existe en él, se construyó un índice de valoración que permite medir a estas organizaciones desde un punto de vista perceptual.

Para tener una mirada verdaderamente amplia de este sector y su posicionamiento dentro de la sociedad, es ineludible descender a una escala microsocia o individual, que habla de las percepciones y experiencias que viven diariamente los chilenos. Como se menciona en la radiografía institucional, Chile cuenta con 234.502 OSC, demostrando ser un país con altos niveles de asociatividad, superiores incluso a los de Estados Unidos y Australia. Sin embargo, el capital social no solo se genera y define desde las instituciones formales (dimensión estructural), sino también desde las normas informales, valores y confianza existentes entre individuos, es decir, desde un nivel cognitivo (Coleman, 1990; Fukuyama, 1997; Grootaert y Van Bastelaer, 2002).

Los resultados muestran que las organizaciones de la sociedad civil, en todos sus aspectos, son muy valoradas por los chilenos. Esto cobra especialmente relevancia en un clima de muy baja valoración y confianza hacia las instituciones<sup>2</sup>.

## Metodología

Para la recolección de información, se realizaron dos estudios, uno de carácter cuantitativo y otro de carácter cualitativo. Para el primero, cuyos principales resultados son presentados a continuación, se realizó una encuesta representativa de la población chilena mayor de 18 años. Para ello se realizó una muestra estratificada, y se aplicó un cuestionario a 1.500 personas logrando un error muestral máximo de 2,7% con un nivel de confianza de un 95%. Posteriormente, se creó un ponderador a partir de las proyecciones poblacionales del INE de junio del 2015, considerando región, sexo, zona (urbano, rural) y edad (en tramos). El trabajo de campo se llevó a cabo entre los meses de octubre y diciembre del año 2015<sup>3</sup>. El cuestionario aplicado consideró tres aspectos relevantes: el conocimiento, la participación y la valoración de las OSC. Este último aspecto cuenta, a su vez, con tres dimensiones.

- 
1. Para mayor detalle, véase: “Las organizaciones de la sociedad civil desde la percepción de los chilenos. Primer Índice de Valoración Social en Chile 2016”, que fue publicado en el mes de mayo de ese año. Disponible en <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicaciones/>
  2. Por ejemplo, Encuesta Bicentenario UC-Adimark.
  3. Tanto el diseño muestral como el trabajo de campo estuvo a cargo de la empresa de estudios Data Voz.

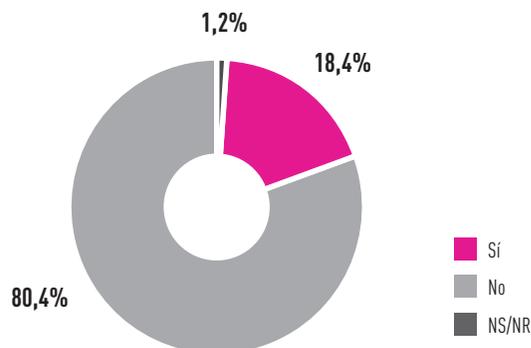
Para el estudio cualitativo, cuyo objetivo era complementar la información de la encuesta, se entrevistaron a 45 personas provenientes de la esfera pública, privada y de OSC. Se aplicó una entrevista semiestructurada en base a las preguntas que integraba la encuesta. El trabajo de campo se realizó entre octubre y diciembre de 2015, tanto en Santiago como en regiones.

## Principales resultados radiografía social

### Las partes son más conocidas que el todo

Un primer resultado que arrojó la encuesta tiene que ver con el conocimiento que existe dentro de la población chilena sobre las organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, es interesante destacar que el concepto de “Organizaciones de la sociedad civil”, como un todo general, no es tan conocido como sí lo son las distintas organizaciones que lo componen. Así, mientras casi un 80% de la población afirma no haber escuchado nunca el término “Organizaciones de la sociedad civil”, cuando se pregunta acerca de organizaciones específicas, el desconocimiento disminuye enormemente; de hecho, solo un 4,1% de la población nunca ha escuchado sobre ninguna de las organizaciones de las cuales hace referencia el estudio.

**GRÁFICO 5. PERSONAS QUE HAN ESCUCHADO EL TÉRMINO “ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL” (%)**



P. ¿Ha escuchado hablar sobre el término “Organizaciones de la sociedad civil”?

Fuente: elaboración propia.

N= 1.505, total de casos.

Como puede verse en el Gráfico 6, las organizaciones más conocidas son bomberos, las juntas de vecinos y las organizaciones deportivas. Todas estas organizaciones destacan por operar a escala comunitaria y barrial y por estar distribuidas en gran cantidad, en casi la totalidad del territorio nacional. En cambio, las organizaciones menos conocidas destacan por operar o bien a una escala más amplia y nacional, como las de transparencia política, o bien en ámbitos puntuales, como es el mundo del trabajo en el caso de los sindicatos, colegios profesionales y los gremios. Si se agrupan a las organizaciones de distintos tipos, como se muestra en el Gráfico 7, las organizaciones más conocidas son las organizaciones que prestan servicios sociales (un 90% conoce al menos una), seguido por las organizaciones funcionales (cerca de un 87% conoce al menos una). Mientras tanto, las organizaciones menos conocidas son las organizaciones sindicales, colegios profesionales y asociaciones gremiales, aunque de igual forma dos tercios de la población ha oído hablar de alguna de ellas.

---

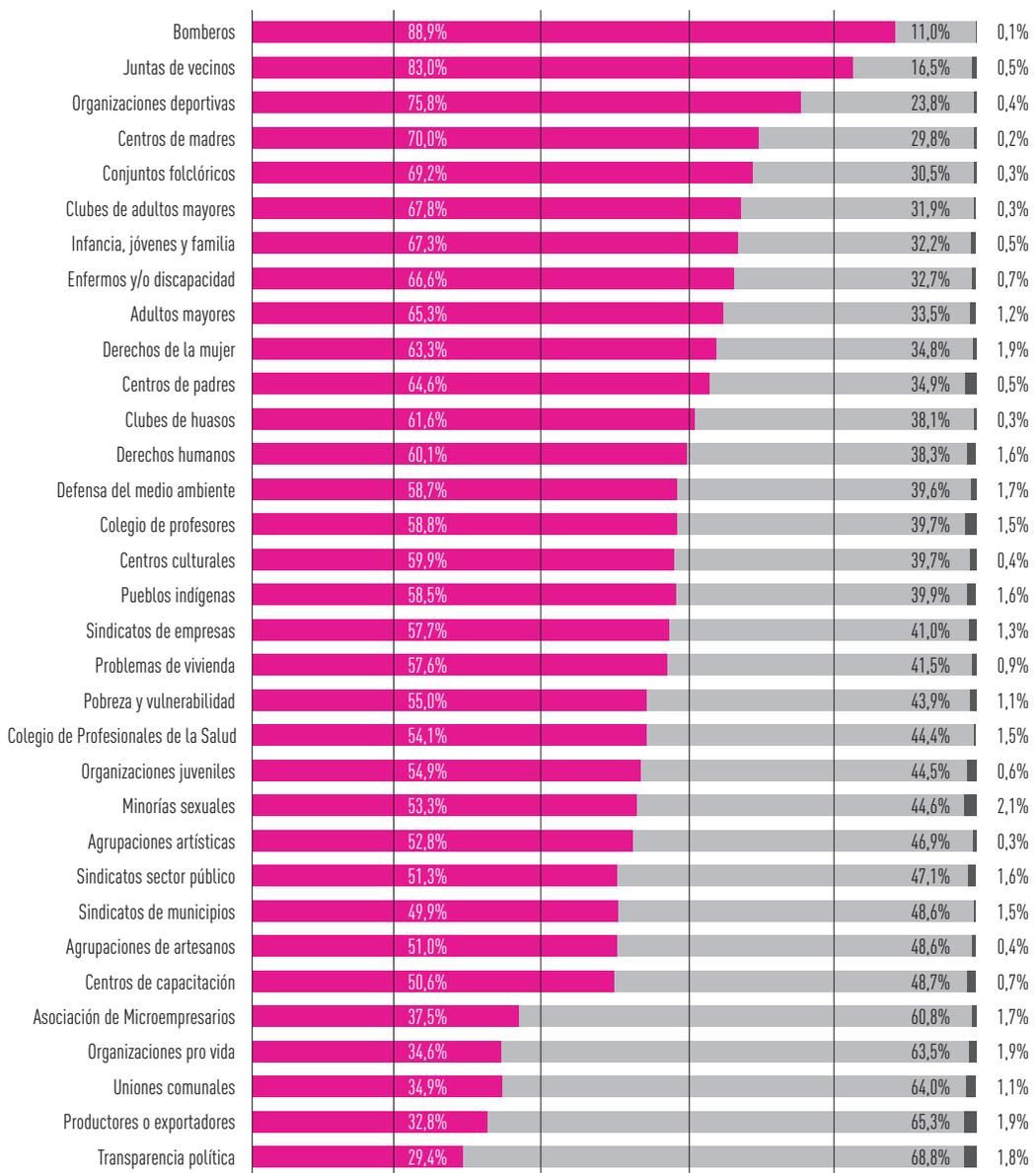
**“El concepto de sociedad civil tiene tres acepciones: la primera indica a todos aquellos ciudadanos que se organizan de diversos modos. Luego le sigue una segunda acepción ética... Y luego una más general, de análisis de la sociedad, que la define como todo aquello que no es el Estado ni el mercado”.**

Respuesta obtenida en el análisis cualitativo del estudio.

---

Se tiene, por lo tanto, un gran conocimiento de las distintas organizaciones de la sociedad civil de parte de los chilenos, a pesar que el concepto “organizaciones de la sociedad civil” no es muy conocido por la población. De hecho, el término, recién vino a instalarse en el país el año 2011 con la promulgación de la Ley 20.500.

**GRÁFICO 6. PERSONAS QUE HAN ESCUCHADO HABLAR DE ALGUNA DE LAS SIGUIENTES ORGANIZACIONES (%)**



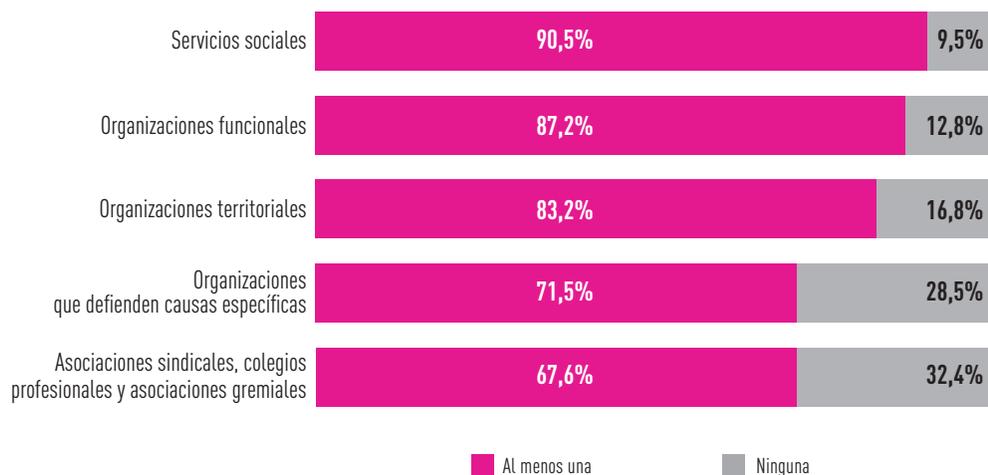
P. ¿Ha escuchado hablar de alguna de las siguientes organizaciones? Respuestas múltiples.

■ Sí ■ No ■ NS / NR

Fuente: elaboración propia<sup>4</sup>.  
N= 1.505, total de casos.

4. Este listado, si bien trató de ser exhaustivo a todas las OSC de Chile, resultaba muy extenso al presentarlo al encuestado. Por ello se optó por tomar una muestra de las entidades y agruparlas por las categorías más básicas.

**GRÁFICO 7. PERSONAS QUE HAN ESCUCHADO HABLAR DE AL MENOS UNA DE LAS SIGUIENTES CATEGORÍAS DE OSC (%)**



P. ¿Ha escuchado hablar de alguna de las siguientes organizaciones? Respuestas múltiples.

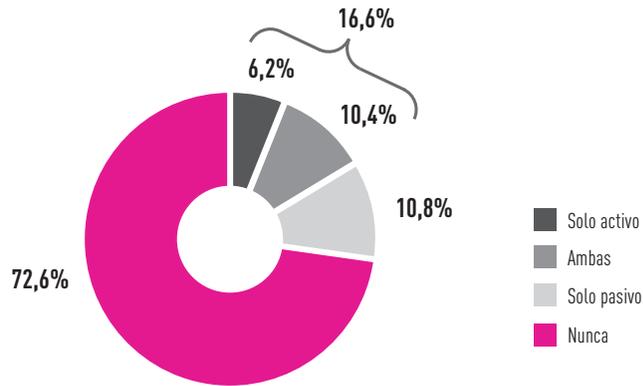
Fuente: elaboración propia.

N= 1.505 total de casos.

### Las tasas de participación en las organizaciones sociedad civil son “intermedias”

Como se pudo ver en el apartado anterior, en Chile existe una alta capacidad de organización y asociatividad, incluso si se compara con países como Estados Unidos y Australia. A pesar de ello, cuando se habla de participación, el panorama cambia bastante. Así, internacionalmente Chile se ubica en el puesto 88 de 145 países en el ranking de participación de la encuesta Gallup (2015), encontrándose bajo el promedio mundial, aunque en una posición levemente superior al promedio de los países sudamericanos. Respecto a este tema, los datos de este estudio muestran que cerca de un 40% de la población chilena ha participado en alguna organización de la sociedad civil alguna vez en su vida, aunque en el último año no más de un 30% lo ha hecho. Si se considera exclusivamente la participación de tipo activa, cuyas formas serán descritas a continuación, solo un 16% lo ha hecho en el último año.

**GRÁFICO 8. TIPO DE PARTICIPACIÓN SEGÚN INTENSIDAD (%)**



P. En los últimos 12 meses ¿ha participado usted de alguna(s) de las siguientes formas? Respuestas múltiples.

Fuente: elaboración propia.

N = 1.505, total de casos.

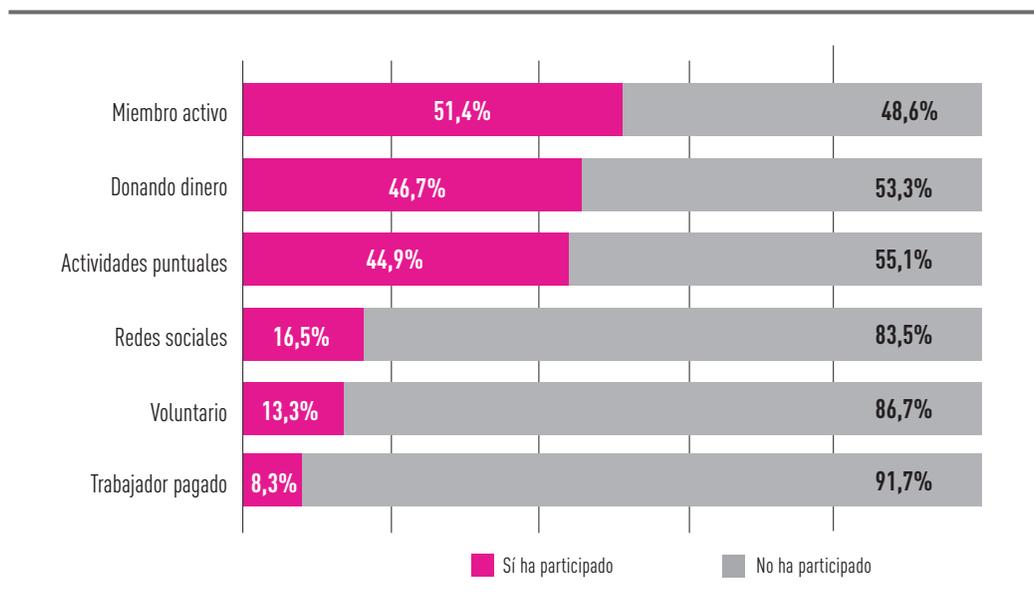
Como se muestra en la Tabla 4, la participación en las OSC puede tener distintos niveles de intensidad, siendo más involucrada en el caso de aquellos que son miembros activos o que trabajan, de forma voluntaria o pagada, en una de estas organizaciones, o puede ser menos involucrada, como la de quien dona dinero, acude a alguna actividad puntual o apoya una causa a través de las redes sociales.

**TABLA 4. TIPO DE PARTICIPACIÓN SEGÚN INTENSIDAD**

Intensidad	Tipo de participación
<b>Activa</b>	Voluntario: Destinar parte del tiempo, de forma libre y gratuita, a realizar labores dentro de una organización.
	Trabajador pagado: Trabajar de forma remunerada en una organización
	Miembro activo: Formar parte del directorio, de la directiva, de una comisión, de un grupo de trabajo o de alguna instancia o proyecto de la organización
<b>Pasiva</b>	Donar dinero: Aportar con recursos monetarios a una organización.
	Redes sociales: Manifestar apoyo a una actividad o causa que está siendo difundida vía redes sociales.
	Actividades puntuales: Asistir esporádicamente a recaudaciones, eventos masivos, fiestas para recaudación de fondos, entre otros.

El estudio muestra que la forma de participación más común de la población chilena es la de membresía, donde, alrededor de la mitad de las personas declaró ser miembro activo de alguna organización. A su vez, donar dinero y participar en actividades puntuales ha convocado a alrededor de un 45% de la población en el último año, ambas actividades especialmente recurrentes en la población de 30 a 49 años. En cambio, el trabajar activamente en una OSC, tanto de forma voluntaria como pagada, es la forma menos común de participación dentro de la población. Por su parte, el apoyo a causas o actividades a través de las redes sociales destaca por ser una nueva y emergente forma de participación, siendo una forma de participación que se da especialmente en la población que tiene entre 30 y 49 años y es significativamente baja en la población mayor de 60 años.

**GRÁFICO 9. PERSONAS QUE DECLARAN HABER PARTICIPADO EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES, SEGÚN TIPO DE PARTICIPACIÓN (%)**



P. ¿Ha participado usted de alguna(s) de las siguientes formas en los últimos 12 meses?  
Preguntas de respuestas múltiples.

Fuente: elaboración propia.

N= 431, número de personas que han participado durante los últimos 12 meses.

Donde más han participado los chilenos en los últimos 12 meses es en las organizaciones comunitarias, tanto funcionales como territoriales, teniéndose que alrededor de un 73% de las personas que han participado lo ha hecho en alguna de ellas; en este punto cabe destacar que las mujeres resaltan especialmente por su participación en las organizaciones territoriales. Las organizaciones sindicales y las enfocadas a la defensa y promoción de diferentes causas involucran a una menor cantidad de personas.

## Las OSC tienen una alta valoración ciudadana, en un contexto de desconfianza generalizada

Como parte del estudio se construyó un índice de valoración de las OSC, el cual, además de capturar el momento actual, permite monitorear en el tiempo la evolución de esta dimensión dentro de la población. Esto es de gran relevancia dado que la valoración que existe en la sociedad chilena hacia las OSC les otorga validez y apoyo para actuar dentro de la sociedad.

El índice está integrado por tres dimensiones que, de acuerdo a la bibliografía consultada (Salamon, 2002; Edwards, 2011; Oede, 2013; World Economic Forum, 2013; Wixley y Noble, 2014), darían cuenta de esta valoración e inciden en la percepción que la población tiene de ellas. En primer lugar, incide la apreciación de la destreza que muestran las organizaciones para desempeñar sus funciones y cumplir sus objetivos (dimensión de capacidad). En segundo lugar, se considera la percepción sobre la aptitud que muestran las organizaciones para adaptarse a las realidades sociales en que operan (dimensión de adaptabilidad). Finalmente, se considera la sensación sobre su integridad y benevolencia (dimensión de confiabilidad). Bajo el propósito de estudiar más detalladamente la valoración social de las OSC, cada una de las tres dimensiones fueron desagregadas en dos subdimensiones, las que se presentan en el siguiente esquema:

**TABLA 5. DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES DE LA VALORACIÓN**

Concepto	Dimensión	Subdimensión
Valoración	Capacidad	Calidad
		Rapidez
	Adaptabilidad	Sintonía
		Flexibilidad
	Confiabilidad	Vocación
		Autonomía

**“Está totalmente documentado que en los momentos de desastres la situación se salva por las juntas de vecinos. Entonces, por ejemplo, las comunas que después del terremoto del 2010 que efectivamente tenían un buen capital social superaron mucho antes la situación que las que no tenían... cuando tú necesitas tejido social pucha que son efectivas, conocen a toda la gente, por ejemplo, saben cuáles son los abuelitos de los cuales la municipalidad tiene que hacerse cargo y se mueven y generan una cantidad de recursos que es impresionante”.**

Respuesta obtenida en el análisis cualitativo del estudio.

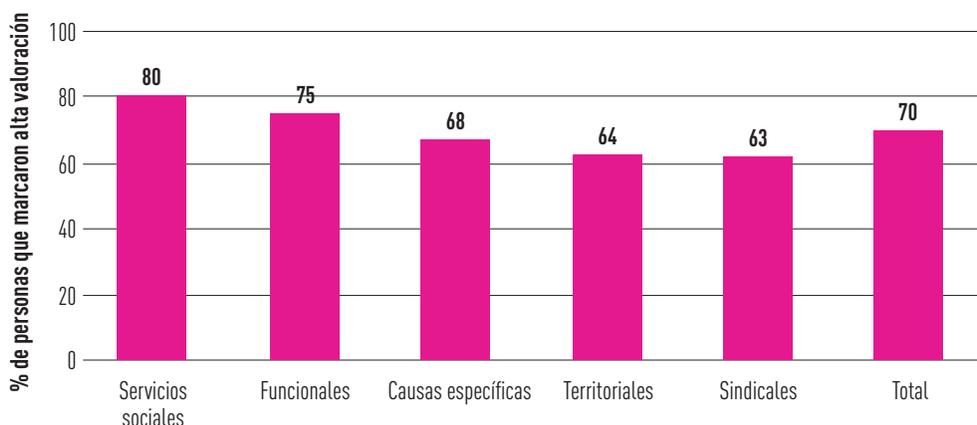
**“Dentro de las posibilidades que tienen... sí, realizan un trabajo de calidad. Eso se refleja en la motivación que tienen de organizarse en un contexto tan individualista. La mayoría de las personas aprecian las OSC porque son un aporte... Pero las personas se dan cuenta que muchas de estas necesidades debieran ser cubiertas por el Estado o por empresas privadas”.**

Respuesta obtenida en el análisis cualitativo del estudio.

Teniendo en cuenta las distintas dimensiones y subdimensiones de la valoración que consideró el estudio, es posible afirmar que más de la mitad de la población chilena entrega una “alta valoración” a todos los tipos de organizaciones, ya que en todos los atributos o subdimensiones aparecen con un porcentaje de valoración igual o superior al 50%. Analizando por atributo, la calidad es la dimensión mejor evaluada en los cinco tipos<sup>9</sup> de organizaciones estudiadas. Por el contrario, la autonomía aparece como la subdimensión con menos menciones positivas.

En cuanto al tipo de organización, aquellas que están orientadas a entregar servicios sociales fueron las mejor evaluadas en todos los aspectos, alcanzando un 80% de valoración. En tanto que las asociaciones sindicales, colegios profesionales y asociaciones gremiales fueron las que recibieron una menor valoración, aunque de igual forma se les concedió un 63% de valoración.

**GRÁFICO 10. PERSONAS QUE MARCAN “ALTA VALORACIÓN”, POR TIPO DE ORGANIZACIÓN (%)**



**Fuente:** elaboración propia.

N Funcionales: 1.105.

N Territoriales: 1.063.

N Causas específicas: 874.

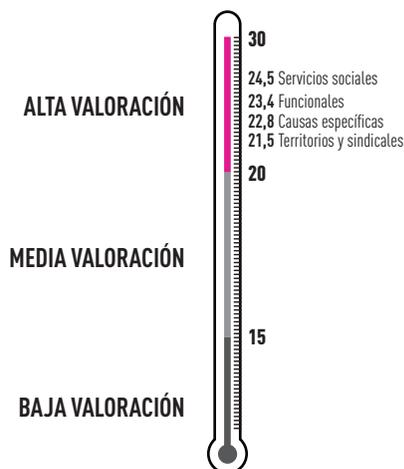
N Servicios sociales: 1.204.

N Asociaciones sindicales, colegios profesionales y asociaciones gremiales: 817.

9. Organizaciones funcionales – Organizaciones territoriales – Servicios sociales – Organizaciones que defienden causas específicas – Asociaciones sindicales, colegios profesionales y asociaciones gremiales.

Como se grafica en el esquema 1, respecto al índice construido, sus valores pueden ir del 0 al 30, correspondiendo el 0 a un clima de baja valoración y el 30 a una valoración máxima. En este sentido, puede apreciarse cómo este sector recibe una alta valoración de parte de los chilenos en todas las organizaciones que lo componen. Esta alta valoración cuenta con algunos matices, variando por tipo de organización y por los aspectos que se pueden valorar; no obstante, más de la mitad de los entrevistados les concedió una valoración positiva a todas las organizaciones y en todos los aspectos. Aunque el índice no haya arrojado una valoración máxima, igual a 30, los resultados son una muy buena noticia para el sector sin fines de lucro, considerando el clima de desconfianza y baja valoración que existe dentro de la población chilena hacia las instituciones del sector público y privado. Mientras algunas encuestas nacionales, como la Encuesta Bicentenario UC-Adimark, muestran como muchas instituciones prácticamente no despiertan confianza en los chilenos (por ejemplo el parlamento y los partidos políticos, en los cuales menos de un 5% de la población confía en ellos), de acuerdo al presente estudio más de la mitad de los chilenos valora positivamente a las OSC en todos los aspectos.

#### ESQUEMA 1. VALORACIÓN DE LAS OSC



El resultado más relevante arrojado por esta investigación ha sido la gran valoración que existe de parte de la población hacia las organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, los chilenos consideran que las OSC actúan, en primer lugar, mostrando capacidad para entregar resultados de calidad y de forma expedita. En segundo lugar, son capaces de adaptarse a las diferentes situaciones, con flexibilidad y en sintonía con las realidades sociales en las que operan. Y, finalmente, inspiran alta confiabilidad en su actuar, mostrando vocación y autonomía. No obstante, la legitimidad sobre la cual descansan las distintas organizaciones, aspecto clave para su funcionamiento, es una frágil cualidad, la cual se mantiene a través del tiempo solo con la capacidad, adaptabilidad y confiabilidad que demuestren en su actuar. La transparencia y profesionalismo constituyen un desafío constante que, especialmente en un clima de alta desconfianza, no debe descuidarse.

## RADIOGRAFÍA ECONÓMICA

En esta sección se presentan y analizan tres dimensiones claves de las organizaciones de la sociedad civil chilena en un contexto comparado internacional, permitiendo dimensionar por segunda vez en Chile, el tamaño económico de las organizaciones que forman parte de este sector.

Específicamente, el análisis se centra en tres variables: (1) empleo que generan, remunerado y voluntario (2) recursos que movilizan y (3) fuentes de donde provienen sus ingresos. Como base, se utiliza el marco conceptual y metodológico desarrollado por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins (JHU), el cual ha sido aplicado desde el año 1990 en estudios similares en 45 países del mundo, siendo seis de éstos de Latinoamérica.

Tal y como se describió en la radiografía institucional, la JHU define un concepto de organizaciones de la sociedad civil<sup>1</sup> basado en cinco criterios –ser una organización, ser sin fines de lucro, ser autónomas, ser voluntarias y ser privadas–. Una vez que se ha establecido el concepto de Organizaciones de la Sociedad Civil y se ha definido el universo a estudiar, el objetivo es estimar ciertos parámetros claves, como se detalla más adelante.

A continuación, se presenta la metodología utilizada y, después, los principales hallazgos en perspectiva comparada.

### Metodología

Para lograr medir las tres dimensiones propuestas –recursos (en términos de gasto e ingreso), empleo remunerado y voluntariado–, la metodología de la JHU establece, en primer lugar, la identificación de potenciales fuentes de información secundarias, como por ejemplo, Cuentas Nacionales, directorios públicos o encuestas realizadas por otras entidades, a modo de determinar qué datos se encuentran disponibles, cuáles son las variables medidas y para qué fracción de las OSC fueron aplicadas. Y en segundo lugar, y sobre la base de este diagnóstico, desarrollar una estrategia que permita cubrir los vacíos de información detectados.

En Chile no existe una entidad que centralice las variables de interés de este estudio para el universo de OSC. Si bien existe información recolectada por el Banco Central o por el Ministerio de Justicia, entre otros organismos, sus bases de datos abarcan subconjuntos de organizaciones que han sido establecidos de acuerdo a los objetivos de sus propios registros. En consecuencia, se detecta una importante carencia de información consolidada. En este contexto, y siguiendo con la metodología de la JHU, para este estudio se requirió efectuar un proceso de levantamiento de información primaria para complementar las fuentes secundarias identificadas y cubrir a la totalidad del universo de OSC en Chile. Se optó, entonces, por diseñar una muestra de representatividad nacional, que utiliza como marco muestral el mapa de las organizaciones de

1 A partir de Field Guide N°1: Definitions and Classifications. Project Guidance Manual (1996). Salamon, Lester (1996). Phase III: Project Guidance Manual. Institute for Policy Studies Center for Civil Society Studies.

la sociedad civil. Adicionalmente, se recurrió a registros administrativos como fuente de información secundaria. En suma, las estimaciones que aquí se realizan surgen a partir de mecanismos de recolección de información mixtos. La construcción de la muestra fue llevada a cabo por la consultora DataVoz/Statcom<sup>2</sup>, la cual fue definida en base a las siguientes características, presentadas en el Cuadro 1:

### CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DISEÑO MUESTRAL.

**Tipo de estudio:** cuantitativo, con métodos de recolección de información mixta.

**Población de inferencia:** el universo originalmente construido de 234.502 OSC es corregido por una tasa de operatividad. La población de inferencia final corresponde a 196.455 OSC.

**Tamaño de la muestra:** 941 organizaciones efectivas.

**Diseño muestral:** estratificado, con afijación proporcional. Las variables utilizadas para estratificar son:

**Tamaño económico:** para construir esta variable se utilizaron datos de ventas de las OSC elaborados por el Servicio de Impuestos Internos. En base a estos, se definen cuatro categorías: pequeñas (desde 0 a 200 UF anuales), medianas (desde 200 a 25.000 UF anuales), grandes (desde 25.000 a 200.000 UF anuales), súper grandes (200.000 y más UF anuales).

**Macrozona:** corresponde a la zona geográfica del país donde fue inscrita la organización. Se construyen cinco categorías: norte grande (regiones: XV, I y II), norte chico (regiones: III y IV), zona centro (regiones: V, VI, VII, y RM), zona sur (regiones: VIII, IX, XIV y X) y zona austral (regiones: XI y XII).

**Categoría ICNPO:** corresponde a una clasificación internacional en torno a la temática de trabajo de las organizaciones. Se trabaja con nueve categorías.

**Marco muestral:** base de datos del Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2015.

**Margen de error:** 3% a un 95% de confianza, con varianza máxima, corrección por universo finito y efecto diseño de 0,9.

**Fecha de recolección de información:** desde el 5 de abril al 31 de octubre de 2016.

**Expansión de la muestra:** probabilística por tamaño económico, macrozona y categoría ICNPO. En tanto se expande a la población de inferencia corregida, el factor está dado por:

$$FACTOR\_EXP = \frac{P_{ijl}}{M_{ijl}}$$

Donde  $P_{ijl}$  es el número de casos en la población de inferencia del estrato  $ijl$  y  $M_{ijl}$  es el número de casos en la muestra para el estrato  $ijl$ .

2 Además de la muestra, la consultora Data Voz/Statcom realizó el trabajo de campo. <http://www.datavoz.cl/>

Los mecanismos de recolección de información utilizados fueron: (1) fuente primaria, que corresponde a una encuesta aplicada a las organizaciones; (2) fuente secundaria, en la que se utilizan diferentes registros para recoger la información.

De este modo, la muestra final de 941 casos es cubierta a través de las dos fuentes de información señaladas, lo que se representa en la Tabla 6.

**TABLA 6. NÚMERO DE REGISTROS VÁLIDOS SEGÚN FUENTE DE INFORMACIÓN**

Tipo de Fuente	Número de registros	%
<b>1. Fuente primaria</b>		
Encuesta Sociedad en Acción	854	90,7
<b>2. Fuente secundaria</b>		
Ministerio de Justicia	26	2,8
Ministerio de Educación	43	4,6
Comunidad de Organizaciones Solidarias	14	1,5
Junta Nacional de Bomberos	4	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>941</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

Para la construcción del cuestionario, además de las preguntas que la JHU propone para estimar los indicadores económicos de las organizaciones de la sociedad civil, se agregan otras preguntas de interés. De este modo, el cuestionario se encuentra conformado por cuatro módulos:

1. Descripción general: comprende preguntas de nombre, año de inscripción y personalidad jurídica de las OSC.
2. Personal: Se pregunta por número de trabajadores –remunerados y voluntarios– que trabajaron en la organización el 2015, número de horas trabajadas y caracterización sociodemográfica. Permite estimar la fuerza de trabajo remunerado y no remunerado de la sociedad civil, en términos de jornadas completas equivalentes (JCE)<sup>3</sup>.
3. Recursos económicos: comprende preguntas respecto a la cantidad de recursos económicos gastados e ingresados por la OSC durante el año 2015. Se pregunta por monto y fuente de dichos recursos.
4. Otros temas: comprende preguntas de diversa índole. Por ejemplo, grupo de beneficiarios, relación de la sociedad civil con el Estado y con el mundo privado, y uso de plataformas de información.

3 Para calcular la medida de Tiempo Completo Equivalente, es decir, a cuántas personas empleadas en jornada completa durante el año completo equivalen las horas trabajadas, se calculó la siguiente variable: Tiempo Completo Equivalente (FTE)=(nº horas trabajadas en el año en la OSC)/(52\*44)

## Organizaciones que componen la sociedad civil: concepto internacional y nacional<sup>4</sup>

Tal como se menciona en la Radiografía Institucional, el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la JHU, establece cinco criterios que definen la pertenencia a organizaciones de la sociedad civil y que han sido considerados en este estudio para establecer el universo de este sector en Chile. Respetar la definición internacional es imperioso para permitir la comparación de la información obtenida para Chile respecto a la de otros países. Tal como se muestra en la Tabla 7, el concepto internacional de OSC incorpora una diversidad muy amplia de organizaciones. No obstante lo anterior, el concepto internacional no es plenamente coincidente con la representación social de las organizaciones de la sociedad civil que existe en Chile, ya que incorpora a algunos tipos de organizaciones que, aunque calificando formalmente como OSC, en la práctica en nuestro país no son percibidas como parte de esta agrupación. Este es el caso, por ejemplo, de las universidades o los partidos políticos. Por lo tanto, se construyó una segunda definición, que denominamos concepto nacional, en base a un subconjunto de OSC<sup>5</sup>, que excluye a los siguientes grupos: universidades, sindicatos, asociaciones gremiales y partidos políticos. De acuerdo a lo anterior, los resultados son principalmente presentados desde el concepto internacional, permitiendo hacer comparaciones con otros países y con la investigación llevada a cabo en 2004.

**TABLA 7. ORGANIZACIONES QUE COMPONEN LA SOCIEDAD CIVIL**  
**(Concepto nacional v/s concepto internacional)**

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

Fuente: elaboración propia.

4 Todas las estadísticas de las instituciones sin fines de lucro que se utilizan con el objeto comparativo en este capítulo excluyen religión, es decir aquellas organizaciones como parroquias o iglesias cuyas actividades están relacionadas con el culto. Esto, debido a la dificultad que ha habido tanto en Chile como en otros países, para recolectar información de calidad en esta categoría. No obstante, sí se incluyeron organizaciones que pertenecen a las Iglesias y que prestan servicios sociales, educacionales y otros, tales como, hogares de niños, comedores y escuelas, entre otros.

5 Se llegó a esta definición nacional mediante un proceso de consulta realizado a algunos representantes de la sociedad civil, que forman parte del Consejo Consultivo del proyecto Sociedad en Acción.

## PRINCIPALES RESULTADOS: RADIOGRAFÍA ECONÓMICA

En esta sección se presenta, en primer lugar, el análisis de los resultados obtenidos para Chile, y en perspectiva comparada con 42 países del estudio de la JHU. También se realiza una comparación con los datos obtenidos el año 2004 (Irrarrázaval, et al. 2006). Una última sección presenta algunos resultados solo desde la perspectiva del concepto nacional de OSC.

### Las organizaciones de la sociedad civil chilenas en un contexto comparado

#### Las organizaciones de la sociedad civil son un componente importante en la economía del país

Como lo ilustra la Tabla 8, las OSC representan una proporción importante del empleo y del PIB nacional, lo que permite concluir que las organizaciones de la sociedad civil además de ser un importante actor social, son también relevantes en la generación de empleo y recursos económicos<sup>6</sup>.

**TABLA 8. RADIOGRAFÍA ECONÓMICA OSC CHILE 2015. DEFINICIÓN CONCEPTO INTERNACIONAL (Incluye todas las categorías ICNPO, menos organizaciones de culto religioso)**

	145.254 empleos remunerados en jornadas completas equivalentes.
310.119 jornadas completas equivalentes (remuneradas y voluntarias)	164.865 empleos voluntarios en jornadas completas equivalentes.
	3,6% de la población económicamente activa
USD 5.028 millones en gastos	2,1% del PIB

Fuente: elaboración propia. Proyecto Sociedad en Acción.  
Concepto internacional, N expandido: 196.455 casos

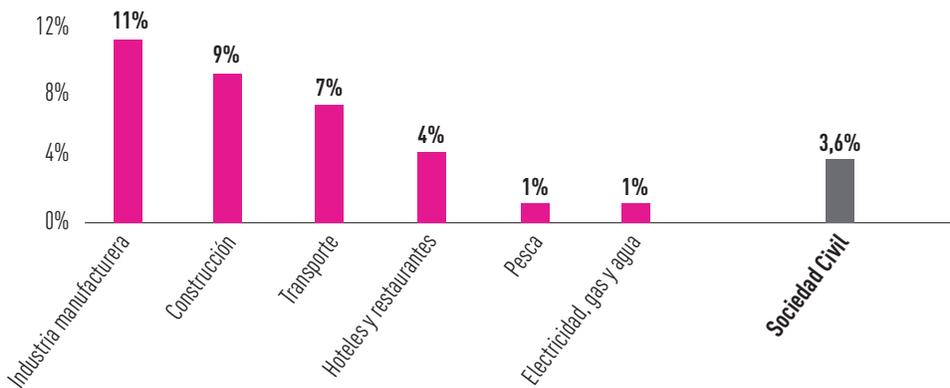
### Un empleador de importancia

Las organizaciones de la sociedad civil tienen una particularidad en relación a otros sectores de la economía, ya que una proporción relevante de las personas que dedican su tiempo a estas organizaciones lo hacen de forma voluntaria, sin recibir una retribución material por ello. La medición propuesta por la JHU considera ambas formas de empleo, (remunerado y voluntario), como empleo total de las OSC; la mayor parte de sus teorías y las comparaciones propuestas están dadas por el tamaño del empleo total y la proporción interna de éste.

6 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, encontrando ciertas convergencias al menos en las tendencias.

Las OSC chilenas generan más de 310 mil empleos voluntarios y remunerados en términos de jornadas completas equivalentes (JCE), esto corresponde a 3,6% de la población económicamente activa del país<sup>7</sup>. Tal como se observa en el Gráfico 11, al considerar el empleo total, las OSC emplean más del triple que el sector pesca y que el sector electricidad y agua, y bastante cercano al sector hoteles y restaurantes. Al observar únicamente el empleo remunerado que generan, este equivale a un poco más de 145 mil JCE, que corresponde a 1,7% de la fuerza laboral.

**GRÁFICO 11. EMPLEO TOTAL RESPECTO A LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (EN %)**

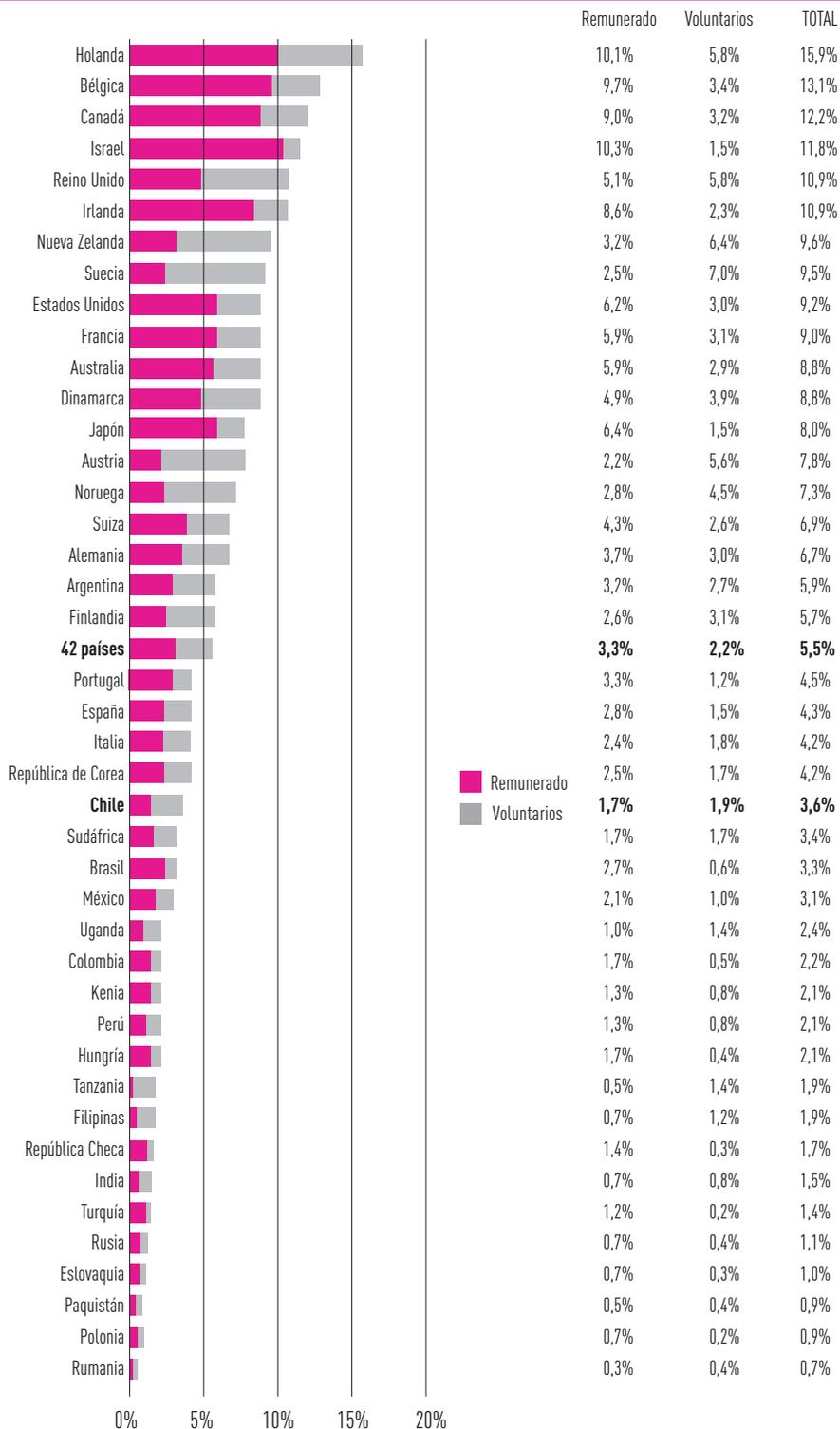


**Fuente:** elaboración propia. Estadísticas Banco Central. Proyecto Sociedad en Acción. Empleo de las OSC incluye empleo remunerado y voluntario en JCE.

Al presentar como indicador del tamaño de la sociedad civil, el trabajo remunerado y voluntario como proporción de la población económicamente activa, se obtiene que la sociedad civil chilena constituye una importante fuerza generadora de empleo. Este indicador varía enormemente entre los países de la región, donde el caso chileno, estaría por sobre lo observado en otros países de Latinoamérica. Sólo Argentina presenta un mayor porcentaje de empleo respecto a la fuerza laboral con el 5,9%; dos puntos porcentuales más alto que el caso chileno, como lo muestra el Gráfico 12. Sin embargo, si se considera sólo el 1,7% de empleo remunerado como porcentaje de la población económicamente activa, este se encuentra por debajo del promedio del 3,3% para los 42 países considerados en el gráfico, e incluso por de bajo de otros países latinoamericanos, exceptuando Perú.

<sup>7</sup> La población económicamente activa se define en Chile como toda persona mayor de 15 años que se encuentra trabajando o disponible para trabajar (excluye a los que están institucionalizados o incapacitados).

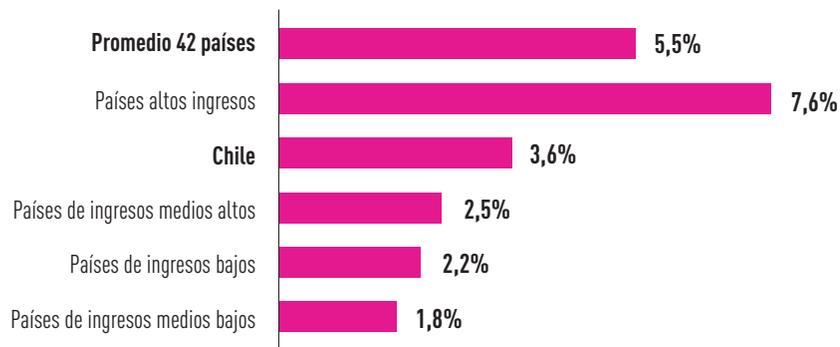
**GRÁFICO 12. EMPLEO TOTAL DE LAS OSC COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, POR PAÍSES.**



Fuente: elaboración propia. Jonhs Hopkins Comparative Non Profit Project.

Considerando la clasificación de países que realiza el Banco Mundial<sup>8</sup>, hay un indicio de asociación entre el tamaño de la fuerza laboral de las OSC con respecto al nivel de ingresos de los países. Efectivamente, se observa que los países de altos ingresos muestran una mayor proporción del empleo que generan respecto de la fuerza laboral del país, mientras que los países de bajos ingresos, presentan una menor. Sin embargo, esta asociación pareciera no respetarse para el caso chileno, donde el tamaño de la fuerza laboral de las OSC es menos de la mitad del que podría esperarse para su nivel de ingresos. Dado que Chile es clasificado en el grupo de países altos ingresos, era de esperar que el comportamiento, en términos del empleo generado por las OSC como proporción de la fuerza laboral del país, fuese similar al de otros países del mismo grupo. Como se aprecia en el Gráfico 13, Chile se encuentra muy por debajo del 7,6% de los países de altos ingresos y también casi dos puntos porcentuales bajo el promedio de los 42 países del estudio.

**GRÁFICO 13. TAMAÑO DE LA FUERZA LABORAL DE LAS OSC, POR NIVEL DE INGRESOS, POR PAÍSES (%).**



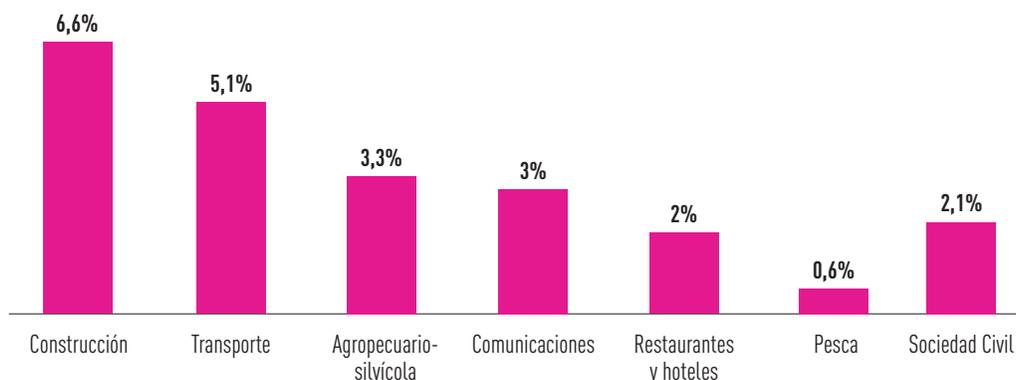
Fuente: elaboración propia/ Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

## Una considerable proporción de recursos económicos

Las organizaciones de la sociedad civil chilenas representan un 2,1% del PIB en términos de gastos, lo que corresponde a 5.028 millones de dólares. Tal como lo ilustra el Gráfico 14, los recursos movilizados por OSC en términos de proporción del PIB, son comparables a las de un importante sector de la economía como es el sector de hoteles y restaurantes y son bastante superiores a las del sector pesca.

<sup>8</sup> Los umbrales para la clasificación de países según su nivel de ingreso son (julio 2017): Ingreso bajo, USD1005 o menor per cápita; Ingreso mediano bajo, entre USD1006 y USD3955 per cápita; Ingreso mediano alto, entre USD3956 y USD12 235 per cápita e Ingreso alto, USD12 235 o más per cápita. Más información en <https://blogs.worldbank.org/opendata/es/nuevas-clasificaciones-de-los-pa-ses-seg-n-su-nivel-de-ingreso-2017-2018>.

**GRÁFICO 14. LAS OSC EN COMPARACIÓN A OTRAS INDUSTRIAS DEL PAÍS (%).**  
(Ingresos sectoriales como proporción del PIB, 2015)



Fuente: elaboración Propia en base a estadísticas Banco Central de Chile.

## Un sector dinámico que muestra un importante crecimiento entre los años 2004 -2015

Tomando en cuenta los datos levantados el año 2004, reportados en el Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro (Irrarrázaval, et al. 2006), se observa un gran dinamismo. En la radiografía institucional presentada anteriormente en este capítulo, se muestra la gran explosión en número de organizaciones que tuvo el sector en esta última década. A continuación se explora lo ocurrido en término de recursos económicos y generación de empleo.

### Los recursos de las OSC aumentan casi tres veces en dicho periodo en términos de gasto

Las organizaciones de la sociedad civil, no sólo han duplicado su número, sino que, tal como lo ilustra la Tabla 9, han aumentado en casi tres veces sus recursos en términos de gasto, pasando el año 2004 de 1.944 millones de dólares<sup>9</sup> a más de 5.000 millones de dólares para el año 2015. Es interesante destacar aquí que la tasa de crecimiento en recursos, experimentado por las OSC, es superior a la que ha tenido el país en igual período. Más aún, esto redundó en un aumento de la participación relativa del sector equivalente a 0,6 puntos porcentuales del PIB. Lo anterior, refleja el dinamismo económico del sector.

<sup>9</sup> La cifra estimada para el año 2004 está expresada en dólares constantes de 2015, por lo que difiere a la cifra publicada originalmente.

**TABLA 9. GASTOS TOTALES DE LAS OSC Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN DEL PIB. 2004 - 2015<sup>10</sup>**  
(Dólares, moneda real 2015)

Año	Gastos totales		% PIB
2015	USD	5.028 millones	2,1%
2004	USD	1.944 millones	1,5%

Fuente: elaboración propia.

### El empleo remunerado aumenta en 12% entre el 2004 y el 2015. (Medido en Jornadas Completas Equivalentes)

La metodología internacional de JHU utiliza el concepto de Jornadas Completas Equivalentes para medir el empleo. De esta forma, el empleo remunerado medido en JCE aumentó en 12% entre los años 2004 y 2015, pasando de 129.810<sup>11</sup> a 145.254, respectivamente. Este aumento puede leerse en términos positivos y en concordancia con el dinamismo reportado. Sin embargo, en términos relativos, no se observa lo mismo, ya que como porcentaje de la fuerza laboral del país, se presencia una disminución de 0.3 puntos porcentuales. Así, de una participación del 2% el año 2004, se pasa a 1,7% de la población económicamente activa, el año 2015.

### Las OSC un sector con financiamiento diversificado

Una característica particular de las organizaciones de la sociedad civil es el origen de su financiamiento, que proviene de diversas fuentes, a diferencia de la empresa, cuyos ingresos principalmente surgen de la venta de bienes y servicios, o del Estado, cuya raíz fundamental son los impuestos. De acuerdo a la clasificación propuesta por la Universidad Johns Hopkins, los ingresos de este sector se agrupan en tres categorías; ingresos propios, que son aquellos generados por la propia organización como pago por venta de bienes y servicios, pagos de membresías y retorno de inversiones; ingresos por filantropía, que incluyen las donaciones de individuos y empresas; e ingresos del gobierno o sector público, que incluyen subvenciones, pagos por contratos o convenios, transferencias y fondos concursables. Pese a lo que podría esperarse para un sector sin fines de lucro o de “beneficencia”, la estructura de la fuente de ingresos no está determinada por la filantropía, sino más bien lo contrario.

### Una verdadera colaboración público -privada

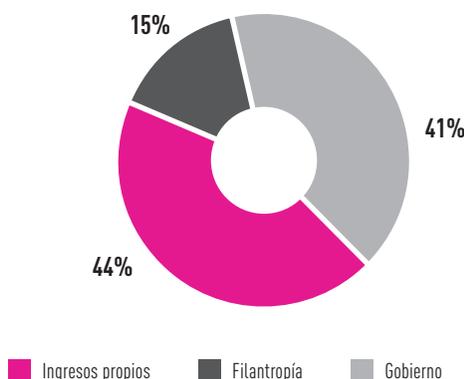
El Gráfico 15 permite ver como las organizaciones de la sociedad civil, en términos de recursos, funcionan bajo una verdadera colaboración público-privada. Los ingresos propios provenientes de pagos o más bien, co-pagos por las actividades o servicios que estas prestan, corresponden al 44% del total. Esta proporción es bastante cercana al 41% proveniente del Estado. La diferencia entre ambas fuentes de ingreso es considerablemente menor a la detectada el año 2004, cuando había una brecha de 10 puntos porcentuales entre ambas fuentes y el Estado era el principal financista de las OSC con el 46% del total de los ingresos. De todas formas, el Estado

sigue siendo hoy un importante actor en términos de recursos para la sociedad civil. En Chile, gran parte del aporte gubernamental a las OSC es por medio de subvenciones, transferencias y fondos concursables. Dentro de las primeras destaca el sistema de subvenciones a educación e instituciones colaboradoras del SENAME entre otras.

Dentro de las fuentes de financiamiento, los ingresos propios han aumentado su participación en el tiempo. Efectivamente, para el año 2004, se estimó que los ingresos propios eran el 36% de los recursos totales de las OSC, mientras que para el año 2015 esta proporción alcanzó el 44% de los ingresos totales. Esta evolución denota que hoy en día las organizaciones están haciendo un mayor esfuerzo de aporte para cumplir con los fines que se han trazado.

**GRÁFICO 15: FUENTES DE INGRESOS DE LAS OSC CHILENAS**

**Definición concepto internacional, 2015**



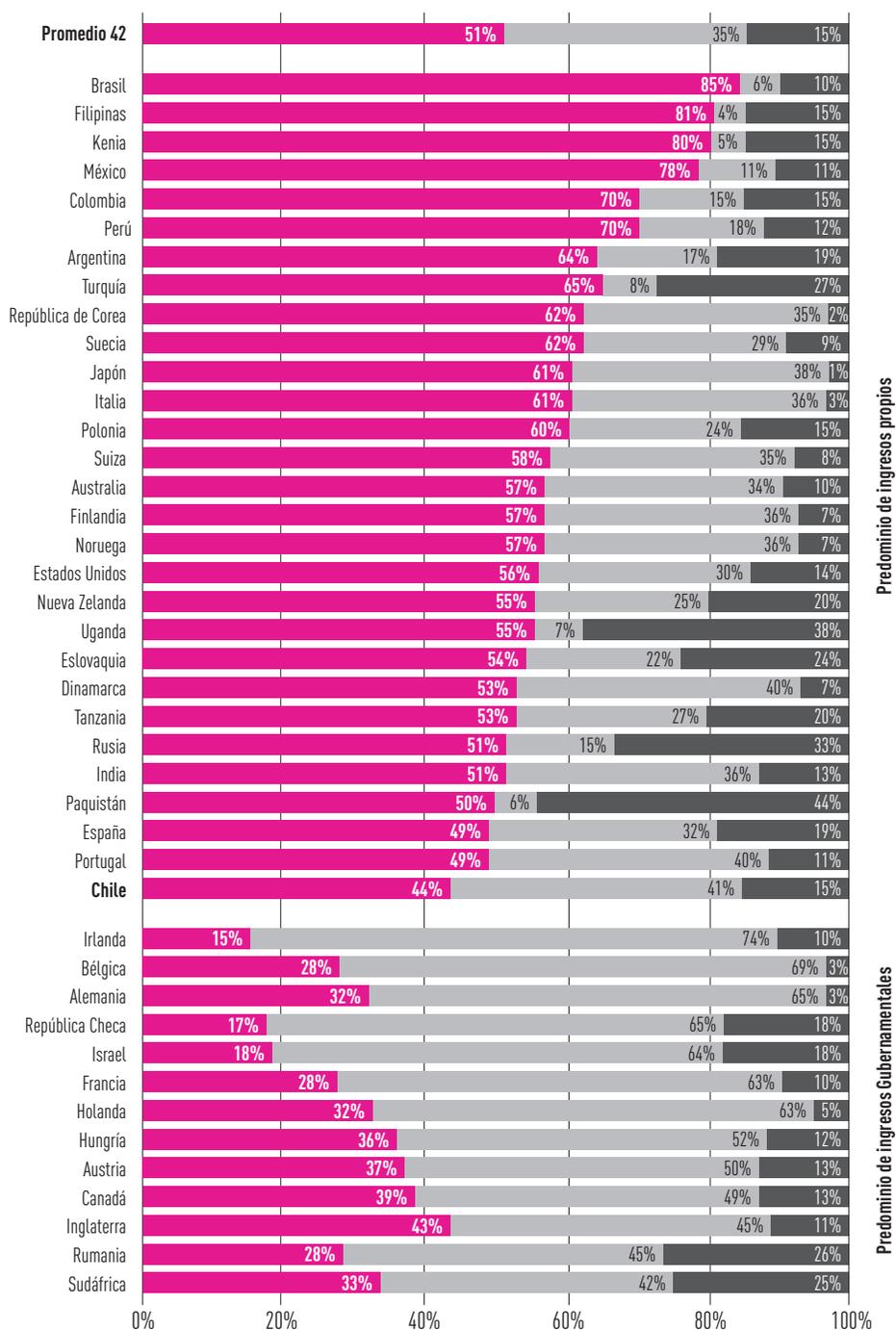
Ingresos OSC concepto definición Internacional= USD 5,350 millones.

Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 16 muestra la estructura de las fuentes de ingresos para los 42 países del estudio internacional de la Johns Hopkins. A nivel promedio, los ingresos propios ascienden a 51% del total, mientras que los aportes del Estado suman 35%. La filantropía alcanza el 14%.

La estructura de las fuentes de ingresos para las OSC chilenas es marcadamente diferente a lo encontrado en otros países de Latinoamérica, donde los ingresos estatales de las OSC son bastante más bajos que en Chile, los que varían de 6% en Brasil a 15% en Colombia, 17% en Argentina y 18% en Perú, con un promedio de tan solo 18%. Si bien Chile queda graficado en el grupo de países en que los ingresos propios son preponderantes, claramente está en un punto de transición hacia una sociedad civil que tiene un financiamiento compartido entre la propia generación de recursos y los aportes públicos.

**GRÁFICO 16: COMPOSICIÓN DE LAS OSC POR FUENTE DE INGRESO, POR PAÍS (%).**



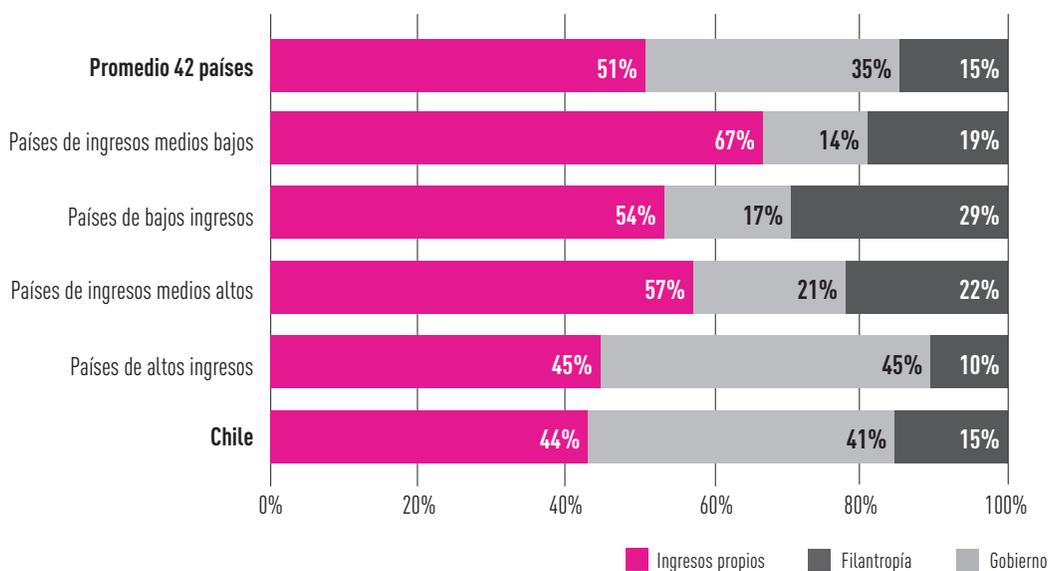
Fuente: elaboración propia/ Jonhs Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Ingresos propios Filantropía Gobierno

Los decimales fueron aproximados al entero más cercano, lo que puede producir una diferencia en +/-1% en el total de cada categoría.

En este sentido, Chile presenta, en términos de fuentes de ingreso, un comportamiento muy similar a los países de altos ingresos, cuyas OSC reciben en promedio un 45% de ingresos del gobierno, muy cercano al 41% que reciben las OSC chilenas, tal como se ilustra en el Gráfico 17.

**GRÁFICO 17: COMPOSICIÓN DE LAS OSC SEGÚN FUENTE DE INGRESOS Y NIVEL DE INGRESOS (%).**



**Fuente:** elaboración propia/ Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Los decimales fueron aproximados al entero más cercano, lo que puede producir una diferencia en +/-1% en el total de cada categoría.

### Limitado financiamiento proveniente de la filantropía

De acuerdo al Gráfico 17, para ninguno de los 42 países del estudio la filantropía es la principal fuente de ingreso, es más, en promedio no supera el 15%, que es el mismo porcentaje para el caso chileno en relación a este tipo de financiamiento.

Del estudio comprado se puede desprender que en los países con menor nivel de ingresos la filantropía ocupa un lugar más relevante en el financiamiento del sector, con un promedio de casi 30%. Llama la atención países como Bélgica y Alemania donde los ingresos por filantropía no superan el 3% del total de recursos que reciben las organizaciones, en contraposición a países como Paquistán y Uganda donde se encuentra en torno al 40% del total del financiamiento.

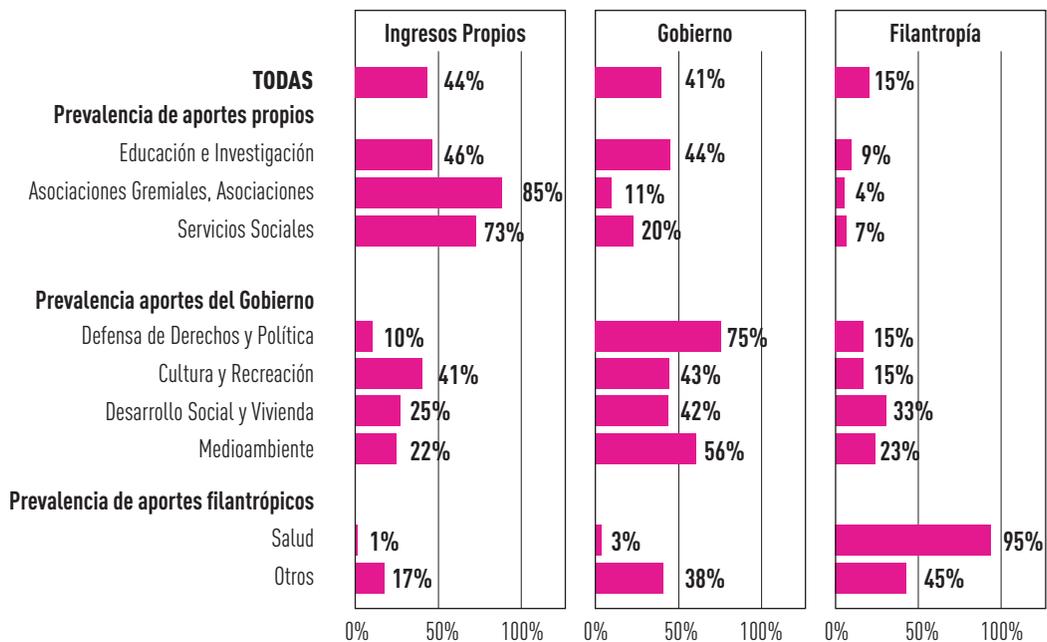
Mirando el caso chileno, la filantropía ha disminuido en términos relativos pasando del 18% estimado para el año 2004 a 15% en 2015. Si bien el monto absoluto de las donaciones ha aumentado significativamente, su participación en los ingresos totales de las organizaciones de la sociedad civil ha disminuido en tres puntos porcentuales.

## Disparidad en las fuentes de Ingresos

Aunque no es posible definir cuál es la estructura de ingresos óptima para las OSC, es evidente la conveniencia de diversificar las fuentes de ingresos para que las organizaciones puedan tener mayor libertad en su operación y cumplir con su misión fundacional. Por una parte, una financiamiento proveniente en mayor parte del gobierno puede llevar a una cooptación y, en caso contrario, uno fundamentalmente a partir de ingresos propios, puede llevar a una mercantilización. En este sentido, aunque a nivel mundial la filantropía es la fuente menos significativa, ella juega un rol muy importante en generar mayores espacios de libertad y potencialmente lograr contrarrestar las situaciones extremas advertidas.

De acuerdo a lo anterior, el Gráfico 18 muestra la composición de las fuentes de ingresos de las OSC agrupadas según la fuente más importante. En el caso de las que muestran prevalencia en los ingresos propios se encuentra educación e investigación, que muestra una prevalencia parcial de los ingresos propios que está principalmente explicada por el pago de matrículas y copagos en educación. Distinto es el caso de servicios sociales, que muestra una proporción más marcada de sus ingresos proveniente de fuentes propias, y para el que se observa un cambio relevante respecto del año 2004, con una disminución de los aportes relativos del gobierno y la filantropía.

**GRÁFICO 18: FUENTES DE INGRESOS DE LAS OSC POR ICNPO (%)**



Fuente: elaboración propia.

Los decimales fueron aproximados al entero más cercano, lo que puede producir una diferencia en +/-1% en el total de cada categoría.

En el caso de las OSC cuya principal fuente de ingreso es el gobierno, es interesante destacar que tanto cultura y recreación, como desarrollo social, son OSC que movilizan a una alta proporción del voluntariado y tienen una amplia distribución en el territorio. Dado eso, se puede constatar de manera positiva que, si bien hay una predominancia relativa de los recursos públicos, no hay un desequilibrio extremo con las otras fuentes, lo que representa un cambio respecto al patrón que se obtuvo en 2004.

### Las organizaciones de la sociedad civil son un sector diverso

Tal como se presentó en la Radiografía institucional, la Universidad Johns Hopkins desarrolla una clasificación internacional para las organizaciones de la sociedad civil –International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO)- de acuerdo a la actividad principal que estas realizan. En la Tabla 10 se aprecia la distribución del empleo total según estas categorías. Llama la atención que el sector cultura y recreación acumula un tercio del empleo total, lo que se explica por el importante número de clubes deportivos, sociales y de adultos mayores que existen en Chile, los cuales movilizan una cantidad importante de trabajo voluntario a través de sus directivas y otros colaboradores. El segundo sector de mayor importancia, en términos de empleo, es educación e investigación, explicado por la fuerte presencia de profesores que trabajan en colegios particulares subvencionados pertenecientes a fundaciones. Solamente entre estos dos grupos se explica más del 60% del empleo total del sector.

**TABLA 10: DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO TOTAL EN TÉRMINOS DE JCE DE LAS OSC POR ICNPO**

ICNPO	% Empleo total
Educación e Investigación	28%
Desarrollo Social y Vivienda	13%
Servicios Sociales	13%
Salud	3%
Cultura y Recreación	33%
Asociaciones gremiales, asociaciones de profesionales y sindicatos	6%
Defensa de Derechos y política	2%
Medioambiente	1%
Otros	1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** elaboración propia.  
Empleo de las OSC incluye empleo remunerado y voluntario.

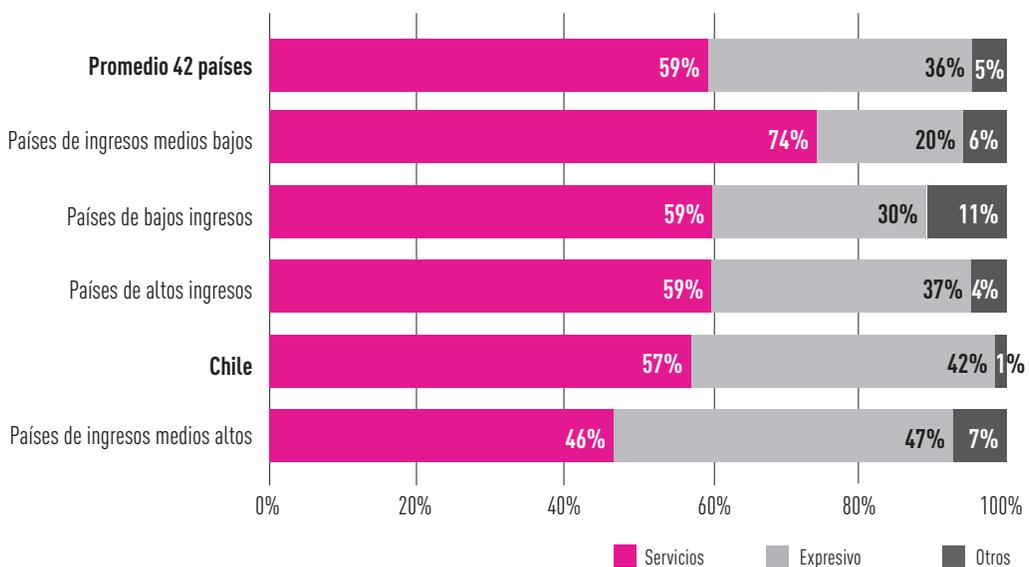
Las categorías ICNPO también pueden ser analizadas en dos grupos principales de acuerdo al rol que las organizaciones desarrollan para la sociedad

El rol de servicios corresponde a aquellas organizaciones que entregan un servicio directo y que operan en los ámbitos de la educación, salud, servicios sociales, y desarrollo social y vivienda.

Por su parte, el rol expresivo corresponde a aquellas organizaciones que permiten expresar y canalizar intereses, valores, cultura y creencias. Estas se encuentran en los siguientes campos: cultura y recreación, medioambiente, derechos y política, y asociaciones gremiales.

En el Gráfico 19, se presenta la distribución del empleo total de las OSC respecto a los grupos de actividades principales mencionados previamente. A nivel agregado, para los 42 países se constata la predominancia del rol de servicios con 59% del empleo total. Fuertemente las OSC a nivel mundial son prestadoras de servicios concretos. Sin embargo de manera complementaria, se puede visualizar que en términos generales hay una asociación entre el nivel de ingresos de los países y la preponderancia de la participación del empleo en cada rol. De esta forma, los países de más bajos ingresos tienen un claro dominio del rol servicios, mientras que países de mayores niveles de ingresos tienen una mayor participación relativa del rol expresivo. Puede plantearse a partir de esta información que es explicable que en países de menos recursos y probablemente de mayores necesidades sociales, las OSC deban concentrarse con mayor fuerza en la entrega de servicios a la población, mientras que en los países de más altos ingresos, en los cuales hay menos necesidades materiales, las OSC contribuyen desde la movilización del interés público en aspectos más post materiales<sup>10</sup> o intangibles.

**GRÁFICO 19: DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR ROL DE LA OSC, POR PAÍSES, SEGÚN NIVEL DE INGRESOS (%).**

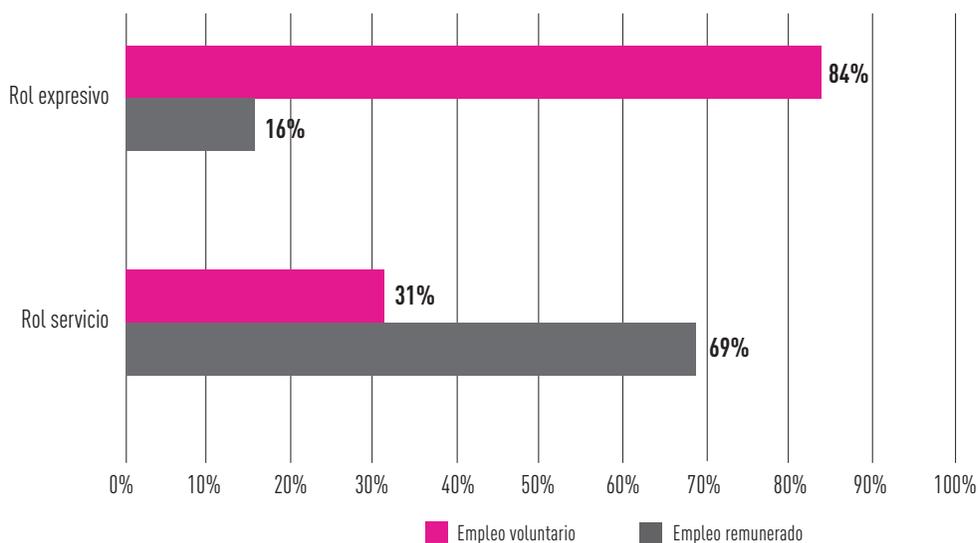


Fuente: elaboración propia/ Jonhs Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

10 Véase: Inglehart, R. (1998). Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Para el caso chileno, el Gráfico 20 muestra en mayor detalle la composición interna del empleo del sector distinguiendo entre remunerado y voluntario, considerando el rol de la organización. Es posible apreciar que ambos roles difieren considerablemente en cuanto a la estructura de las personas que trabajan en ellos, por cuanto las OSC cuyas actividades principales recaen en el rol de servicios concentran una mayor cantidad de empleo remunerado. Por el contrario, las organizaciones expresivas que incorporan a los sindicatos, los clubes deportivos barriales y organizaciones folclóricas, entre otras, en general no cuentan con una estructura administrativa formal y más bien funcionan con el compromiso e interés de sus miembros y voluntarios.

**GRÁFICO 20: CHILE: COMPOSICIÓN DEL EMPLEO TOTAL DE LAS OSC EN ROL DE SERVICIOS Y EXPRESIVO.**



Fuente: elaboración propia.

## Las organizaciones de la sociedad civil chilenas en el concepto nacional

Tal como se menciona al comienzo de esta radiografía económica, la definición del concepto internacional de OSC, dada por la JHU, no es plenamente coincidente con la representación social de sociedad civil que existe en Chile. La definición para el concepto nacional chileno, excluye a las universidades, sindicatos, asociaciones gremiales y a los partidos políticos.

Este apartado muestra los datos sólo para el concepto nacional. Además, se presentan algunas variables propias de la realidad chilena, cómo macro zona geográfica, estatus jurídico, número de trabajadores y voluntarios, en términos de personas y no de jornadas completas equivalentes, junto a un análisis sociodemográfico de ellos.

La Tabla 11 resume los principales datos económicos generales para el concepto nacional. En primer lugar, llama la atención que en términos de gasto, la proporción de los recursos de las OSC en términos de PIB es de 1,4%, bastante inferior al 2,1% reportado en el concepto internacional. La principal explicación a esto, es que para la definición nacional se dejaron fuera del análisis a las universidades, las cuales aportan una parte importante de los recursos totales del sector.

También se puede observar que casi 1.900.000 personas trabajaron en alguna organización el año 2015, de las cuales 137 mil lo hicieron de forma remunerada y 1.7 millones de forma voluntaria. En el caso del voluntariado<sup>11</sup>, la Tabla 11 también sirve para mostrar la relevancia que tiene comparar este fenómeno bajo dos formas de expresión numérica. En este sentido, el estudio muestra que hay más de 1,7 personas que hicieron trabajo voluntario el año 2015<sup>12</sup>, sin embargo, ese número se traducen en 158.298 JCE. En el trabajo de campo del estudio se pudo constatar que había un grupo importante de OSC que movilizan literalmente a miles de voluntarios, sin embargo, al contrastar ese número de personas voluntarios respecto a su dedicación efectiva en términos de horas de trabajo, el número se reduce de una manera considerable. Por ejemplo, organizaciones que apoyan en la construcción de vivienda social o colaboran en el hermoceamiento de plazas y parques en sectores de escasos recursos, pueden movilizar a una cantidad muy relevante de personas en un día, pero expresada en términos de jornadas completas equivalentes en un año, la magnitud se reduce significativamente.

En el empleo voluntario es donde más se aprecia esta diferencia, entre personas y JCE, ya que si bien más de 1.7 millones de personas hicieron trabajo voluntario, la dedicación horaria es muy dispar, desde quienes dedican parte de su jornada de forma permanente a una organización, hasta aquellos que participan de una actividad puntual, como por ejemplo una colecta.

---

11 Manual de medición del trabajo voluntario OIT /JHU (2011)

Definición: Trabajo no remunerado y no obligatorio, es decir, tiempo sin remuneración que las personas dedican a actividades, ya sea a través de una organización o directamente para otras personas que no pertenecen al hogar del voluntario.

A saber: Se trata de un trabajo, que no es remunerado, no es obligatorio y se realiza a través de una organización. Para ser considerado como voluntario, una persona debe realizar “algún” trabajo voluntario durante un período de referencia específico (de un día o una semana). De este modo, mientras la actividad voluntaria sea calificada como trabajo en oposición al ocio, se puede considerar que se trata de trabajo voluntario, aun cuando se lleve cabo por menos de una hora diaria.

12 El número estimado de personas voluntarias reportado en el estudio, se obtuvo a partir de la encuesta realizada a las OSC, el cual puede estar sobreestimado ya que una persona puede participar en iniciativas de voluntariado en más de una OSC durante el año.

**TABLA 11: PRINCIPALES DATOS ECONÓMICOS PARA LAS OSC CONCEPTO NACIONAL, 2015.**

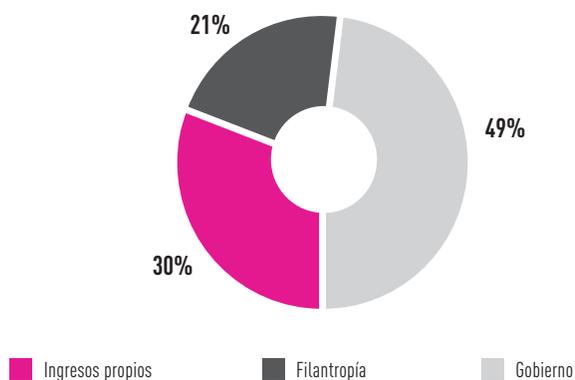
	Empleo expresado en Jornadas Completas Equivalentes	Empleo expresado en personas trabajadoras
Empleo remunerado	116.064	137.389
Empleo voluntario	158.298	1.760.856
Total	274.362	1.898.245
<b>USD 3.297 millones en gastos</b>	<b>1,4% del PIB</b>	

Fuente: elaboración propia.  
Concepto nacional, N expandido: 175.096

En el Gráfico 21 se puede observar la composición de las fuentes de ingresos de las OSC en el concepto nacional. En este caso se advierte una mayor participación proveniente de aportes del Estado que alcanza a 49%, al mismo tiempo que la filantropía aumenta su participación llegando a 21%. Este cambio de composición se explica principalmente porque en el concepto nacional no concurren las universidades privadas que tienen una proporción importante de ingresos propios provenientes del pago de matrícula.

**GRÁFICO 21: FUENTE DE INGRESOS**

**Definición concepto nacional, 2015**



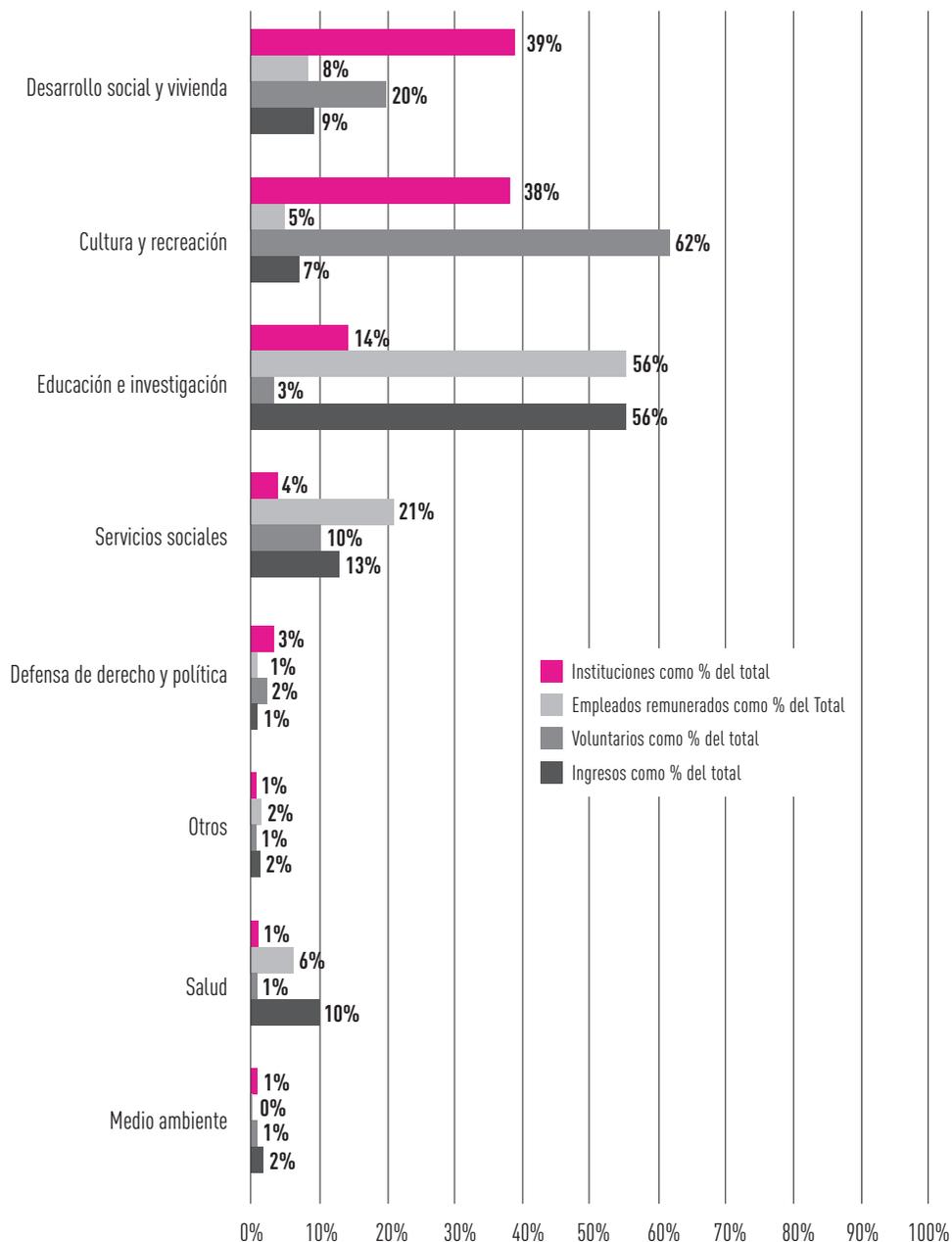
Fuente: elaboración propia.  
Ingresos OSC concepto definición nacional= USD 3.581 millones.

## Perfil de las organizaciones de acuerdo a ICNPO

El Gráfico 22 presenta una caracterización de las OSC chilenas según empleo, ingresos y número de OSC en función de su actividad principal ICNPO. Es posible identificar tres perfiles de sectores ICNPO en las cuales se encuentran estas OSC. En primer lugar están los sectores de mayor peso económico, que concentran una alta proporción relativa de los ingresos totales y del empleo remunerado del sector, correspondiente a los sectores de educación, investigación y servicios sociales. Efectivamente, las OSC del sector educación acumulan por sí solas más de la mitad de los ingresos del sector y una proporción semejante del empleo, lo que está fuertemente explicado por la presencia de fundaciones educacionales que administran colegios. Si al sector anterior se le suma servicios sociales, en ambas variables económicas se supera más del 70%. Probablemente, en un futuro las OSC del sector salud podrían asimilarse a este perfil. Un segundo perfil de sectores de actividad son las de expresión de tipo territorial y funcional, las que concentran fuertemente el voluntariado y muchas instituciones, aunque de pequeño tamaño económico. Aquí se incluyen la categoría desarrollo social y vivienda, que incorpora a organizaciones comunitarias y vecinales. También se considera a cultura y recreación, que incluye clubes deportivos, clubes sociales y de adultos mayores. Nuevamente se trata de muchas organizaciones a lo largo del territorio que operan principalmente en base al compromiso del voluntariado. Finalmente, hay un tercer perfil sectorial, que es pequeño en todas las dimensiones consideradas, siendo el caso de defensa de derechos, medioambiente y otros.

**GRÁFICO 22: PERFIL DE LAS OSC POR CATEGORÍA ICNPO (%).**

**(Distribución de número de instituciones, empleo, voluntariado e ingresos por categoría ICNPO.)**



Fuente: elaboración propia

Concepto nacional, N expandido: 175.096

Empleos remunerados y voluntarios en JCE.

Los decimales fueron aproximados al entero más cercano, lo que puede producir una diferencia en +/-1% en el total de cada categoría.

## Estatus legal de las organizaciones

Además de la categoría ICNPO, las organizaciones tienen un estatus jurídico propio para cada país. Para el caso de Chile, y de acuerdo a lo expuesto al inicio de este capítulo, se clasificaron las OSC en 5 categorías<sup>13</sup>, las cuales para el concepto nacional corresponden a: (1) Organizaciones comunitarias, funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales, (2) Agrupaciones estudiantiles, (3) Fundaciones y asociaciones no acogidas a leyes especiales, (4) Comunidades indígenas y (5) Organizaciones de usuarios de agua.

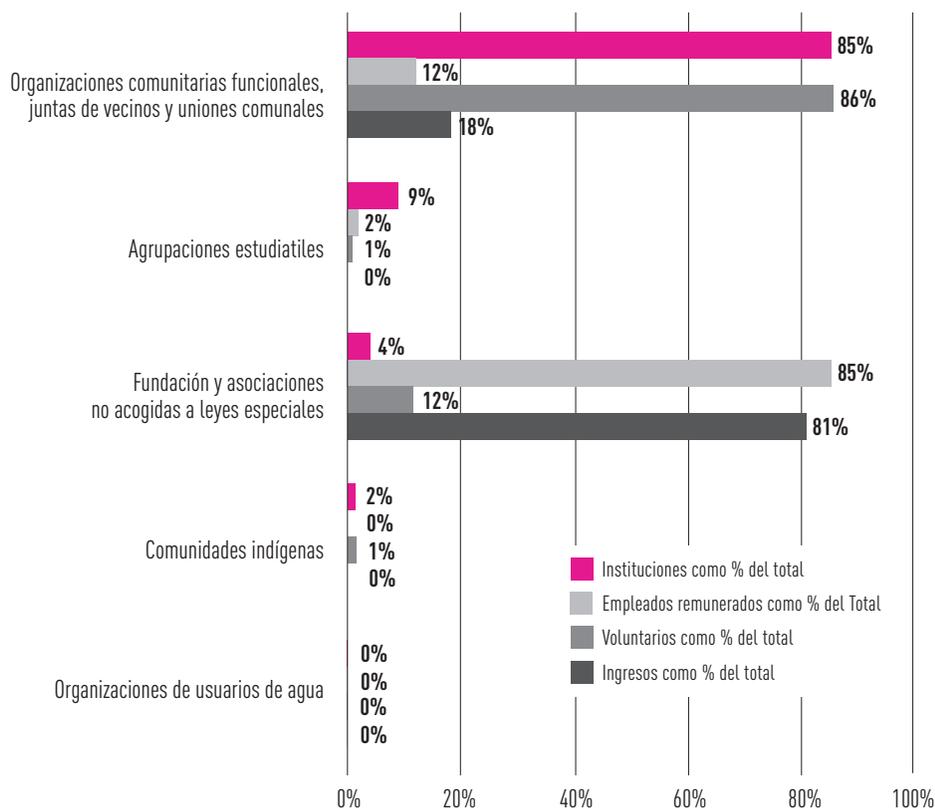
El Gráfico 23 presenta información que permite analizar los distintos perfiles de las OSC chilenas, de lo que se concluye:

Las OSC agrupadas en el estatus legal de Fundaciones y asociaciones concentran más del 80% de los ingresos y del empleo remunerado, por lo que corresponden al perfil de mayor peso económico. En efecto, de acuerdo al Mapa institucional de las OSC, en Chile hay algo más de 15.500 fundaciones y corporaciones que en total son menos del 7% de las OSC del país, sin embargo, en términos de personal remunerado, estas instituciones reúnen el 85% del total de jornadas de las OSC chilenas, lo que es equivalente a 99.217 empleos expresados en JCE. De igual manera, se observa que manejan el 81% de los ingresos. Estos datos llaman la atención, si se considera que en términos de número de organizaciones representan sólo el 4% del total, aunque se debe tener presente que dentro de esta categoría jurídica se encuentra una gran diversidad de organizaciones tanto en temática como en tamaño.

Las OSC cuyo estatus legal es de organizaciones Comunitarias funcionales y juntas de vecinos representan el 85% del total y convocan a más del 86% del voluntariado. La gran explosión de organizaciones de los últimos diez años, se debe en gran parte a la proliferación de las organizaciones comunitarias funcionales y juntas de vecinos. Los datos del gráfico muestran que en número de organizaciones éstas representan el 85% del total para el concepto nacional y, a su vez, convocan al 86% del voluntariado, que en términos de JCE equivale a 135.687. Si se analiza en personas involucradas, y no en jornadas, se traduce en que más de 1.350.000 personas se involucran como voluntarios en este tipo de organizaciones. Este sector, además, maneja el 18% de los recursos y emplea al 12% del total de trabajadores remunerados.

13 No todas estas categorías tienen personalidad jurídica. Las corporaciones o asociaciones y fundaciones, adquieren personalidad jurídica establecida en el Código Civil, tal como lo señala la Ley 20.500. Las organizaciones comunitarias, ya sean territoriales o funcionales se encuentran regidas por la Ley 19.418. Las otras organizaciones no cuentan con personalidad jurídica, pero si son organizaciones de la sociedad civil.

**GRÁFICO 23: PERFIL DE LAS OSC POR CATEGORÍA JURÍDICA- INSTITUCIONAL (%).**  
**(Distribución de número de instituciones, empleo, voluntariado e ingresos)**



Fuente: elaboración propia.

Concepto nacional, N expandido: 175.096

Empleos remunerados y voluntarios en JCE.

Los decimales fueron aproximados al entero más cercano, lo que puede producir una diferencia en +/-1% en el total de cada categoría.

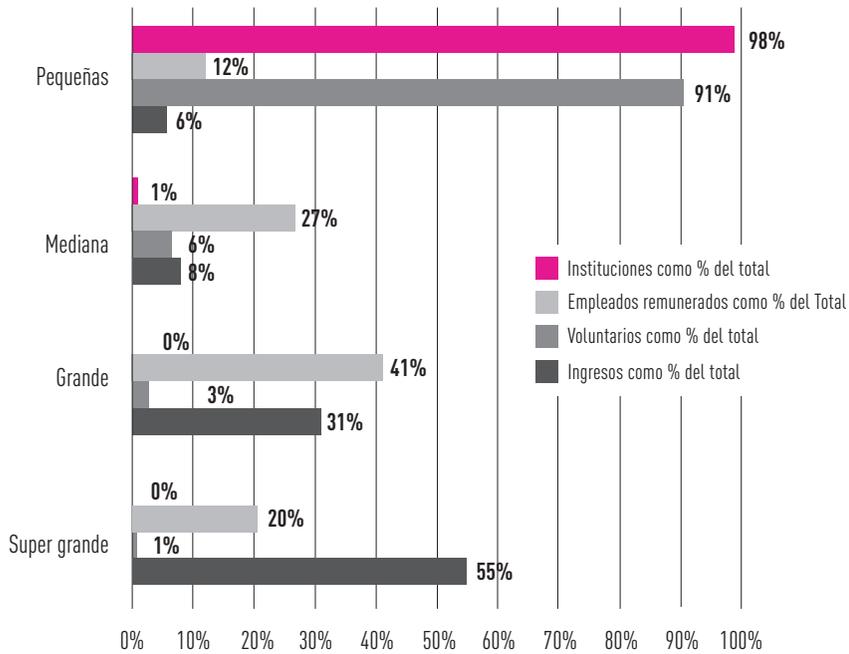
## Una mirada al tamaño de las organizaciones de la sociedad civil

El análisis del tamaño económico de las OSC se realizó a partir de la variable ingresos totales anuales de estas instituciones, segmentado en cuatro categorías que agrupan los rangos de tamaños que tradicionalmente utiliza el Servicio de Impuestos Internos. De esta forma, las categorías de OSC son pequeñas, medianas, grandes, y súper grandes<sup>14</sup>.

14 El Servicio de Impuestos Internos define 13 intervalos de empresas según su nivel de ventas anuales. Para efectos de este estudio, estos intervalos se agruparon en cuatro categorías: pequeñas (desde 0 a 200 UF anuales), medianas (desde 200 a 25.000 UF anuales), grandes (desde 25.000 a 200.000 UF anuales), súper grandes (200.000 U.F. y más anuales).

El Gráfico 24 muestra las cuatro variables descriptivas de las OSC, ordenadas en este caso por el tamaño económico de las mismas. De manera similar a lo que ocurre en otros países del mundo, se aprecia que en el caso chileno hay una considerable disparidad en el perfil económico de las OSC en función de su tamaño. Efectivamente, las OSC categorizadas como grandes y súper grandes, que son en total menos del 1% de las organizaciones, acumulan más del 80% de los ingresos del sector y el 61% de los empleados remunerados. En el otro extremo, las OSC pequeñas, que representan a más del 90% de las organizaciones y concentran una proporción similar del voluntariado, comandan solo el 6% de los ingresos y 12 % de los empleos remunerados. Por su parte, las OSC en la categoría intermedia controlan el 27% del empleo remunerado.

**GRÁFICO 24: PERFIL DE LAS OSC POR TAMAÑO ECONÓMICO (%).**  
**(Distribución de número de instituciones, empleo, voluntariado e ingresos)**



Fuente: Elaboración propia.

Concepto nacional, N expandido: 175.096

Los decimales fueron aproximados al entero más cercano, lo que puede producir una diferencia en +/-1% en el total de cada categoría.

De acuerdo al UK Civil Society Almanac 2017<sup>15</sup>, en el Reino Unido existen 165.801 organizaciones voluntarias<sup>16</sup>. De estas organizaciones el 3% cuentan con presupuesto anual de más de un millón de libras pero que logran concentrar más del 80% de los recursos totales del sector<sup>17</sup>. En el otro extremo, las organizaciones con presupuestos anuales inferiores a 100.000 libras representan el 82% del total y manejan apenas el 5% de los ingresos totales del sector. Algo similar ocurre en Estados Unidos, en el caso de las Public Charities<sup>18</sup> que corresponden a más del 75% de las organizaciones no lucrativas del país<sup>19</sup>. En este importante grupo de organizaciones, el 5,3% de ellas tiene presupuestos anuales de más de 10 millones de dólares, lo que representa casi el 87% de los gastos totales del sector. Mientras que en el otro extremo, casi el 30% de las organizaciones que tienen presupuesto bajo los 100.000 dólares anuales, acumulan sólo el 0,3% de los gastos totales. En conclusión, si bien hay una evidente disparidad en los perfiles económicos de las OSC en los tres países analizados, esto parece ser una característica de la organización del sector, en el cual actúan instituciones de diversa naturaleza y capacidad.

### Una mirada regional

Tal como se señaló en la radiografía institucional, la distribución de las OSC en el territorio es bastante descentralizada, ya que estas se distribuyen más que proporcionalmente en todas las regiones del país y no se observó una concentración relativa en la Región Metropolitana.

Debido a restricciones del marco muestral utilizado, solo es posible desplegar la distribución del empleo en las OSC por macrozonas<sup>20</sup>. En términos absolutos, una muy alta proporción del empleo (voluntario y remunerado) se concentra en la macrozona Centro. Sin embargo, al expresar el empleo total en OSC en relación a la población económicamente activa, se observa que macrozona Norte Chico es la que tiene la proporción más alta, equivalente a 5,7%. En otras palabras, la radiografía de los recursos económicos de las OSC nos muestra un patrón de mayor concentración territorial en comparación con la información que se obtuvo inicialmente en la radiografía institucional. En todo caso, es importante aclarar que la muestra estuvo dirigida a la sede central de cada organización, por lo que los datos han sido imputados a la región en la que se encuentra localizada la sede, lo que no siempre coincide con el despliegue territorial de las actividades de la organización.

15 Almanaque 2017 de la Sociedad Civil del Reino Unido. <https://data.ncvo.org.uk/a/almanac17/methodology-7/>

16 Voluntary organization es el nombre que se utiliza en el Reino Unido, para incorporar a las “organizaciones de caridad general” que es un subconjunto del total de las OSC y excluye las asociaciones de vivienda, colegios independientes, fundaciones educacionales, instituciones de caridad de salud y agrupaciones empresariales, profesionales, de empleados y otras.

17 Como dato ilustrativo: la categoría “super mayor” incluye a solo 42 organizaciones que logran dar cuenta del 20% de los ingresos totales del sistema.

18 Public Charities es la categoría más amplia de instituciones sin fines de lucro consideradas dentro del Código Tributario en la sección 501(c).(3)

19 The non profit sector in Brief 2015. Center on Non Profits and Philanthropy. Urban Institute.

20 Macrozonas: Norte Grande: Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Norte Chico: Atacama y Coquimbo, Centro: Valparaíso, R. Metropolitana, O’ Higgins y Maule. Sur: Bío Bío, Los Lagos y Los Ríos. Sur Austral: Aysén y Magallanes.

**TABLA 12: EMPLEO GENERADO POR LAS OSC COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR MACROZONAS (%).**

Macrozonas	Empleo total OSC como proporción de Población económicamente activa
Norte Grande	0,8%
Norte Chico	5,7%
Centro	3,4%
Zona Sur	2,7%
Sur Austral	1,9%
<b>TOTAL</b>	<b>3,2%</b>

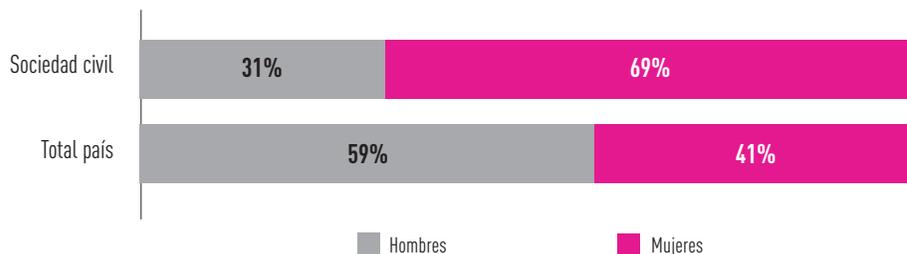
**Fuente:** elaboración propia en base a estadísticas del INE.  
Concepto nacional, N expandido: 175.096

### Perfil sociodemográfico de los trabajadores remunerados y voluntarios de las OSC chilenas

A partir de la encuesta nacional a OSC, fue posible conocer el perfil sociodemográfico de las personas que participan, como trabajadores voluntarios o remunerados, en las organizaciones de la sociedad civil en Chile. Las principales características se exponen a continuación.

**Un sector con preponderancia femenina.** El Gráfico 25 permite concluir claramente que las mujeres son las que participan más activamente en las OSC, ya sea como voluntarias o como trabajadoras remuneradas. De la composición del empleo de estas organizaciones se ve que las mujeres ocupan el 69%, teniendo una mayor presencia en la participación del empleo que a nivel país, donde llega al 41%.

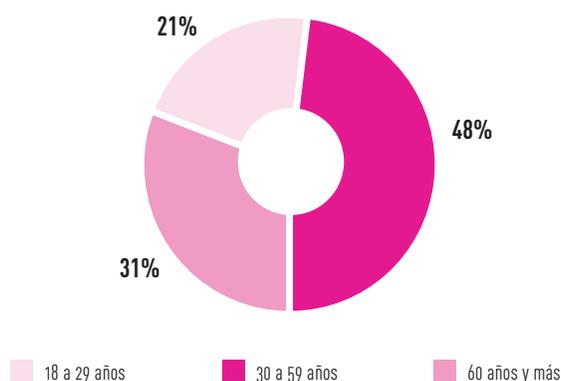
**GRÁFICO 25: COMPOSICIÓN DEL EMPLEO SEGÚN SEXO (2015)**  
**(Total empleo OSC en número de personas y total país)**



**Fuente:** elaboración propia/ Encuesta Nacional de Empleo, año base 2015.  
Concepto nacional, N expandido: 175.096

Casi el 80% de los voluntarios tiene más de 30 años. La composición del voluntariado según tramos de edad muestra una sociedad civil con una participación relevante de los mayores de 30 años. Tal como ilustra el Gráfico 26, sobresale la participación de las personas que tienen entre 30 y 59 años de edad, que realizan el 48% del voluntariado. Llama la atención también que el 31% de los voluntarios tiene más de 60 años y sólo el 21% son personas más jóvenes, entre 18 y 29 años.

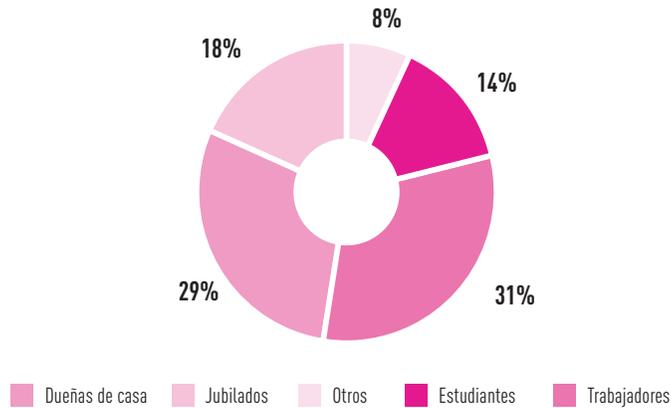
**GRÁFICO 26: COMPOSICIÓN DEL VOLUNTARIADO SEGÚN TRAMOS DE EDAD (%)**



Fuente: elaboración propia/ Encuesta Nacional de Empleo, año base 2015.

**Gran diversidad en la ocupación de los voluntarios.** En el imaginario colectivo, se posiciona principalmente a los estudiantes como las personas que más realizan voluntariado, sin embargo, el Gráfico 27 muestra lo contrario. Las personas que se encuentran ocupadas son aquellas que más voluntariado realizan, con el 31% del total, seguidas por las dueñas/os de casa con el 29% y luego las personas jubiladas con el 18% de participación. Llama la atención, que tan sólo el 14% de los voluntarios totales sean estudiantes. Esto podría explicarse porque gran parte del voluntariado se concentra en las organizaciones comunitarias funcionales y juntas de vecinos, cuyos miembros voluntarios son principalmente personas que trabajan, dueñas/os de casa o jubiladas.

**GRÁFICO 27: COMPOSICIÓN DEL VOLUNTARIADO SEGÚN OCUPACIÓN (%).**



Fuente: elaboración propia.

En resumen, la radiografía económica muestra una sociedad civil chilena de un tamaño económico considerable en términos de los recursos que administra y el empleo que genera. En términos de comparación internacional, si bien en el contexto latinoamericano es uno de los sectores más grandes de la región, al contrastarlo con otros países en la misma categoría de “altos ingresos”<sup>1</sup> se obtiene que es sólo la mitad del tamaño. Es posible que esta situación vaya cambiando en el tiempo, dado el importante dinamismo económico e institucional que el sector OSC ha mostrado en la última década.

La Radiografía institucional y económica describen a una sociedad civil heterogénea en cuanto a ámbitos de acción, recursos disponibles, empleo remunerado y el voluntariado que moviliza. Sin embargo, tal como se mostró en la radiografía social, hay una alta valoración de cada uno de los tipos de organizaciones analizadas en el estudio.

En la próxima sección se analiza el contexto histórico e institucional de la sociedad civil chilena, lo que puede contribuir a entender por qué se han dado las trayectorias que aquí se han descrito. Finalmente, la sección concluye con la formulación de una serie de propuestas de política para fortalecer el trabajo de estas instituciones, que son un elemento clave para el desarrollo integral del país.

1 Según clasificación del Banco Mundial.

# 2

---

## Capítulo

# TRAYECTORIAS EN CAMBIO: UN RECORRIDO POR LA HISTORIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Luz María Díaz de Valdés

Los inicios de la sociedad civil en Chile datan desde la época colonial cuando se delegó en la Iglesia Católica la tarea de entregar asistencia social (y evangelizar) a los indígenas y los sectores más desamparados. En los primeros años de la patria independiente esto se mantuvo de la misma manera, incorporándose algunos sectores de la elite en obras benéficas.

Recién a mediados del siglo XIX el Estado, desplazando a la Iglesia, comienza a hacerse cargo de temáticas como la educación y la salud. En respuesta a una sociedad cada vez más laica, surgen también obras de corte social, pero con marcado sentido religioso. En esta época además surgen las primeras regulaciones sobre las organizaciones de la sociedad civil OSC.

El Estado tuvo una participación mucho más protagónica hacia el siglo XX cuando se evidenció la importancia de asegurar ciertos derechos básicos. En esta época la sociedad se hace más participativa, surgiendo las primeras organizaciones campesinas y sindicatos.

La situación anterior cambió rotundamente luego del golpe militar de 1973, que significó una intervención directa del Estado en las organizaciones. Sin embargo, también surgieron nuevas agrupaciones, las cuales bajo el alero de la Iglesia Católica hicieron frente al régimen.

A mediados de los años ochenta y especialmente con el retorno de la democracia, comienza una nueva proliferación de la sociedad civil. Además surgen normativas que las regulan y sientan las bases para la relación de las OSC con el Estado.

En los últimos años, con el surgimiento de nuevas demandas sociales, han crecido de gran manera el número de organizaciones. También la empresa privada, que hasta entonces se mantenía al margen del aspecto social, comienza a tener una participación mucho más activa. ■



Desde las ciencias sociales se ha intentado entender la naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), primando en la actualidad el enfoque heterogeneidad social y/o cultural, también conocido como teoría del fracaso del Estado/fracaso del mercado. Este enfoque plantea que las OSC vendrían a llenar el vacío dejado por la incapacidad del Estado y del mercado de hacerse cargo de la agenda social (Salamon, Sokolowski, Anheier, 2000). Según esta teoría, a medida que una sociedad se vuelve más heterogénea, el Estado tiene menores posibilidades de cubrir las necesidades de todos los grupos sociales, por lo que se generan iniciativas desde la sociedad civil que suplen estas fallas del Estado y responden a los requerimientos sociales. Para el caso chileno, con un Estado precario en sus inicios, e históricamente pobre, se podría decir que este no ha sido capaz de absorber la demanda social, lo que explicaría entonces que los bienes públicos hayan sido provistos por la misma sociedad civil. En este sentido, se enfatiza el rol de las OSC como proveedoras de bienes y servicios para la sociedad.

Por otra parte, otra teoría influyente ha sido la de los orígenes sociales que ha sido desarrollada por Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski y Helmut K. Anheier en su trabajo “Social Origins of Civil Society: An Overview”. Un fundamento central de esta teoría es que las OSC no pueden ser fácilmente explicadas por un avance lineal de un solo factor. Por el contrario, su explicación se construye a partir de un entramado mucho más complejo entre las instituciones sociales y los actores de la sociedad civil involucrados. Según Salamon y Anheier, existen diversas rutas hacia la creación de un sector sin fines de lucro de tamaño considerable (Salamon, Sokolowski, Anheier, 2000) y, respondiendo a esta premisa, los autores consideran el rol del Estado, la posición particular de las OSC y las diferencias existentes en los tipos de organizaciones en la elaboración de su análisis. Establecen entonces cuatro modelos de desarrollo del sector sin fines de lucro: liberal, estatista, social demócrata y corporativo, los cuales considerarían, entre otras variables, el gasto social de los gobiernos y el tamaño del sector sin fines de lucro (Salamon, Sokolowski, Anheier, 2000).

Esta teoría de los orígenes sociales incorpora una serie de dimensiones históricas y realiza distinciones al momento de seleccionar aquellos factores que explicarían el desarrollo de las OSC. Por estas razones, en este capítulo se sigue su línea interpretativa para realizar un recorrido histórico de las OSC en Chile. Se otorga un lugar central en el análisis a los diferentes contextos históricos, con sus dimensiones políticas, sociales, económicas, culturales y religiosas, en los cuales surgen y se desarrollan las OSC. Son estos contextos históricos los que condicionan a la sociedad civil y su respuesta organizativa y los que explican la contracción o estímulo de las OSC a lo largo del tiempo.

Históricamente, en Chile, las OSC han asumido una serie de desafíos específicos, con espacios de acción acotados, y han sabido responder y adaptarse de forma dinámica y eficiente a los diferentes contextos históricos. Desde la sociedad civil han surgido diversas y numerosas soluciones para satisfacer una enorme y creciente cantidad de necesidades e intereses de la población. Estas soluciones, que comenzaron a hacer sus primeras apariciones en la época colonial, han evolucionado y se han transformado.

A continuación se expone un barrido histórico que pretende dar cuenta de cómo se ha vivido este proceso y de qué manera han cambiado las OSC hasta lo que conocemos en la actualidad.

## ASISTENCIALISMO CATÓLICO Y PRÁCTICAS DE CARIDAD (S. XVII HASTA PRIMERA MITAD DEL S. XIX)

Durante la Colonia, fue la Iglesia Católica, con la venia de la Corona Española, la que estuvo detrás del desarrollo de diversas OSC. A esta institución le correspondió la responsabilidad en torno a la asistencia social de los sectores populares, además de la evangelización de los indígenas. Desarrolló una serie de acciones caritativas, principalmente aquellas dedicadas a dar asilo a personas desamparadas y al cuidado de los enfermos. Se fundaron organizaciones de naturaleza benéfica y fueron los órdenes religiosos –especialmente jesuitas, dominicos, mercedarios y franciscanos– las que tuvieron mayor preponderancia en esta labor (Sánchez, 2009).

En los primeros años de vida independiente del país, la prioridad de las autoridades del nuevo gobierno fue dar estabilidad y solidez al Estado en formación y no se consideró como parte de su labor la asistencia de la población en materias sociales. Por lo tanto, las tareas del área social se mantuvieron en manos de la Iglesia Católica y de algunos miembros de la elite.

En un principio el nuevo Estado chileno adoptó el régimen colonial de Patronato con respecto de la Iglesia Católica y mantuvo gran parte de la legislación en torno a las organizaciones existentes. Hasta mediados del siglo, el Patronato establecía que las cofradías, fundaciones y otro tipo de asociaciones de beneficencia debían contar con la aprobación del gobierno o de la autoridad eclesiástica para su creación y posterior funcionamiento. De esta forma, se puede establecer que “el modelo de beneficencia religioso-caritativo” fue traspasado completo desde el régimen colonial al Chile republicano (Teixidó y Chavarri, 2001, 33). Fue a mediados del siglo XIX cuando se creó, por primera vez, un marco jurídico nacional para regular distintos aspectos de la sociedad civil y, específicamente, las instituciones o sociedades de beneficencia<sup>1</sup>. Uno de los pasos más relevantes en este período fue la dictación de un Código Civil, promulgado en 1855, donde se configuraron los marcos jurídicos para la existencia de fundaciones y corporaciones. En otros aspectos, se estableció que tanto las fundaciones como las corporaciones necesitaban de la autorización del Presidente de la República para tener vida legal y era este quien les concedía personalidad jurídica y aprobaba sus estatutos u ordenanzas internas, “siempre y cuando éstas no fueran contrarias al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres” (Teixidó y Chavarri, 2001, 37). A esto se suma que en 1854 se había promulgado una Ley de Municipalidades, a través de la cual se otorgaba a los municipios atribuciones sobre las organizaciones de la sociedad civil, sentando las primeras bases para las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

En este período la Iglesia Católica continuaba a cargo de parte importante de las labores de asistencia social de la época, muchas de las cuales eran financiadas por la propia institución, o a través de la filantropía de algunas figuras o familias o por la autogeneración de recursos, a través de arriendos de tierras y de ciertas inversiones de capital. También, algunas fundaciones conta-

1. Sociedades de beneficencia era el nombre que recibían las fundaciones en el siglo XIX. Algunos ejemplos son la Sociedad de Instrucción Primaria de Santiago, fundada en 1862, la Sociedad de Beneficencia Nuestra Señora de la Merced, fundada en 1866, y la Sociedad Protectora de la Infancia, fundada en 1895.

ron con cierta ayuda financiera o legal del Estado, por ejemplo liberando del pago de impuestos a aquellos recintos rurales o urbanos donde funcionarían escuelas de enseñanza primaria, casas de niños abandonados, hospitales y otros establecimientos dedicados a la beneficencia (Colección de Ordenanzas, Reglamentos i Decretos Supremos referentes a los establecimientos de beneficencia de Santiago, 1832-1874, 1874).

La Iglesia Católica se encargó de promover un ideal de caridad en la sociedad chilena decimonónica, sobre todo en la aristocracia y clases más acomodadas de la época. De esta forma, la caridad junto a los ideales humanistas europeos constituyeron elementos centrales en el ideario del laicado católico, que se caracterizó por un cristianismo filantrópico, interesado por un desarrollo material y espiritual de la población.

De aquí surgieron importantes iniciativas como la Junta Central de Beneficencia y Salud Pública, que luego pasó a depender del Ministerio del Interior. Otro ejemplo relevante fue la Sociedad Chilena de Agricultura y Beneficencia, antecesora de la Sociedad Nacional de Agricultura. También se fundó el primer Cuerpo de Bomberos y la Sociedad de Instrucción Primaria.

---

**La Sociedad Nacional de Agricultura, en sus primeros años, ilustra el espíritu asistencialista de la aristocracia y el impulso civilizador de algunos sectores de la elite más ilustrada, para quienes la educación de los sectores pobres de la sociedad se volvía esencial para la construcción de una República. Su motivación inicial de carácter caritativa condujo a que se declarara como una organización de beneficencia, concepto que se incluye en su mismo nombre, lo que desplazó, en un primer momento, su objetivo de fomento al desarrollo agrícola. Frente a los males de la sociedad como "ignorancia, miseria y abandono popular", la Sociedad buscaba, con "la fe del cristiano", cesar o moderarlos. Su objetivo central era entregar remedio, consejo y extender una "mano protectora".**

(El Agricultor, 1848, N° 77)

---

## LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA SECULARIZACIÓN Y LA CUESTIÓN SOCIAL (1850-1925)

Entre la primera y la segunda mitad del siglo XIX la sociedad chilena experimentó importantes cambios. En primer lugar, en materia política, el país transitó de gobiernos conservadores y autoritarios a gobiernos de corte liberal, sobre todo con respecto al rol que le cabía a la Iglesia Católica en un sistema republicano moderno. En segundo lugar, se pasó desde una economía pobre, basada principalmente en la agricultura, a una economía de corte minero y exportador y con un incipiente desarrollo industrial. Finalmente, en materia social, surgieron nuevos actores, lo que no solo generó un enorme desafío social y económico para el Estado, sino que significó innovaciones importantes para las prácticas asociativas conocidas hasta el momento.

El fenómeno de secularización que vivió la sociedad chilena trajo cambios en el accionar de la religión en la sociedad civil y la consiguiente readecuación de las organizaciones. En términos generales, se evidenció progresivamente un fenómeno de privatización de la religión y una implementación de nuevas estrategias para defender el rol de la religión por parte de algunos sectores de católicos (Serrano, 2008). En este nuevo contexto, el laicado católico siguió activo en materia de beneficencia y caridad y asumió distintas iniciativas de fomento de

**“(Un grupo de mujeres) comienzan a organizarse y van donde el Presidente de la República, Jorge Montt, para que les dé un lugar. Otro grupo va donde el Arzobispo de Santiago, Álvaro Casanova, para que les pasara una congregación que se hiciera cargo (...) En esa época no había colegios suficientes, por lo que fueron las mismas religiosas las que empezaron a hacer lecciones de religión, lenguaje, matemáticas y manualidades”.**

Alicia Amunátegui de Ross, presidenta  
Fundación Protectora de la Infancia.

la industria, las artes, la agricultura y la capacitación de artesanos y campesinos. Miembros de la elite católica buscaron asistir, educar, moralizar, evangelizar e incentivar en el pueblo “hábitos de economía, orden, afición para el trabajo honesto y previsión para el futuro” (Salinas, 1980, 58). Bajo este espíritu se fundaron cajas de ahorro para artesanos, hospitales e instituciones de instrucción primaria, entre otras iniciativas.

Una de las organizaciones más relevantes del período fue la Sociedad Protectora de la Infancia, que nació en 1894 inspirada en la encíclica social *Rerum Novarum*, que vino a hacerse cargo de la cuestión social y que realizó un llamado explícito para que los católicos llevaran adelante una acción social transformadora que frenara, entre otras cosas, el avance del socialismo. La historia de esta organización se remonta a la época en que recién terminaba la Guerra del Pacífico, cuando ocho mujeres de la aristocracia santiaguina se dieron cuenta de la necesidad de dar protección a los niños abandonados y huérfanos de Santiago. Al principio recibían a los niños en sus propias casas y luego de un tiempo decidieron formar una organización con el

objetivo de entregarles “pan, techo y abrigo” con la ayuda de la Congregación Hijas de San José Protectoras de la Infancia. En sus comienzos, la Protectora abrió sus puertas para atender a 30 niños pobres de Santiago. En esos años era una casa de acogida que además brindaba algunos elementos de instrucción primaria.

En materia educacional, el Estado, desplazando a la Iglesia Católica, controló la actividad pedagógica con la Ley de Instrucción Primaria de 1860, la cual dejó a la educación primaria pública a cargo del Estado, mientras que la educación primaria particular fue asumida en gran medida por la Iglesia Católica en conjunto con sociedades filantrópicas, siendo una de las más importantes la Sociedad de Instrucción Primaria. Esta organización consideró que la educación del pueblo había quedado abandonada a los esfuerzos y recursos del Estado y de las municipalidades y que, por lo tanto, correspondía ahora a los ciudadanos participar de este enorme desafío.

El aparato estatal también se hizo parte directa en iniciativas de índole social, las que en años anteriores habían estado a cargo de la beneficencia privada. En 1886, se regularon las Juntas de Beneficencia y se creó la Sección de Higiene y Beneficencia que quedó bajo el alero del Ministerio del Interior. De esta manera, el Estado comenzó su labor en la salud pública.

El desarrollo económico del país trajo consigo el surgimiento de organizaciones gremiales que contaron con la cooperación del Estado y ejercieron presión sobre este para que se legislara en materias socioeconómicas de su interés. Distintos sectores industriales comenzaron a agruparse en organizaciones y adoptaron formas de federaciones o cámaras. Entre ellas destacan iniciativas como la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), fundada en 1883, que buscó fomentar el desarrollo de la industria nacional. Otra iniciativa fue la Sociedad Nacional de la Agricultura

(SNA), la que a pesar de haber surgido décadas antes, en 1838, amplió su misión hacia fines del siglo XIX. La SNA ya no solo se dedicaba a la beneficencia, sino que también pasó a promover el desarrollo industrial y material de la agricultura. Con este objetivo, creó una Caja de Ahorros o Banco de la Caridad, el cual tenía como propósito el fomento de hábitos de economía, orden y ahorro para sus miembros. Fundó también la Escuela de Artes y Oficios, encargada de la capacitación del artesanado, y creó una Sociedad de Señoras de la Caridad, encargada de impulsar la incorporación de las mujeres de la aristocracia a ámbitos de asistencia social, principalmente en escuelas, hospitales y casas para niños abandonados (Salinas, 1980). En este período también se ve el surgimiento de una serie de partidos políticos. Desde sus orígenes a mediados del siglo XIX, y sobre todo a lo largo del siglo XX, fueron los grandes representantes de los intereses de la sociedad civil, con enorme capacidad de articular sus demandas e intereses e influir directamente en el ideario y prácticas de variadas organizaciones de la sociedad. El nacimiento de los primeros partidos políticos se dio en torno a temas religiosos. Los primeros fueron el Partido Conservador, que se constituyó para defender los intereses de la Iglesia Católica, y el Partido Liberal. Posteriormente, surgieron el Partido Nacional y el Partido Radical (Bravo, 1978). Dentro de estas organizaciones de naturaleza política destacan también las logias masónicas que tenían por objetivo la libertad, la igualdad, la fraternidad y la solidaridad. Por último, dentro de las organizaciones políticas que surgen en este período, aquellas opositoras a los gobiernos conservadores –como la Sociedad Democrática y la Sociedad de la Igualdad– vinieron a modificar el mapa de las OSC de fines del siglo XIX. La Sociedad Democrática tenía por objetivo la búsqueda de mayores espacios de libertad y expresión, mientras la Sociedad de la Igualdad buscaba cambiar el orden social existente por medio de la organización de las clases populares (Grez, 1995).

Fue hacia fines del siglo XIX y las primeras dos décadas del siglo XX que se desató el problema de la cuestión social. Esta situación significó un estado de miseria para parte importante de la clase obrera naciente, lo que trajo consigo una fuerte polarización social junto con una serie de iniciativas de reivindicación y protección para esta clase. Comenzaron a surgir nuevas organizaciones de obreros y artesanos que, en un primer momento, se crearon en respuesta a necesidades concretas de los sectores obreros, tales como temas de salud, instrucción, alimentación, recreación y cultura. Luego, las sociedades mutualistas, las que han sido consideradas como la primera expresión orgánica del naciente movimiento obrero chileno.

Durante estos años se propagó una serie de manifestaciones populares y muchas de ellas trajeron como respuesta la represión del Estado. Para hacer frente a esta situación, se utilizaron canales cada vez más institucionalizados y organizados. Fue así como las mutuales, las sociedades de resistencia y, crecientemente, los partidos políticos de izquierda fueron los canales de expresión de un naciente movimiento obrero. A través de estas maneras de organización se buscó generar cambios en materia social, promover la defensa de sus derechos y conseguir avances en la legislación laboral (Grez, 1995). También se lograron avances en las organizaciones sindicales, las que nacieron en 1909 con la Federación Obrera de Chile (FOCH) y obtuvieron reconocimiento legal, en 1924, cuando se promulgó la primera ley sobre organizaciones sindicales en Chile (Arrate y Rojas, 2003).

En resumen, desde mediados del siglo XIX hasta la década de 1920, fue el período en que diferentes sectores de la sociedad civil debieron reaccionar a los nuevos desafíos sociales que impuso la secularización y la cuestión social. Estos desafíos fueron enfrentados desde distintos sectores de la sociedad chilena con respuestas disímiles; sin embargo, todos ellos pusieron un fuerte énfasis

en la promoción de un trabajo en conjunto a través de diversas formas de organización. De esta forma, el nuevo contexto histórico trajo repercusiones significativas en las OSC que se formaron en esos años y sentaron las bases de muchas de las organizaciones que marcarían una impronta en las décadas venideras.

## **DESARROLLISMO, DEMOCRACIA Y POLITIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL (1925-1973)**

A comienzos del siglo XX, y mayoritariamente tras la Gran Depresión de 1930, el Estado comenzó a intervenir sistemáticamente en materia social. Una expresión de esta preocupación social por parte del Estado fue el desarrollo de una institucionalización encargada de esta materia y un avance en torno a ciertos derechos sociales universales (Arellano, 1985). Fue así como los problemas sociales dejaron de ser vistos como asuntos de caridad privada y pasaron a ser considerados como cuestiones de interés público.

Se producen nuevas legislaciones, junto con un aumento considerable del gasto estatal en materia social. Desde 1925 se identifica un Estado que actúa en áreas como salud, educación, vivienda y seguridad social, y se preocupa de regular el mundo del trabajo, en especial lo relacionado con algunas condiciones de trabajo, las relaciones laborales y las remuneraciones de los trabajadores. Desde el aparato público se crea la Caja de Seguro Obligatorio y la Caja de Previsión de Empleados Particulares, junto con el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social. En materia legislativa destacan la ley de sindicalización obrera y profesional, la ley de accidentes del trabajo, contrato de trabajo y caja de seguro obrero.

El hecho de que el Estado se hiciera cargo de temas que antes estaban en manos de organizaciones privadas o de la Iglesia Católica conllevó a que muchas de las OSC trabajaran en conjunto con el Estado y en muchos casos que pasaran a ser auxiliares de este. El caso de la Protectora de la Infancia resulta esclarecedor de la dinámica que en estos años se generó entre el Estado y las OSC. Luego de siete décadas de funcionamiento, bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva se creó el Consejo Nacional de Menores. A partir de ese momento el Estado asumió, como parte de sus obligaciones, el cuidado de niños pobres y abandonados. Este Consejo debía, entre otras cosas, tener un número de hogares propios. La Protectora de la Infancia siguió funcionando y pasó a recibir una subvención por niño atendido. Pese a no ser un monto muy significativo, esto trajo consigo una nueva forma de vinculación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, a través de transferencias de recursos públicos hacia aquellas instituciones encargadas de proveer servicios sociales (Alicia Amunátegui de Ross, presidenta de la Fundación Protectora de la Infancia).

Según cifras entregadas por un estudio de José Pablo Arellano, realizado en 1985, los gastos en programas sociales se elevaron casi cinco veces entre los años 1920 y 1930, gran parte de ellos fueron destinados para cubrir necesidades en materia educacional. Luego, las dos décadas entre 1935 y 1955 estuvieron marcadas por una fuerte expansión de los beneficios sociales. En el período posterior, desde 1964 a 1973, se puso especial atención en la redistribución de las riquezas y los gastos sociales se enfocaron especialmente en los sectores más pobres del país.

Finalmente, Arellano, (1985) confirma que el gasto social entre 1920 y 1970 se incrementó más de 30 veces por persona.

Durante este período, además del aumento considerable en gasto social, se generan desde el Estado estímulos jurídicos y económicos favorables para el desarrollo de diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil. En materia jurídica se dictaron leyes para reglamentar las obligaciones de las corporaciones y fundaciones, así como la concesión de la personalidad jurídica económica. En materia económica se realizaron importantes aportes públicos y se otorgaron exenciones tributarias para las OSC (Teixidó y Chavarri, 2000).

Pese a que el Estado asumió una serie de demandas sociales y que se hicieron importantes avances en materia social, las crecientes necesidades económicas y sociales por parte de la población pusieron de manifiesto las limitaciones del accionar público. Los altos índices de analfabetismo, la escasez de viviendas, la mortalidad infantil, la desnutrición, entre otros, fueron importantes desafíos a los que, en muchas ocasiones, las organizaciones de la sociedad civil vinieron a hacer frente. Una respuesta a estos problemas sociales provino del mundo católico: la caridad, en esos años entendida como justicia social según los preceptos del catolicismo social, fue una fuente de inspiración para muchas y variadas expresiones de organización de la sociedad civil. Esto llevó a que sectores católicos y órdenes religiosas se hicieran parte de la atención de los pobres –sobre todo en sectores urbanos– y se promovieran iniciativas como el Hogar de Cristo, Fundación Vivienda y Caritas Chile, entre otras iniciativas.

En la década de 1950 se produjeron importantes reformas electorales que ampliaron los derechos ciudadanos y enriquecieron ideas y prácticas políticas. Esto se vio reflejado en un crecimiento importante del electorado y trajo consecuencias en torno al sistema de partidos políticos. Además, esta ampliación de la democracia generó un importante desarrollo en ciertas OSC, tales como sindicatos, organizaciones estudiantiles, universitarias, comunitarias y campesinas. Dichas entidades se constituyeron también en canales de expresión política y en mecanismos de expansión de la democracia.

El caso de las organizaciones campesinas resulta ilustrativo de los nuevos sectores de la sociedad incorporados en esta época. A mediados del siglo XX, y sobre todo en la década de 1960, el campesinado irrumpe en la escena pública como un actor relevante a tomar en cuenta y se impulsa, desde distintos sectores, su organización y sindicalización. Hasta ese momento, el campesinado había quedado aislado de la actividad social, política y sindical, a diferencia del desarrollo sostenido que experimentaron los sectores obreros. Esto se debió a medidas tomadas por grupos de terratenientes y los partidos de derecha, quienes por largo tiempo impidieron la movilización y organización de los campesinos, y obstruyeron los intentos de legislación en torno a la sindicalización de este grupo. Fue en 1967 cuando el gobierno del demócratacristiano Eduardo Frei Montalva promulgó la ley de sindicalización campesina.

La organización territorial de amplios sectores de la población realizada por el Estado fue principalmente impulsada bajo el gobierno de Frei Montalva, lo que se tradujo en un fuerte incentivo y apoyo de la organización de los sectores populares en juntas de vecinos, centros de madres, sindicatos campesinos, clubes deportivos y juveniles. Se promovió desde el Estado una nueva

institucionalidad y legislación en esta materia y, además, se destinaron importantes recursos para una serie de iniciativas en torno a la organización de nuevos actores sociales. Fue así como en 1968 las organizaciones comunitarias obtuvieron reconocimiento legal y quedaron bajo la tutela del gobierno.

El gobierno socialista de la Unidad Popular supuso un nuevo ímpetu a la promoción y formación de organizaciones territoriales basadas en la idea del “poder popular”. Esto significó un fuerte incremento de una serie de organizaciones de la sociedad civil, tanto sindicatos campesinos<sup>2</sup>, sindicatos de obreros –principalmente la CUT– y juntas de vecinos, las que tendrían a su cargo una serie de organizaciones funcionales y se verían fuertemente politizadas e instrumentalizadas por el gobierno de Allende.

Este periodo de desarrollo y expansión de la democracia trajo consigo una fuerte influencia de los partidos políticos en las diversas organizaciones de la sociedad civil. Este fenómeno finalmente restó autonomía a las organizaciones, sobre todo a las comunitarias y los sindicatos, que estuvieron en el centro de las políticas de gobierno desde mediados de los años sesenta hasta 1973. Este proceso de ampliación de la democracia y de surgimiento de nuevos actores sociales, en un contexto de Guerra Fría, fue acompañado por una mayor politización de la sociedad civil e hizo que aumentaran las tensiones sociales. En este escenario serían los partidos políticos los que tendrían un alto grado de influencia y representatividad en la sociedad civil hasta el año 1973.

## LA SOCIEDAD CIVIL EN DICTADURA (1973-1990)

El golpe de Estado de 1973 puso fin a un sistema político, económico y social que primó durante cincuenta años y se dio inicio a un período de profundas transformaciones para la sociedad chilena: se cerró el Congreso Nacional, se restringieron las actividades políticas tradicionales y se suprimieron todo tipo de organizaciones civiles, tales como sindicatos, organizaciones de pobladores, de estudiantes, de universitarios y de profesores, entre otras. En este contexto, se pone fin al proceso de desarrollo y proliferación que las OSC habían experimentado a lo largo del siglo XX.

Este período se caracterizó por desarrollar un modelo estatista autoritario con respecto al control de la sociedad civil, combinado con un empequeñecimiento del Estado en materia social tras la implantación de un sistema económico de corte neoliberal. Desde 1974 en adelante se produce una caída considerable en el gasto público social, debido a la implementación de una política antiinflacionaria que se basó en una fuerte reducción de los gastos, junto con una política de desarrollo de largo plazo basada en el sector privado. Además, se privatizaron diversos servicios sociales, como salud, educación y seguridad social.

Otro fenómeno social que respondió al nuevo contexto de dictadura fue la creación espontánea de un amplio número de organizaciones de base, principalmente en las poblaciones urbanas,

2. La sindicalización campesina se duplicó en menos de dos años desde su origen, pasando a tener 277.000 personas afiliadas (Bastías, 2013).

que se nuclearon alrededor de la Iglesia Católica y que fueron opositoras al régimen instaurado. Estas organizaciones tuvieron como rol primordial la defensa de los derechos humanos restringidos y reprimidos por la dictadura, y lentamente asumieron funciones de asistencia social en las poblaciones.

La Iglesia Católica era la única institución que podía actuar con ciertos niveles de independencia y autonomía con respecto del Estado y tempranamente tuvo una vital importancia en el resguardo, defensa y promoción de las OSC. La misma jerarquía eclesiástica impulsó primero el Comité Ecuménico de Cooperación por la Paz de Chile (Copachi) y luego la Vicaría de la Solidaridad. Esta última, con ayuda de agencias internacionales, tuvo a su cargo la organización, financiamiento y coordinación de las iniciativas comunitarias que surgieron espontáneamente en distintos territorios.

Esta rearticulación del tejido social y de las OSC opositoras al régimen militar estuvo relacionada con el establecimiento de relaciones transnacionales y con los flujos de recursos obtenidos desde el extranjero. Estos canales de financiamiento internacional se establecieron a través de organizaciones como la Fundación Ford, la Comunidad Económica Europea, Interchurch Coordinating Committee for Development Projects de Holanda, Swedish International Development Agency de Suecia, Agency for International Development de los Estados Unidos. De esta forma, durante la dictadura se multiplicaron aquellas organizaciones de la sociedad civil que funcionaron con autonomía respecto del Estado. Según Manuel Bastías (2013) esto se dio en dos niveles: a través de las ONG que tenían amplios presupuestos obtenidos a través de la cooperación internacional, con una oferta programática amplia y con plantas profesionales, y a través de las organizaciones a nivel poblacional que se constituyeron a lo largo del país, que subsistieron con presupuestos modestos obtenidos sobre todo de la Iglesia Católica a través de la Vicaría de la Solidaridad, de las ONG internacionales, de las membresías voluntarias y de su trabajo orientado a satisfacer a las comunidades locales (Bastías, 2013). Fueron estas organizaciones de base y ONG las que reconstituyeron el tejido social durante los años de dictadura, y las que junto con los partidos políticos –que se rearmaron en la segunda mitad de la década de los ochenta– fueron elementos esenciales para el retorno de la democracia.

En paralelo a la proliferación de organizaciones opositoras al régimen, el aparato estatal se hizo cargo de las organizaciones territoriales, a través de un férreo control de los gobiernos locales. También creó organizaciones que estuvieron a cargo de algunos de sus partidarios, entre estas destacan aquellas de carácter eminentemente caritativo y de corte paternalista, como fue el caso de CEMA<sup>3</sup>, que fue dirigida por la Primera Dama y que tenía como objetivo la beneficencia de mujeres pobres.

Una de las expresiones más notorias de esta intervención es la designación de los dirigentes por parte del gobierno central y el control estricto de sus actividades. Con la mayoría de las organizaciones intervenidas, vigiladas y reprimidas durante los años de dictadura militar, se intentó poner fin a las movilizaciones sociales y a la excesiva politización que había caracterizado los

---

3. Su nombre CEMA provenía de “centros de madre”.

---

**“(En esta época fue)  
la sociedad civil la que lleva  
la delantera y enfrenta  
al Estado”.**

Leonardo Moreno,  
director Fundación para la  
Superación de la Pobreza.

---

años previos al golpe y que, a los ojos del régimen y de sus partidarios, habían generado tanto daño a la sociedad chilena.

En estos años se promulgó el Decreto 110, relacionado con la concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones: el Presidente de la República se constituyó en la persona encargada de conceder o denegar esta concesión, además de tener facultades para exigir las modificaciones que estimara necesarias. Este decreto fue un mecanismo de control de la sociedad civil a través de sus organizaciones.

A pesar de que el régimen desestructuró gran parte de las organizaciones sociales existentes y que la Constitución Política del Estado, promulgada en 1980, no tiene referencias explícitas a las organizaciones sin fines de lucro, existen elementos para considerar que el gobierno tuvo consideraciones en torno al desarrollo de ciertas formas de organización de la sociedad civil. Esto se puede constatar en el hecho de que la Constitución de 1980 utiliza la noción de “grupos intermedios de la sociedad”. La Carta Fundamental, además, consideró la existencia de organizaciones “necesarias para la sociedad”, entre las cuales se encontraban aquellas de tipo benéficas<sup>4</sup>.

Junto con el control ejercido desde el gobierno central se da una contracción del rol del Estado en materia social. A partir de 1974, se comienza a disminuir el gasto social, se redefinen las políticas sociales y se incentiva la creación de instituciones privadas y del sector voluntario para llenar algunos de los espacios que deja el Estado (Irrázaval, 1990).

Hacia mediados de la década de los ochenta se dio un nuevo impulso a las OSC. Las restricciones por parte del régimen se redujeron y se presentó un mejor ambiente para su desarrollo, así se sentaron las bases para la recomposición social luego de la profunda división y fragmentación que había experimentado el país en su década anterior. Se ampliaron los campos de acción y se generaron mayores posibilidades de expresar opiniones, lo que también tendría repercusiones en las organizaciones de la sociedad civil.

La crisis económica de comienzos de los años ochenta puso de manifiesto los problemas sociales existentes en el país. Tras ella se crearon una serie de fundaciones de beneficencia de privados, las cuales comenzaron a explorar nuevas formas de financiamiento y se consiguieron apoyos de la empresa privada. Además, algunas OSC comenzaron a utilizar nuevas estrategias de marketing y emplearon medios de comunicación masivos, principalmente la televisión, para darse a conocer y conseguir mayores recursos. Dos ejemplos claros, y que lideran el grupo de las grandes fundaciones, son la Teletón y el Hogar de Cristo.

De esta forma, si entre 1971 y 1975 se crearon 25 OSC, entre 1986 y 1990 esta cifra aumentó a 135 instituciones (Teixidó y Chavarri, 2000).

---

4. Más información sobre el tema constitucional se puede encontrar en el capítulo 3 de este libro.

En resumen, durante los años de dictadura las OSC experimentaron importantes transformaciones. Como se vio, algunas de las OSC opositoras al régimen dictatorial consiguieron consolidarse a lo largo de los años de dictadura y, junto con los partidos políticos, actuaron de forma colaborativa para conseguir el retorno a la democracia. Sin embargo, el nuevo contexto democrático traería una readecuación de sus funciones y cambios de lógica en cuanto a su naturaleza y rol. Por otra parte, en estos años también se dieron cambios importantes en torno a las organizaciones de beneficencia y en la forma en que estas establecieron relaciones con la empresa y con un Estado subsidiario. Estas características se consolidaron en el tiempo y sentaron, de alguna manera, las bases sobre las que las OSC funcionarían en los años tras el regreso de la democracia.

## DINAMISMO Y PROLIFERACIÓN DE LAS OSC EN DEMOCRACIA (1990-2016)

Los años tras la vuelta a la democracia en 1990 implicaron importantes transformaciones en la sociedad civil. En primer lugar, cambió el régimen político y se sentaron las bases de una sociedad democrática. Esto trajo consigo que los gobiernos de turno se propusieran entre sus objetivos una participación y organización de la ciudadanía en torno a temas de interés público. Con la restitución del Congreso Nacional, el rearme de las organizaciones políticas y la recuperación de las libertades de expresión, algunas de las OSC de larga tradición, como lo fueron las organizaciones territoriales que habían sido controladas por la dictadura, encontraron un entorno propicio para su desarrollo. Estas pudieron reestablecer las relaciones con el Estado y constituirse en elementos de participación e involucramiento en la gestión y toma de decisiones a nivel local.

Sin embargo, esto también conllevó a nuevos desafíos para algunas de las OSC que habían sido significativas en el pasado y que en el nuevo contexto democrático perdían su preponderancia social y política. Una de las OSC afectadas progresivamente por la desafección de la sociedad fueron los partidos políticos, los cuales en el nuevo contexto democrático perdieron de forma progresiva su peso relativo y comenzaron a ser desplazados por nuevas formas de participación y representación ciudadana.

Desde el retorno a la democracia en 1990, se ha visto por parte del Estado una preocupación por el desarrollo y dinamismo de la sociedad civil a través de sus organizaciones. El aparato estatal ha considerado la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil uno de los objetivos estratégicos fundamentales para la consolidación del sistema democrático. Esto ha desembocado en que se lleven adelante una serie de medidas de promoción de la participación y se han implementado variadas iniciativas con el fin de fortalecer la institucionalidad de las OSC. Las medidas apuntan a fortalecer, directa o indirectamente, al sector sin fines de lucro, organizaciones que se han constituido como importantes ejecutoras de aquellos servicios sociales que ni el Estado ni el mercado han sido capaces de proveer a la ciudadanía. Si bien es cierto que desde 1990 los programas de gobierno han priorizado el área social, han aumentado el gasto público en esta área, se ha fortalecido la institucionalidad y se ha ampliado la oferta de programas sociales, las organizaciones sin fines de lucro han pasado a cooperar con el Estado

en la prestación de servicios sociales y muchas de ellas se han incorporado en la gestión pública al momento de ejecutar algunas políticas sociales.

En cuanto a los avances en materia institucional y legal, en los primeros años del gobierno de Patricio Aylwin se crearon dos organismos públicos destinados al fortalecimiento de las organizaciones sociales: la Agencia de Cooperación Internacional y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Por otra parte, se reorganizó la División de Organizaciones Sociales (DOS), una de las instituciones estatales encargadas de la vinculación con la sociedad civil, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno y que buscaba hacer más eficientes los mecanismos de vinculación, interlocución y comunicación entre el gobierno y las organizaciones sociales, que facilitara la expresión de las necesidades de la ciudadanía y que mejorara el conocimiento y la comprensión de los planes y programas derivados de las políticas de gobierno, de modo de estimular la integración social (División de Organizaciones Sociales, 2004).

A nivel local, juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias reanudaron relaciones con las autoridades centrales y locales, luego de un largo período intervenidas y fiscalizadas por el régimen anterior. A partir de 1992, las municipalidades contaron con autoridades electas y desde ahí se gestionaron distintos programas sociales, muchos de ellos desarrollados e implementados por organizaciones territoriales y comunitarias. Las municipalidades, a través de los Consejos Comunales de OSC, serían las entidades encargadas de la participación de la comunidad local en las decisiones comunales.

Pero fue más adelante, ya entrando en el siglo XXI, cuando se dio uno de los pasos más importantes en materia de fortalecimiento de las OSC por parte del Estado, que fue la “Política de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, desarrollada durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2004). Fue la primera política pública en Chile explícitamente dirigida hacia las OSC y vino a llenar el vacío normativo y legal que regulaba el ejercicio de la libertad de asociación y la precaria institucionalidad existente en materia de cumplimiento de sus fines específicos y de sus posibilidades de acceder a fondos públicos<sup>5</sup>.

Finalmente, en febrero de 2011 se publicó la Ley 20.500 de asociatividad y participación ciudadana en la gestión pública, que consideró aspectos fundamentales de las OSC. Con esta legislación se modificó el proceso de obtención de personalidad jurídica de las corporaciones y fundaciones, creando el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, dependiente del Servicio de Registro Civil e Identificación. Esto trajo mejoras en el método de contabilización de las organizaciones existentes, permitió la formalización de muchas organizaciones y, por último, facilitó el acceso a fondos estatales a aquellas organizaciones que fueran de interés público. En el capítulo siguiente se expone con mayor profundidad los cambios establecidos por la ley.

Uno de los aspectos más relevantes en materia de las nuevas políticas públicas que los gobiernos democráticos han implementado tiene que ver con la transferencia directa de recursos a

5. Historia de la Ley 20.500, “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, 2011. Disponible en: <http://www.leychile.cl/navegar?idnorma=1023143>

través de fondos concursables, subsidios o subvenciones, y las concesiones, desgravaciones fiscales, incentivos, contratos y licencias que se han entregado a cambio de la prestación de servicios de ciertas OSC, especialmente en materia de infancia, juventud y salud. De esta forma, la vinculación de las OSC con el aparato estatal se ha ampliado y se ha sostenido en el tiempo. Así, el Estado dejó de ser un simple donante y pasó a ser un contratante de los servicios que las OSC ofrecen. Esto ha generado que gran parte de las OSC se financien principalmente por medio de transferencias desde el Estado central, de los gobiernos regionales y municipalidades. En el año 2014 se estimó que el 70% de las OSC chilenas eran financiadas por el Estado, 20% por cooperación internacional y solo 10% por la empresa privada (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2014).

Sin embargo, esta nueva forma de vincularse también ha generado consecuencias negativas, como el hecho de que muchas OSC se han transformado en importantes prestadoras de servicios y ejecutoras de programas públicos. Este fenómeno, que a primera vista se considera como un estímulo para la promoción de organizaciones, ha dañado la naturaleza y los fines propios de estas. Con respecto a las organizaciones territoriales y comunitarias, muchas de ellas han actuado finalmente como cogestoras de las políticas sociales en algunas materias de infraestructura urbana y de servicios básicos no provistos por el Estado, desperfilando, no obstante, su propia naturaleza, lo que las ha vuelto dependientes de los recursos públicos.

Pero también durante los últimos años ha existido un mayor involucramiento de la empresa privada en torno a materias sociales. Para ello han sido fundamentales los avances en torno a una mayor y mejor institucionalización y formalización de los vínculos entre la empresa y las organizaciones de la sociedad civil, principalmente a través de donaciones y de la llamada responsabilidad social empresarial (RSE).

Uno de los aspectos que ha influido en el mayor involucramiento de la empresa privada ha sido el avance internacional. En los años noventa apareció una agenda internacional relacionada con un cambio del rol de la empresa, sobre todo respecto a una mejora de su imagen en la sociedad. Este involucramiento del empresariado en materia social se ha profesionalizado con el tiempo. Se han realizado esfuerzos por racionalizar y tener una filantropía cada vez más coherente e integrada con la estrategia del negocio. Esto se ha visto primero con la responsabilidad social empresarial (RSE) y luego con las prácticas de sustentabilidad de las empresas en un mercado globalizado y más competitivo (Ignacio Larraechea, gerente general de Acción RSE, entrevistado el 4 de febrero de 2016).

La RSE se define como una nueva práctica de filantropía realizada por la empresa privada, que se inserta como parte de la propia labor empresarial. Responde a distintos objetivos, en especial a la necesidad de vinculación de la empresa con las comunidades locales que, de alguna forma, están relacionadas con la actividad que la empresa realiza. En los últimos años, la empresa privada ha visto los beneficios de su participación en estas actividades e iniciativas de interés público, ya sea mejorar su imagen pública, obtener legitimidad social u obtener mayores beneficios económicos (Teixidó y Chavarri, 2000).

También se ha avanzado en materias legales que formalizan y estimulan las donaciones de las empresas. A través de estas disposiciones legales, se pasó de una relación esporádica e inestable en el tiempo a la instauración de prácticas regulares y formalizadas. Estas nuevas disposiciones entregan herramientas para que las empresas incorporen en su planificación interna y en sus presupuestos el ítem de donaciones formalmente.

Por último, se observa que desde el retorno a la democracia, e incluso antes, el empresariado ha creado sus propias fundaciones filantrópicas. Este fenómeno también ha respondido, como la RSE, a una nueva comprensión de su rol y de su responsabilidad y compromiso con la sociedad. Las organizaciones provenientes de una genuina responsabilidad del empresariado han sido vías para reforzar la legitimidad de este último, han canalizado los intereses de la solidaridad empresarial y han dado forma a una nueva institucionalidad de la caridad (Teixidó y Chavarri, 2000).

Un ejemplo entre las fundaciones formadas por las empresas es Pehuén, creada en 1992, por Endesa Chile, la principal empresa de generación eléctrica en el país. La compañía estaba desarrollando importantes proyectos en territorios mapuches, los que buscaban entablar relaciones con las comunidades locales indígenas. Esta iniciativa nació junto a la construcción de la central hidroeléctrica Pangué, cuando Endesa se planteó que las comunidades pehuenches que habitaban en las inmediaciones del proyecto participaran de los beneficios que este iba a generar. Su trabajo está relacionado principalmente con educación y fomento productivo, así como también con temas de salud, vivienda y promoción de algunos aspectos de la cultura pehuenche<sup>6</sup>.

Como se ha visto, en este período de transición y consolidación democrática, la empresa privada es un agente relevante a considerar al analizar el desarrollo y dinamismo de las OSC. Según las cifras entregadas por Lester M. Salamon en 2008, el 50% de las empresas medianas y grandes en Chile tiene algún tipo de relación con una ONG. Sin embargo, todavía existen desafíos pendientes, relacionados con las diferencias de fines entre las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, la división cultural y social y la desconfianza que existe entre ambas.

---

**“El empresariado chileno comprende hoy día perfectamente que el mercado no resuelve todo, como fue la consigna que se tuvo hasta los años ochenta y noventa (...) El empresariado se dio cuenta que tiene que actuar en conjunto con otros actores de la sociedad”.**

---

Ignacio Larraechea,  
gerente general Acción RSE.

En resumen, en Chile, al igual que en otros países del mundo desarrollado, los empresarios han entendido su rol no solo en cuanto a emprendedores y generadores de crecimiento económico y empleo, sino también como actores en el desarrollo social. Esto ha generado nuevos espacios de acción para las empresas en materia social, un mayor involucramiento de estas en las acciones de las OSC y el desarrollo de una nueva “filantropía estratégica”, que ha venido “a transferir gestión empresarial al ámbito de los aportes sociales” (Centro Filantropía e Inversiones Sociales, 2015, 44).

---

6. Información disponible en: <http://www.sna.cl/historia>. Revisado el 9 de diciembre de 2015.

## NUEVOS DESAFÍOS Y NUEVAS RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA EL SIGLO XXI

Son muchas las organizaciones que han surgido en el último tiempo. Este dinamismo ha respondido, entre otros aspectos, a las variadas preocupaciones e intereses de una sociedad civil más heterogénea en sus orígenes, en sus formas de vida y en sus valores sociales. Se ven entonces movimientos y organizaciones de apoyo a minorías sexuales que luchan por incluir sus demandas de respeto, tolerancia y diversidad en la agenda nacional; también organizaciones ambientalistas, en algunos casos con lógicas y redes internacionales, y organizaciones que se crean, por ejemplo, para abogar por una mayor transparencia de la política y del Estado y por una mayor y mejor participación del ciudadano en los asuntos públicos.

El caso de la Fundación Iguales es paradigmático para entender la naturaleza y las lógicas de funcionamiento de las organizaciones en la actualidad. Esta surge en 2011, en un contexto en que el tema de la diversidad sexual cobraba mayor importancia para la sociedad chilena y asume este tema y la igualdad en el trato como su bandera de lucha, uniéndose a otras organizaciones existentes en la materia. Se caracterizó por tener un discurso convocante y dialogante, y desarrolló desde un comienzo una estrategia comunicacional potente que ha resultado ser exitosa, demostrando la importancia de las comunicaciones para las OSC. Rápidamente, la Fundación Iguales se ha posicionado como un actor relevante, reconocido por la opinión pública y respetado por las autoridades al momento de atender asuntos relacionados con el trato de las minorías sexuales.

Otra de las inquietudes de la sociedad chilena en el último tiempo, y que ha sido asumida por la sociedad civil, es el tema de la transparencia en la información pública y el acceso de la ciudadanía a esta información. Desde el retorno a la democracia, esto se ha considerado como uno de los elementos clave para conseguir el fortalecimiento de la sociedad civil y propiciar su participación en la toma de decisiones públicas.

Uno de los casos más novedosos ha sido Ciudadano Inteligente. Desde sus inicios, en el año 2009, se propuso la promoción de la participación del ciudadano, la mejora de las prácticas democráticas y la necesidad de lograr avances en temas de transparencia respecto a la información pública. La fundación vino a tratar un tema recientemente incorporado en la agenda nacional y le agregó un componente novedoso y atractivo para el público general: el uso de las herramientas tecnológicas para democratizar la información y ponerla a disposición de un amplio público, principalmente joven, que se ve reencantado con la actividad política. Si en un comienzo el desafío era que existiera transparencia en la información pública, en los últimos años este desafío está relacionado con la forma en que se usa dicha información y finalmente “cómo esta se convierte en poder” (Rodrigo Echeopar, subdirector Ciudadano Inteligente).

---

**“Una organización puede hacer un trabajo muy loable, pero si no logra permear la opinión pública, la efectividad es muy poca”.**

Luis Larrain, presidente  
Fundación Iguales.

---

Frente a una sociedad dinámica y progresivamente más diversa, que cada vez se ha vuelto más informada y exigente de sus instituciones, las OSC han debido adaptarse y se han visto en la necesidad de hacer cambios internos profundos, relacionados especialmente con su nivel de profesionalización interna, con la captación y formación del capital humano que trabaja en ellas, en la manera de conseguir y manejar sus recursos económicos, y en la forma de posicionar sus discursos y demandas en la opinión pública.

Este proceso de profesionalización se ha desarrollado a nivel transversal, tanto en las OSC tradicionales como en aquellas nuevas organizaciones que han surgido, con demandas progresistas y formas de trabajo modernas. Entre las primeras, sirve de ejemplo la Sociedad Nacional de Agricultura la cual, al notar las repercusiones que los acuerdos comerciales de libre competencia tendrían sobre su gremio, realizó una serie de reformas internas, cambió los estatutos que la regían y congregó a todos los gremios agrícolas del país. La SNA logró participar activamente en las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio con la Unión Europea y Estados Unidos, lo que se tradujo en que Chile se convirtiera en uno de los grandes exportadores de alimentos hacia estos países<sup>7</sup>.

En materia de profesionalización también ha resultado fundamental el trabajo en conjunto que comenzaron a realizar distintas organizaciones de la sociedad civil, como una forma de hacer frente a una serie de desafíos internos y externos. Aquí destaca la experiencia de la Comunidad de Organizaciones Solidarias (COS) que se creó en 2007. Esta iniciativa nació de un grupo que se planteó el problema de la falta de solidaridad en el accionar de las OSC, surgido principalmente por la creciente necesidad de recursos que condujo a que las mismas organizaciones compitieran entre ellas por acceder a fuentes de financiamiento.

---

**“Las propias organizaciones sociales se habían encerrado cada una en su propia marca. La solidaridad se había visto reducida a una transacción monetaria, (...) en un negocio más, en donde no había adhesión a la causa”.**

Alejandra Pizarro, directora Comunidad de Organizaciones Solidarias.

---

La COS intenta, desde sus inicios, volver a poner el centro en la solidaridad, a través del trabajo colaborativo entre aquellas organizaciones encargadas de temas sociales. Se busca que se ayuden entre ellas, que compartan experiencias y conocimientos y para ello desarrollan distintas instancias de trabajo y encuentro. En la actualidad reúne a 130 organizaciones.

Con los avances de las OSC en materia de profesionalización, estas instituciones se han vuelto capaces de mostrar, a la sociedad en general y al Estado en particular, el aporte que realizan en las diversas áreas sociales en las que muchas de ellas trabajan. Esto se puede ver, por ejemplo, en el tema del adulto mayor, en donde el Estado ha reconocido paulatinamente la importancia de las OSC. Si bien durante el siglo XX fue la sociedad civil la que se hizo cargo de este tema, creando importantes fundaciones, recién en 2003, cuando se creó el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), el Estado conoció más de cerca la enorme labor que muchas OSC realizaban en esta materia.

---

7. Información disponible en: <http://www.sna.cl/historia>. Revisado el 9 de diciembre de 2015.

Dentro de los avances respecto a los estándares de profesionalización, muchas de las OSC han trabajado en torno a la transparencia de sus acciones y se han hecho cargo de proveer información clara, estandarizada, comparable y para un público amplio. Para responder a esta necesidad se ideó la llamada Ficha Estadística Codificada Uniforme o “FECU social”. Esta ficha es un modelo integrado de reporte, tanto de temas financieros como de gestión, destinado a confeccionar una rendición de cuentas uniforme para las distintas organizaciones en Chile.

Este dinamismo de las OSC, con sus mejoras en torno a su profesionalización, ha llevado a que muchas organizaciones se posicionen públicamente, a través de los medios de comunicación masivo, generen vínculos cada vez más serios y sostenibles con el empresariado, y que sean consideradas por el Estado al momento de legislar y de construir las políticas públicas.

En Chile, la existencia de las organizaciones de la sociedad civil está respaldada por una serie de normativas que garantizan su existencia y que también regulan su funcionamiento.

# 3

## Capítulo

# LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DESDE SU MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL: CONFIGURANDO UN ACTOR SOCIAL

Francisco Soto y Felipe Viveros

**E**n Chile, la existencia de las organizaciones de la sociedad civil está respaldada por una serie de normativas que garantizan su desarrollo y que también regulan su funcionamiento.

La primera en reconocerlas es la Constitución, que, si bien no se refiere directamente a las OSC, da cuenta de la existencia de grupos intermedios a los cuales el Estado debe amparar y garantizar su adecuado funcionamiento autónomo. Esto significa que se reconoce la necesidad de las personas de agruparse, con el fin que desee y sin “permiso previo”. El Tribunal Constitucional, el cual acerca a los grupos intermedios a la idea de OSC, es más enfático aún, ya que señala que el amparo implica no solo proteger las agrupaciones, sino que también apoyar su funcionamiento y fomentar su existencia.

Específicamente el Código Civil es el que se refiere a las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, las cuales reconoce como las corporaciones y fundaciones de beneficencia pública. La Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, modificó en gran parte el Título XXXIII del Libro I del Código Civil. Esta ley se enfoca principalmente en asegurar la existencia y funcionamiento de las OSC y establecer una serie de mecanismos de participación ciudadana en los órganos de la administración del Estado y los municipios.

En el Código Civil también se declaran las normas básicas para el funcionamiento de las OSC como el proceso para obtener la personalidad jurídica y las responsabilidades que tienen para con sus miembros y el Estado, tanto en la toma de decisiones como en el manejo de los recursos económicos. ■



Este capítulo busca entregar una mirada al marco legal vigente que regula las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), mostrando la existencia de normas constitucionales y de derecho público que reconocen un espacio propio y legítimo de estas entidades. Como se ve en el capítulo anterior, en los últimos años se han creado ambientes institucionales favorables por parte del Estado para la creación y desarrollo de las OSC, fortaleciendo su autonomía privada, participación en la gestión pública y alianzas público-privadas.

Bajo el objetivo planteado, en la primera parte del capítulo se propone relevar cómo desde la actual Constitución se reconocen los grupos intermedios de la sociedad correspondientes a las OSC, cómo se ampara a estos segmentos y se garantiza su adecuada autonomía para cumplir sus propios fines. A su vez, se demuestra que la Constitución respalda el derecho de asociación, la obtención de la personalidad jurídica, el desarrollo de actividades económicas y la existencia de tribunales electorales para estas instituciones, componentes que son fundamentales para un apropiado funcionamiento del sector. Posteriormente, se da cuenta de las actividades que deben desarrollar legalmente las OSC en el marco de su funcionamiento, según su ciclo de vida. Bajo este propósito se describe el marco legal básico que norma este tipo de organizaciones y se analizan las leyes para la obtención de la personalidad jurídica y la administración de ellas. También se dan a conocer los procedimientos legales para la reforma de estatutos y disolución, los mecanismos de fiscalización existentes y las alianzas y convenios entre estas entidades y el Estado. Finalmente, se exponen las principales conclusiones del capítulo y algunas reflexiones generales sobre el camino recorrido en materia legal e institucional.

## DERECHO PÚBLICO Y CONSTITUCIONAL DE LAS OSC EN CHILE

En el artículo 1° de la Constitución vigente, en el capítulo Bases de la Institucionalidad, se declara que “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos” (art. 1° inciso 3° CPE). Al reconocer a los “grupos intermedios”, el desarrollo y existencia de las OSC se constituye en un objetivo central del diseño constitucional.

La Constitución parte de la base que el hombre tiene una natural inclinación de sociabilidad, que lo mueve a agruparse con sus semejantes en asociaciones, grupos y entidades de la más diversa naturaleza y con los más diversos fines, buscando a través de ellos su propio perfeccionamiento personal y colectivo y el desarrollo pleno de sus potencialidades. Tal sociabilidad la expresa y desarrolla a través de una pluralidad de “grupos intermedios” que se encontrarían diseminados en un escenario social ideal que tiene como polos, por un lado el individuo (y las familias) y, por el otro, el Estado en tanto organización política máxima.

Si bien los grupos intermedios se dan dentro de la sociedad política o Estado, según la doctrina que los concibe, su existencia no depende del Estado y ellos no pueden ser impedidos de existir ni trabados en su funcionamiento con normas que tengan como intención o efecto impedir u obstaculizar el ejercicio real y efectivo de esa inclinación natural a agruparse con los semejantes,

excepto cuando las asociaciones persigan fines contrarios a la moral, el orden o la seguridad pública.

Más recientemente, el Tribunal Constitucional (TC) en la sentencia N° 1259 de 2009, ha definido a los grupos intermedios asimilando dicho concepto a la idea de sociedad civil. Así se expresa en el considerando 55 del citado fallo, que define a los grupos intermedios como: “(...) todas las asociaciones distintas al aparato público, es decir, todas aquellas que no sea órganos del Estado en todas sus manifestaciones, esto es, órganos de la administración del Estado, tribunales, órganos autónomos, corporaciones de derecho público”.

La Constitución no solo reconoce a los grupos intermedios, sino que también ampara, es decir, da protección, tutela o defensa, frente a cualquier intento de parte de agentes públicos o privados que tienda a atacarlos o desconocerlos, o a amenazar su existencia, y el libre desenvolvimiento de sus objetivos y actividades. A partir de esta disposición, es posible inferir que la Constitución y las leyes contemplan dispositivos específicos de protección, sea jurisdiccional, administrativo o de otro carácter.

Además la Constitución garantiza a los grupos intermedios su adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. Se puede entender esta autonomía como la libertad de los grupos y asociaciones para organizarse del modo que sus miembros o fundadores estimen más conveniente, para fijarse los objetivos o finalidades que deseen alcanzar, para realizar los actos y determinar por sí misma la forma de dirigir y administrar la entidad y sus bienes y, en general, llevar a cabo todo su quehacer sin injerencia de ningún agente, persona o autoridad ajenos al grupo mismo y sin otras limitaciones que las que impongan la Constitución y las leyes.

Por su parte, en la sentencia N° 1295 de 2009, el Tribunal Constitucional se pronunció también de modo importante sobre el deber que le asiste al Estado para con los grupos intermedios. En el considerando 57 aclara qué entiende la Constitución por “reconocer y amparar”, declarando al respecto: “El reconocimiento implica que [la entidad] puede existir sin su intervención y el derecho de asociación que la constitución garantiza para crear todo tipo de agrupaciones es “sin permiso previo” (artículo 19 N° 15, CPE). Incluso cuando alguna de estas asociaciones obtiene su personalidad jurídica, es por el solo hecho de depositar sus actas constitutivas en los registros que lleva algún órgano del Estado. El amparo, por su parte, implica que “pueden hacer valer en defensa de sus derechos todos los recursos y acciones que propendan a hacerlos efectivos”. También implica “la obligación del Estado de protegerlos, colaborar con ellos y, con sujeción al principio de subsidiaridad, ayudarlos y fomentar su existencia y desenvolvimiento”<sup>1</sup>.

Confirmando esta tendencia, la Ley 20.500 de 2011 ha venido a consagrar como deber del Estado “promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil” (art. 2°). La misma ley reitera el mandato constitucional al plantear que “los órganos de la Administración del Estado garantizarán la plena autonomía de las asociaciones”, agregando que aquellos “no podrán adoptar medidas que interfieran en su vida interna”.

---

1. Fallo del Tribunal Constitucional rol N° 1295, del 6 de octubre de 2009, considerando 57.

Finalmente, la citada disposición desarrolla un punto más allá el deber de promoción y apoyo al ordenar que “el Estado, en sus programas, planes y acciones, deberá contemplar el fomento de las asociaciones, garantizando criterios técnicos objetivos y de plena transparencia en los procedimientos de asignación de recursos” (art. 2º, inc. 3º, Ley 20.500).

La forma de estructuración de los grupos intermedios “voluntarios” se expresa principalmente a través del derecho de asociación por el cual se habilita a las personas para que sin permiso previo constituyan entidades que persigan fines lícitos, es decir, que no sean “contrarios a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado”.

Las organizaciones deben garantizar la posibilidad de ingresar, permanecer en ellas y retirarse libremente, todo ello sin permiso previo y sin otros requisitos que los que voluntariamente se aceptaren al ejecutar alguna de dichas acciones. Esta idea se establece expresamente en la Constitución al señalar que “nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación” (artículo 19, N° 15, inciso 3º) y se reproduce de igual manera respecto de las organizaciones sindicales al establecer que la afiliación sindical será siempre voluntaria (artículo 19, N° 19); también emerge al prohibir que alguna ley o disposición de autoridad pública pueda exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en estos (artículo 19, N° 16, inciso 4º, CPE).

## La personalidad jurídica

Desde el punto de vista constitucional y legal tiene importancia el mecanismo de obtención o acceso a la personalidad jurídica. En esta materia, el derecho comparado distingue al menos tres mecanismos por los cuales las asociaciones pueden adquirir personalidad jurídica. El primero es el sistema de concesión por la autoridad administrativa, el cual implica la adquisición de la personalidad jurídica a través de un acto deliberado y explícito de la autoridad competente que la otorga. Aunque la atribución de la autoridad para hacerlo esté en algunos casos legalmente tasada mediante el cumplimiento de determinados requisitos, es inevitable que el acceso al beneficio implique cierto albur discrecional de dicha autoridad en la evaluación de la organización aspirante.

También existe el sistema de determinación legal o de registro que implica el depósito de copias de los estatutos en una oficina pública especialmente encargada de ello, la cual debe aceptarlos sin más y proceder a inscribir la nueva asociación en un registro especial, trámites con los cuales, por el solo ministerio de la ley, se obtiene la personalidad jurídica. Algunas legislaciones incluyen un requisito adicional de publicidad (por ejemplo, extracto en el Diario Oficial). Sin perjuicio de lo anterior, este sistema contempla fases posteriores acotadas en el tiempo para la formulación y subsanación de reparos a la constitución de la entidad, que culminan en la consolidación o, en su caso, caducidad de la personalidad jurídica conferida *prima facie*.

Finalmente, existe un tercer sistema, conforme al cual por la simple y libre constitución privada de la asociación esta goza de personalidad jurídica, llamado sistema de libre constitución. Aunque es el sistema más liberal y que mejor se aviene con el ejercicio irrestricto del derecho de

asociación, presenta problemas serios de certeza y seguridad jurídicas, toda vez que, careciendo de medidas de constancia y de publicidad, puede afectar los derechos de terceros al no poderse probar fehacientemente su existencia. Con todo, este es el modelo que el legislador chileno considera para la conformación de las sociedades colectivas civiles (art. 2053 y siguientes del Código Civil), dado que el contrato civil de sociedad es uno de aquellos que la ley llama consensuales, es decir, que se perfeccionan por el mero consentimiento de quienes concurren a él expresando su voluntad verbalmente o por escrito.

Respecto de las OSC en Chile, tanto la Constitución como las leyes prescriben distintas formas de obtención de la personalidad jurídica para determinados tipos de organización. En el caso particular de los sindicatos y sus organismos representativos de nivel superior, el principio de personalidad jurídica por determinación legal está reconocido a nivel constitucional.

Respecto de las corporaciones y fundaciones, la Constitución de 1925 contemplaba expresamente entre las atribuciones especiales del Presidente de la República la de otorgar y cancelar su personalidad jurídica. La Constitución de 1980 no reprodujo esta disposición; sin embargo, se la entendió comprendida en la facultad presidencial de dictar los reglamentos, decretos e instrucciones convenientes para la ejecución de las leyes (art. 32 N° 8, CPE). En virtud de ello, el Ejecutivo continuó, tal como lo había hecho desde antiguo, aplicando las normas del Código Civil sobre personas jurídicas que no persiguen fines de lucro que lo habilitaban para otorgar y cancelar la personalidad jurídica de las corporaciones y fundaciones. Esta atribución ha quedado suprimida en virtud de las modificaciones al Código Civil operadas por la Ley 20.500 de 2011.

## El derecho a desarrollar actividades económicas

La Constitución consagra, además, un derecho que en su momento constituyó una verdadera novedad en el constitucionalismo nacional y que es considerado como un pilar del modelo de desarrollo económico e institucional existente en Chile. En el art. 19, N° 21, de la Constitución se asegura a todas las personas “el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”.

El precepto citado agrega que el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado. Todo lo anterior es considerado parte del orden público económico dispuestos por la Constitución, en cuanto sienta las bases normativas de un sistema de libre iniciativa y concurrencia económica fundado en la acción preferente de los particulares en el mercado y en las restricciones consecuentes establecidas para la actuación del Estado en estas materias (Cordero, 2015; Fermandois, 2006; Ferrada, 2000; Zúñiga, 2004; Ruiz-Tagle, 2000).

La garantía citada refiere, indudablemente, a la libertad de iniciativa económica de los particulares, elevada a una especie de libertad constitucional reconocida a los sujetos en tanto agentes económicos.

Aunque parece evidente que la disposición constitucional apunta en primer término a la actividad empresarial privada frente a la del Estado, es decir, al emprendimiento lucrativo de los particulares, el constituyente no hace distinción entre organizaciones. Por ende, este derecho debe entenderse consagrado en favor de todas las personas y organizaciones privadas, creadas para actividades que persiguen fines de lucro o que no persiguen tales fines, en tanto unos y otros pueden ser considerados agentes económicos que organizan y desarrollan distintas actividades según su propia iniciativa.

El quehacer de entidades que, por ejemplo, tienen objetivos benéficos, filantrópicos o culturales, o que persiguen fines de interés público e, incluso, de interés mutuo, puede y debe ser considerado como actividades económicas en cuanto para el cumplimiento de sus objetivos, desde un punto de vista económico, precisamente organizan medios y producen, distribuyen o consumen bienes y servicios apreciables pecuniariamente.

## El derecho de asociación

Como se vio anteriormente, la Constitución reconoce el derecho de libre asociación entre las personas. Es más, no solo lo reconoce sino que lo protege a través del recurso de protección, acción constitucional de carácter cautelar que resguarda la vigencia de determinadas garantías fundamentales en caso de su privación, perturbación o amenaza (art. 20, CPE), pudiendo ser ejercida por el afectado o cualquiera a su nombre, sin mayores formalidades procesales.

Esta tutela constitucional puede mirarse desde la perspectiva del asociado individualmente y la de la asociación. Sin perjuicio de las normas estatutarias que ligan a los asociados y a los órganos de administración de la asociación, la justicia ordinaria mantiene una competencia para pronunciarse en caso de conflicto entre aquellos, justificándose especialmente esta tutela desde la perspectiva del asociado individual frente al poder que representa la organización.

El derecho de asociación en la Constitución chilena es uno de los que resultan más indemnes ante la dictación de los estados de excepción. Solo en caso de declararse el estado de asamblea por causa de guerra externa, la autoridad puede restringir, mas no suspender, los derechos de asociación y sindicación (art. 41, N° 1, CPE). Sin embargo, este derecho tiene ciertas limitaciones establecidas en el art. 19, N° 15, inciso 4° de la Constitución que declara: “Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado”.

Estas limitaciones evidencian algo propio y esencial del derecho de asociarse: que los fines o motivos de la asociación sean lícitos y algo propio de todo derecho reconocido a las personas, que su ejercicio no debe implicar abuso y que la exclusión de este es su límite.

Es necesario agregar que también constituye un límite constitucional de la acción de los grupos intermedios los propios fines específicos de cada entidad, toda vez que el art. 23 de la Consti-

tución entrega atribuciones a la autoridad pública para sancionarlos en conformidad a la ley en caso que ellos o sus dirigentes “hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos”.

Lo anterior significa que la Constitución considera atentatorio contra el orden por ella establecido el que las asociaciones y sus dirigentes desvíen sus actividades hacia otras actividades, consideradas ajenas a sus objetivos específicos, excediendo el ámbito de sus propios fines o invadiendo campos de otras entidades. La separación entre lo social y lo político es explícita para el constituyente y su infracción es elevada a un ilícito constitucional que la ley debe sancionar. Al efecto declara que los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales son incompatibles con los cargos directivos superiores de los partidos políticos y la ley establecerá las sanciones que corresponda a unos y otros dirigentes que interfieran en órbitas de actuación que legalmente no les corresponda (art. 23 Constitución).

### Justicia electoral para las organizaciones de la sociedad civil

En el marco de lo que denomina justicia electoral, la Constitución establece tribunales electorales regionales (art. 85, CPE). Se trata de una jurisdicción especial de rango constitucional encargada de “conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar a los candidatos electos”. Sus resoluciones son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones (establecido en el art. 84, CPE).

Entre las competencias que la Constitución encomienda a los tribunales electorales regionales está la de “conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley señale” (art. 85, inciso 1°, parte final CPE)<sup>2</sup>. A su turno, la Ley Orgánica Constitucional sobre Tribunales Electorales Regionales especifica que a estos les corresponde: “Calificar las elecciones de carácter gremial y las de los grupos intermedios, que tengan derecho a participar en la designación de los integrantes de los Consejos Regionales de Desarrollo o de los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con las respectivas leyes orgánicas constitucionales”.

Los tribunales electorales regionales están integrados por un ministro de la corte de apelaciones respectiva, es decir, de la corte de la capital regional, elegido por esta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de la Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años (art. 85, inciso 2°, CPE).

2. Ver Ley 18.593 de 1987 y sus modificaciones posteriores, Orgánica Constitucional sobre Tribunales Electorales Regionales.

## MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ASOCIACIONES EN CHILE

### ¿Qué se entiende en Chile por OSC?

El término organizaciones de la sociedad civil no procede del ámbito del conocimiento jurídico. El ordenamiento jurídico enfoca, en general, este objeto bajo el concepto de asociaciones y, en determinados cuerpos legales, utiliza el nombre de organizaciones.<sup>3</sup>

El Título XXXIII del Libro I del Código Civil (en adelante CC) es el que se refiere en especial a las “personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro”, las cuales, de acuerdo con el mismo Código, “son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública”. La reciente reforma introducida por la Ley 20.500 agregó un sinónimo aclaratorio que homologa a las corporaciones chilenas con la denominación más usual en el derecho comparado: “Las corporaciones de derecho privado se llaman también asociaciones” (nuevo art. 545, inciso 2°, parte final CC). Con todo, en términos históricos, el legislador nacional no atendió significativamente a la idea de asociación, sino a la de persona jurídica, tal como se apuntó más arriba. Para el legislador nacional, cuyo epítome fundamental es el Código Civil, se llama persona jurídica a “una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente” (art. 545, inciso 1°, CC).

De acuerdo con la ley chilena, una asociación se forma por una reunión de personas en torno a objetivos de interés común a los asociados. En consecuencia, los miembros o socios (los individuos que lo integran) constituyen el sustrato o soporte del ente colectivo. La voluntad de estos determina el destino de la corporación. Según la doctrina, pueden ser miembros de la corporación las personas naturales y las jurídicas. A menos que los estatutos digan lo contrario, la calidad de miembro es personal e intransferible. Por su parte, una fundación se forma mediante la afectación de bienes a un fin determinado de interés general. La voluntad del fundador determina las actuaciones de la fundación y no la de los socios o miembros (Alessandri, 2005).

Respecto de las fundaciones, en general se rigen por los estatutos que el o los fundadores les hubiere dictado, que generalmente establecen un directorio que las administra; si el fundador no hubiere manifestado su voluntad a este respecto, o solo la hubiere manifestado incompletamente, el directorio podrá suplir los vacíos de regulación, previo informe favorable del Ministerio de Justicia (art. 562, CC). En general, la ley prescribe que determinadas normas del Título XXXIII que regulan a las corporaciones y a sus miembros se aplicarán también a las fundaciones de beneficencia y a los individuos que las administran (art. 563, CC).

El concepto de fines no lucrativos se entiende bajo una acepción general que comprende toda clase de objetivos de carácter moral, ideal o social, que excluye la ganancia, utilidad o renta

3. La Constitución Política habla, en general, de asociaciones (art. 19, N° 15°, CPE). En ciertas leyes especiales se crean y regulan determinados tipos de asociaciones, como las asociaciones gremiales (D.L. 2757 de 1978), y en otras se emplea el término “organizaciones” como las organizaciones sindicales (Código del Trabajo, D.F.L. N° 1 del Ministerio del Trabajo, de 1994), las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales (Ley 19.418 de 1997), las organizaciones religiosas (Ley 19.638) y las organizaciones de interés público (Ley 20.500 de 2011), entre otras.

de parte de sus socios, miembros, fundadores, directores o gestores. La ley no excluye que las asociaciones y fundaciones puedan realizar actividades económicas que se relacionen con sus fines, pero su producto debe ser reinvertido en el mismo objeto social. Asimismo, cumpliendo dicha regla, las OSC pueden invertir sus recursos de la manera que decidan sus órganos de administración (Alessandri, 2005).

La regla que consagra la finalidad no lucrativa de una OSC bajo la figura de corporación o fundación es expresada de diversas maneras en la ley. Una de las más importantes indica que “lo que pertenece a una corporación no pertenece ni en todo ni en parte a ninguno de los individuos que la componen; y recíprocamente, las deudas de una corporación no dan a nadie derecho para demandarlas, en todo o parte, a ninguno de los individuos que componen la corporación, ni dan acción sobre los bienes propios de ellos, sino sobre los bienes de la corporación” (art. 549, CC). También se expresa que los beneficios monetarios no pueden distribuirse en los asociados y solo se pueden destinar a los fines de la asociación o a aumentar su patrimonio.

## Regulación fundamental de las OSC en Chile

Como se comentó con anterioridad, la regulación básica de las OSC se encuentra en el Código Civil, específicamente en el Título XXXIII de su Libro I, artículos 545 a 563, que tratan sobre las “Personas Jurídicas”.

Este Título fue modificado de manera substancial por la Ley 20.500, la cual se articula temáticamente sobre dos ejes fundamentales: por una parte, el reconocimiento del derecho de asociación, que incluye una regulación fundamental, flexible y facilitadora del funcionamiento de cualquier OSC, más un conjunto de dispositivos especiales de fomento en el que destaca la creación de las denominadas “organizaciones de interés público”<sup>4</sup> y, por otra, mecanismos específicos de participación de los ciudadanos en los planes, programas y actividades de los órganos de la administración del Estado y de las municipalidades.

En el primer ámbito indicado, la ley estableció por primera vez en la historia republicana chilena principios y garantías que desarrollan el derecho humano y constitucional de asociación, declarando que “todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos” y que este derecho “comprende la facultad de crear asociaciones que expresen la diversidad de intereses sociales e identidades culturales” (art. 1º, incisos 1º y 2º, Ley 20.500). Se agrega que las asociaciones “no podrán realizar actos contrarios a la dignidad y valor de la persona, al régimen de Derecho y al bienestar general de la sociedad democrática” (art. 1º, inc. 4º, Ley 20.500).

La ley complementa estos enunciados básicos reiterando las reglas constitucionales sobre que nadie puede estar obligado a pertenecer a una asociación, ni tampoco a desafilarse para desarrollar alguna actividad o trabajo.

4. Las organizaciones de interés público, de conformidad con la Ley 20.500, incluye entre ellas a las fundaciones y corporaciones con objetivos de beneficio público, a las organizaciones de voluntarios, a las organizaciones comunitarias y a las organizaciones indígenas.

Un mandato general interesante y novedoso, inscribe a la legislación chilena, al menos a nivel de los principios, en el campo del fortalecimiento de las OSC, al señalar que “es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil” (art. 2° Ley 20.500), el cual, sin estar restringido al campo económico, sugiere una responsabilidad estatal relacionada con la sustentabilidad. Lo anterior se complementa y explicita con el deber del Estado de contemplar en sus planes, programas y acciones “el fomento de las asociaciones, garantizando criterios técnicos objetivos y de plena transparencia en los procedimientos de asignación de recursos”.

A su turno, en consonancia con el principio constitucional de la autonomía de los grupos intermedios, la ley prescribe que los órganos de la Administración del Estado deben garantizar la plena autonomía de las asociaciones y no podrán adoptar medidas que interfieran en su vida interna.

En el plano de la garantía de los derechos de los miembros o personas socias de las OSC, la ley establece que, a través de sus respectivos estatutos, las asociaciones deben garantizar los derechos y deberes de sus asociados, mencionando específicamente materias tales como la participación, las elecciones y el acceso a información del estado de sus cuentas, sin perjuicio de otras estipulaciones que se considere incluir (art. 4° Ley 20.500). Al mismo tiempo los asociados deben cumplir los estatutos y acuerdos adoptados.

La Ley 20.500 consagra también el derecho de las asociaciones de constituir uniones o federaciones, cumpliendo los requisitos que dispongan la ley y los respectivos estatutos. En las mismas condiciones, las federaciones pueden constituir confederaciones (art. 6°).

Llenando un aparente vacío, o quizás más bien con una intención de pedagogía jurídica, la ley declara expresamente que pueden “constituirse libremente agrupaciones que no gocen de personalidad jurídica” (art. 7°, Ley 20.500), remitiendo en este punto a las reglas del art. 549, CC, que establecen la responsabilidad solidaria de sus integrantes por los actos que esta agrupación realice. Sin perjuicio de ello, la ley establece la facultad de que en procura de los fines de tales agrupaciones puedan actuar “otras personas, jurídicas o naturales, quienes responderán ante terceros de las obligaciones contraídas en interés de los fines de la agrupación”.

La Ley 20.500 remite al Código Civil en la materia esencial referente a la constitución y adquisición de personalidad jurídica de las asociaciones, sin perjuicio de lo que dispongan leyes especiales (art. 5° Ley 20.500). En tal sentido, reformó de manera importante el Título XXXIII, el cual no había sido modificado en esta materia desde el año 1943 y que, hasta la fecha de la Ley 20.500, contenía un sistema de concesión de la personalidad jurídica, entendido como un privilegio de la autoridad pública, encargada por ley al Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Justicia. Dicho sistema ha sido reemplazado a contar de 2012 por un sistema de determinación legal de la personalidad jurídica, de manera que la constitución, la reforma de los estatutos y la disolución voluntaria de las OSC que adopten las formas generales de corporaciones y fundaciones se realizan en adelante a través de gestiones descentralizadas comunalmente de depósito y registro de las actas y estatutos en los respectivos municipios, según corresponda, más su subsiguiente inscripción en el Registro Civil. El Ministerio de Justicia solo conservó –lo que no es poco– sus atribuciones de fiscalización.

En relación con la existencia, vigencia y demás información esencial sobre el ciclo de vida de las OSC, la Ley 20.500 estableció el “Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro”, a cargo del Servicio del Registro Civil e Identificación (art. 8º, Ley 20.500). De acuerdo con el art. 9º de la citada ley, en este Registro deben inscribirse los antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución o extinción de diversos tipos de OSC, diferenciando las organizaciones inscritas de acuerdo a su naturaleza y atendiendo especialmente al marco normativo que las regula, particularmente:

- Las asociaciones y fundaciones constituidas conforme a lo dispuesto en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil, es decir, las corporaciones o asociaciones y las fundaciones de beneficencia.
- Las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales constituidas conforme a la Ley 19.418.
- Las demás personas jurídicas sin fines de lucro regidas por leyes especiales que determine el reglamento.

La información contenida en este Registro debe ser actualizada sobre la base de documentos autorizados legalmente. Tanto las municipalidades y demás órganos públicos que indique el reglamento como los interesados en su caso tienen la obligación de remitir esos documentos al Registro.

Cualquier interesado puede solicitar al Servicio de Registro Civil certificados de vigencia de las personas jurídicas registradas, así como la composición de sus órganos directivos (art. 11, Ley 20.500).<sup>5</sup>

La nueva ley introdujo además el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público (art. 21, Ley 20.500), esto es, un fondo público concursable aportado por el presupuesto fiscal y destinado a financiar iniciativas de promoción del interés general o cualquiera otra de bien común que realicen las OSC que hayan obtenido, de acuerdo con la misma ley, la calidad de “organizaciones de interés público”.

Para tal efecto, la ley define las organizaciones de interés público como “aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro” que establece la misma ley (art. 15, Ley 20.500). Detentan el carácter de organizaciones de interés público, por el solo ministerio de la ley, las organizaciones comunitarias funcionales, las juntas de vecinos y uniones comunales constituidas conforme a la Ley 19.418 y las comunidades y asociaciones indígenas reguladas en la Ley 19.253.

---

5. En la actualidad estos certificados pueden obtenerse a través de la página web del Servicio de Registro Civil y son gratuitos.

El Catastro contiene la nómina actualizada de las organizaciones de interés público vigentes. El Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público podrá inscribir en él a toda persona jurídica sin fines de lucro que lo solicite y que declare cumplir los fines indicados. Dicho Catastro estará a disposición del público, en forma permanente y gratuita, en el sitio electrónico del Fondo de Fortalecimiento (art. 16, Ley 20.500).

Para efectos de su aplicación práctica, una parte importante de las disposiciones de la Ley 20.500 y del Código Civil, en lo referido a las personas jurídicas sin fines de lucro, son desarrolladas en el nuevo Reglamento del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro contenido en el Decreto Supremo N° 84 de 2013, del Ministerio de Justicia.

La ley chilena, en el artículo 7° de la Ley 20.500, reconoce la existencia de organizaciones que no tienen personalidad jurídica, es decir, que carecen de “existencia legal” toda vez que no han seguido las normas previstas para su constitución.

En estos casos de “asociaciones de hecho”, los actos colectivos de estas “agrupaciones” obligan a todos y cada uno de sus miembros solidariamente, por tanto, se trata de un caso excepcional de responsabilidad solidaria establecida por la ley (art. 549, CC). No obstante, la necesidad de radicar en un sujeto de derecho legalmente establecido los deberes y derechos propios de la responsabilidad civil, incluyendo el uso de recursos públicos, obliga a las OSC a formalizarse, sometiéndose a las exigencias legales.

### **SÍNTESIS REGULACIÓN FUNDAMENTAL OSC EN CHILE**

<b>MARCO FUENTE NORMATIVA</b>	<b>ESPECÍFICAMENTE</b>	<b>DICE QUE</b>
Constitución Política del Estado de Chile	Artículo 1°	* La Constitución reconoce la existencia de grupos intermedios de la sociedad.
		* Los ampara, es decir, los protege y defiende de agentes públicos o privados que pudieren vulnerar sus derechos.
		* Garantiza su autonomía para el cumplimiento de sus fines. Reconoce libertad para organizarse, dirigirse y establecer los objetivos que deseen.
	Artículo 19	* N° 15: Reconoce el derecho y libertad de asociarse sin permiso previo.
		* Las asociaciones no pueden ser contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.
		* N° 21: Reconoce y asegura el derecho de toda persona a desarrollar cualquier actividad económica.
	Artículo 41	* Aun bajo estados de excepción constitucional, el Estado puede restringir, pero no suspender el derecho de asociación.
	Artículo 85	* Se establecen tribunales electorales regionales, los cuales tienen, entre otras funciones, conocer de las elecciones en los grupos intermedios que la ley señale.

Continúa en página siguiente ►

MARCO FUENTE NORMATIVA	ESPECÍFICAMENTE	DICE QUE
Tribunal Constitucional	Sentencia N° 1259 de 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se define a los grupos intermedios como "todas las asociaciones distintas al aparato público".</li> <li>* Aclara que reconocer a los grupos intermedios implica que estos pueden existir sin la intervención del Estado.</li> <li>* Explica que amparar no solo significa proteger, sino que el Estado debe, además, ayudarlos y fomentar su existencia.</li> </ul>
Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado	Artículo 3° inciso 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La administración del Estado deberá observar, entre otros, el principio de participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos.</li> </ul>
Código Civil	Libro I Titulo XXXIII	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Fue modificado en gran parte por la Ley 20.500 de 2011.</li> <li>* Se refiere específicamente a las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, que pueden ser corporaciones -llamadas también asociaciones- y fundaciones de beneficencia pública.</li> <li>* Establece las normas fundamentales que regulan la creación, modificación y disolución y el funcionamiento de corporaciones y fundaciones.</li> <li>* Establece el sistema de obtención de la personalidad jurídica. Desde la vigencia de la Ley 20.500 es un sistema basado en gestiones descentralizadas en cada municipalidad. El procedimiento culmina con una inscripción en el Registro Civil, momento desde el cual se adquiere la personalidad jurídica.</li> <li>* El Ministerio de Justicia cumple un rol fiscalizador.</li> </ul>
Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reconoce que todas las personas tienen el derecho a asociarse libremente con fines lícitos.</li> <li>* Señala que es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil.</li> <li>* Las organizaciones, a través de sus estatutos, deben garantizar los derechos y deberes de sus asociados. Asimismo los asociados deben respetar estos estatutos.</li> <li>* Permite a las asociaciones constituirse en uniones, federaciones y confederaciones.</li> <li>* Permite que se constituyan asociaciones que no cuenten con personalidad jurídica.</li> <li>* Crea el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, a cargo del Servicio del Registro Civil e Identificación.</li> <li>* Crea la categoría de organizaciones de interés público y un fondo de fortalecimiento de las mismas.</li> <li>* Reconoce las organizaciones de voluntariado y derechos de los voluntarios.</li> </ul>

## EL CICLO DE VIDA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Se entiende por ciclo de vida de las OSC el conjunto de actividades que desarrolla una organización en el marco de su funcionamiento normal y las situaciones que debe enfrentar desde su constitución hasta su disolución o extinción. Su vida activa comprende la renovación de directivas y representantes, reformas a sus estatutos, uso de reglas de contratación y operación en la vida civil, sus deberes legales y la fiscalización pública, entre otras.

### Obtención de la personalidad jurídica

La conformación de una persona jurídica reviste especial interés porque es una creación del derecho destinada a dotar de “personalidad” a un fenómeno socialmente complejo, como es una asociación o una organización, el carácter de sujeto titular de derechos civiles. Como se revisó anteriormente, la Ley 20.500 de 2011 establece un sistema de registro, en virtud del cual se adquiere la personalidad jurídica con una menor intervención discrecional de la autoridad administrativa. El nuevo art. 548 del CC establece que las asociaciones y fundaciones adquieren personalidad jurídica por el depósito del acto constitutivo y estatutos en la secretaría municipal y su registro o inscripción en el Servicio de Registro Civil.

Cabe señalar que el nuevo sistema establecido para la constitución de corporaciones y fundaciones vino a homologarse con los mecanismos que rigen para otros tipos de organizaciones, como las organizaciones sindicales, reguladas en el libro III del Código del Trabajo (arts. 212 a 302), las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, reguladas por la Ley 19.418, de 1997, las asociaciones gremiales (reguladas por el Decreto Ley 2.757 de 1978) y las iglesias y organizaciones religiosas regidas por la Ley 19.638 de 1999.

Para constituir una asociación o una fundación se requiere que dicho acto constitutivo conste en escritura pública o privada suscrita ante notario, oficial del Registro Civil o funcionario municipal autorizado por el alcalde, personeros que actúan como ministros de fe, siendo este un requisito esencial.

Una copia del acto constitutivo, autorizada por el ministro de fe o funcionario ante el cual fue otorgado, debe depositarse en la secretaría municipal del domicilio de la organización en formación en un plazo de treinta días contado desde su otorgamiento. Dentro de los treinta días siguientes a la fecha del depósito, el secretario municipal puede objetar fundadamente la constitución de la asociación o fundación, si no se hubieren cumplido los requisitos que la ley o el reglamento señalan. Las cláusulas de los estatutos que reproduzcan modelos o estatutos tipo aprobados por el Ministerio de Justicia no pueden ser objeto de reparos, contribuyendo a tramitaciones más expeditas. La objeción debe ser notificada al solicitante por carta certificada. Si al vencimiento de este plazo el secretario municipal no hubiere notificado observación alguna, se entenderá por el solo ministerio de la ley que no objeta la constitución de la organización y se remitirán los antecedentes al Servicio de Registro Civil para inscribir la persona jurídica (art. 548, CC).

Los interesados pueden efectuar reclamaciones administrativas y judiciales si no se conforman con las objeciones de la municipalidad, si bien lo usual es que la persona jurídica en formación subsane las observaciones formuladas, para lo cual tiene un plazo de treinta días, contado desde su notificación. Los nuevos antecedentes se depositan en la secretaría municipal y se procede a remitir los antecedentes al Servicio de Registro Civil (art. 548 CC).

Si el secretario municipal no formula objeciones a la constitución, o vencido el plazo para formularlas, de oficio y dentro del quinto día, el mismo secretario municipal archivará copia de los antecedentes de la persona jurídica y los remitirá al Servicio de Registro Civil para su inscripción en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. El interesado tiene la opción de solicitar la inscripción por sí mismo de manera directa. La asociación o fundación gozará de personalidad jurídica a partir de esta inscripción (art. 548, CC).

El acta constitutiva de la OSC debe contener la individualización de quienes comparezcan a otorgarlo, la expresión de voluntad de constituir una persona jurídica, la aprobación de sus estatutos y la designación del cuerpo directivo inicial (art. 548-1, CC). A su vez, los estatutos deben contener el nombre y domicilio de la persona jurídica; la duración, cuando no se la constituya por tiempo indefinido; la indicación de los fines a que está destinada; los bienes que forman su patrimonio inicial, si los hubiere, y la forma en que se aporten; las disposiciones que establezcan sus órganos de administración, cómo serán integrados y las atribuciones que les correspondan, y las disposiciones relativas a la reforma de estatutos y a la extinción de la persona jurídica, indicándose la institución sin fines de lucro a la cual pasarán sus bienes en este último evento. En el caso de las asociaciones, el estatuto además debe determinar los derechos y obligaciones de los asociados, las condiciones de incorporación y la forma y motivos de exclusión (art. 548-2, CC).

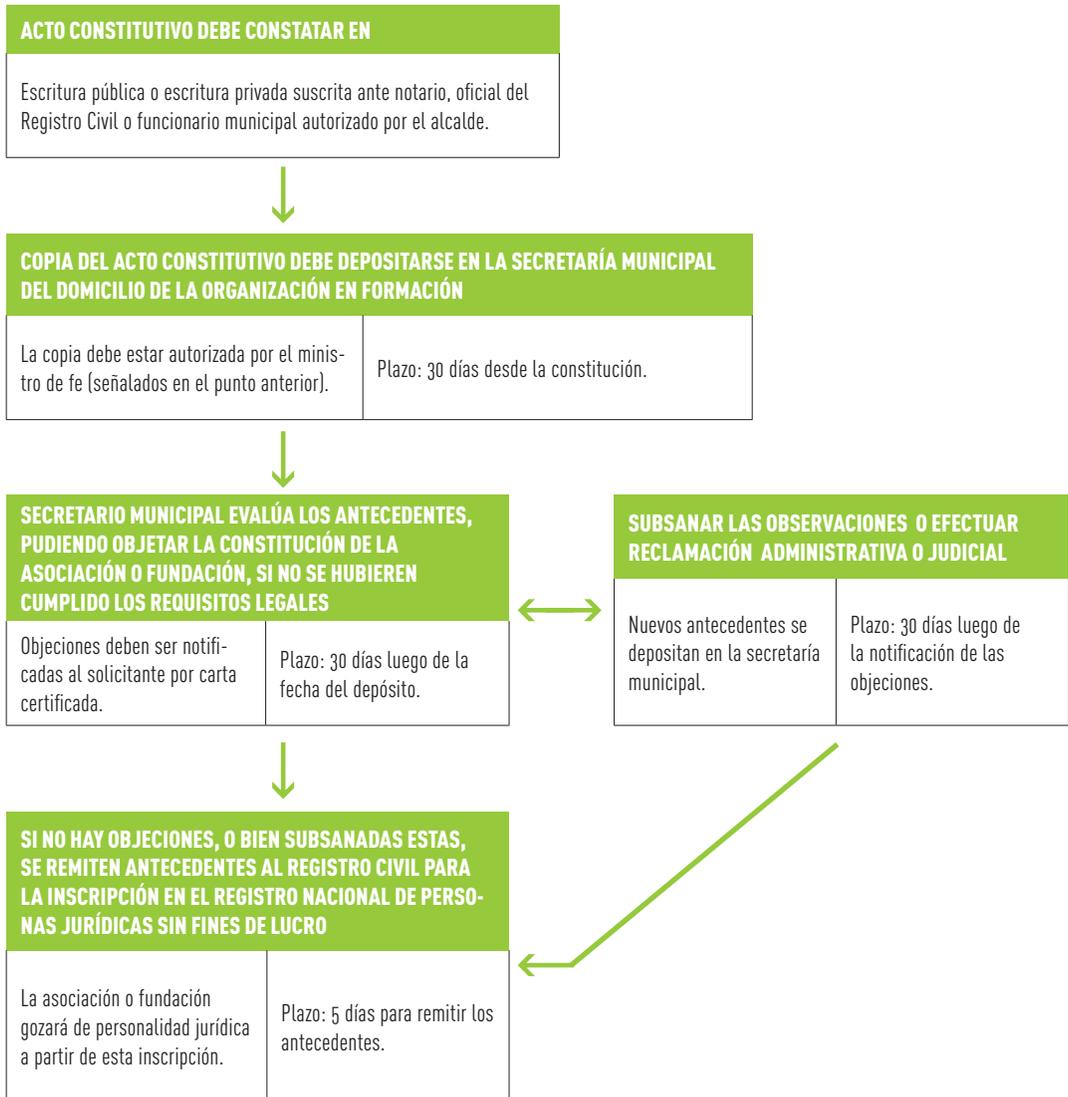
Particularmente, el estatuto de toda fundación debe precisar los bienes o derechos que aporte el fundador a su patrimonio, así como las reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales y para la determinación de los beneficiarios (art. 548-2, inciso final CC).

La ley permite que los socios de una OSC adquieran una responsabilidad legal de tipo civil o patrimonial en relación con los actos que ella realice, de modo que los miembros pueden, expresándolo, obligarse en particular, al mismo tiempo que la corporación se obliga colectivamente, en cuyo caso la responsabilidad de los miembros será entonces solidaria, si se estipula expresamente la solidaridad. Sin embargo, esta responsabilidad no se extiende a los herederos, sino cuando los miembros de la corporación los hayan obligado expresamente (art. 549, incisos 2°, 3° y 4°, CC).

Desde la vigencia de la Ley 20.500 la obtención de personalidad jurídica se ha agilizado notoriamente, con el establecimiento del sistema de depósito del acta y estatutos y la inscripción en el Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro del Registro Civil. Con ello, en lo sustantivo ha mejorado la garantía del ejercicio del derecho de asociarse y el procedimiento ha adquirido mayor eficiencia. Esto también se expresa en los costos económicos de trámites durante el ciclo de vida de las OSC.

A continuación se muestra de manera gráfica el proceso para la obtención de la personalidad jurídica.

**FIGURA 1. OBTENCIÓN DE PERSONALIDAD JURÍDICA**



## Administración de las OSC

El Título XXXIII del Libro I del Código Civil reconoce que las asociaciones se dirigen y administran por determinados órganos estatutarios. En efecto, declara que “la mayoría de los miembros de una corporación, que tengan según sus estatutos voto deliberativo, será considerada como una asamblea o reunión legal de la corporación entera” (art. 550, CC). La ley prescribe que la voluntad de la mayoría de la asamblea es la voluntad de la corporación. Es decir, la asamblea general, integrada por el conjunto de los socios activos, y que decide o adopta acuerdos por la mayoría de sus integrantes, es el órgano resolutorio superior de la OSC.

La asamblea general debe reunirse ordinariamente una vez al año y extraordinariamente cuando lo exijan las necesidades de la asociación. En la asamblea ordinaria anual, el directorio debe someter a aprobación la memoria y balance anual, los informes de otros órganos internos y, cuando corresponda, se debe elegir a los miembros del directorio, de la comisión revisora de cuentas, del tribunal de honor o comisión de disciplina y, en general, tratar cualquier asunto o materia de interés de la asociación, salvo que la ley o el estatuto lo reserve al conocimiento de la asamblea general extraordinaria.

Por su parte, la dirección y administración de una asociación recae en un directorio que debe estar integrado por al menos tres miembros y cuyo mandato puede extenderse hasta por cinco años. Están inhabilitados para integrar el directorio las personas que hayan sido condenadas a pena aflictiva. El director que durante el desempeño del cargo fuere condenado por crimen o simple delito, o incurriere en cualquier otro impedimento o causa de inhabilidad o incompatibilidad establecida por la ley o los estatutos, cesará en sus funciones, debiendo el directorio nombrar a un reemplazante que durará el tiempo que reste para completar el período del director reemplazado (art. 551, CC).

Las deliberaciones y acuerdos del directorio y, en su caso, de las asambleas generales deben constar en un libro o registro que asegure la fidelidad de las actas. El director que quiera salvar su responsabilidad por algún acto o acuerdo del directorio deberá hacer constar su oposición, debiendo dar cuenta de ello en la próxima asamblea (art. 551-2, CC).

El presidente del directorio lo es también de la OSC y es su representante legal, es decir, la representante judicial y extrajudicialmente y tiene las demás atribuciones que los estatutos señalen (art. 551 inciso 4º, CC), sin perjuicio de que el directorio otorgue mandatos para administrar la OSC o para realizar determinados actos específicos a otros directores, funcionarios o personas. En el ejercicio de sus funciones, los directores responden solidariamente hasta de la culpa leve por los perjuicios que causaren a la asociación. El director que quiera salvar su responsabilidad por algún acto o acuerdo del directorio deberá hacer constar su oposición, debiendo darse cuenta de ello en la próxima asamblea (art. 551-2, CC).

Como se señaló, el directorio debe rendir cuenta ante la asamblea de la inversión de los fondos y de la marcha de la asociación durante el período en que ejerza sus funciones. Cualquiera de los asociados tiene derecho a pedir información acerca de las cuentas de la asociación, así como de sus actividades y programas (art. 551, inciso final, CC).

En general, los directores deben ejercer su cargo gratuitamente, de conformidad con el principio general de la ausencia de lucro (art. 551-1, inciso 1°, CC). La reforma de la Ley 20.500 introdujo importantes precisiones e, incluso, cierta flexibilización de la norma de gratuidad al reconocer el derecho a ser reembolsados de los gastos que los directores justificaren haber efectuado en el ejercicio de su función, autorizados por el directorio. Más importante aún, las nuevas disposiciones establecen que, salvo que los estatutos dispongan lo contrario, “el directorio puede fijar una retribución adecuada a aquellos directores que presten a la organización servicios distintos de sus funciones como directores” (art. 551-1, inciso 2°, CC). En tales casos, y en los de las personas naturales o jurídicas que les estén relacionadas por parentesco o convivencia, o por interés o propiedad, deberá darse cuenta detallada a la asamblea de toda remuneración o retribución que hayan recibido de la OSC. En el caso de las fundaciones, esta cuenta se debe dar al directorio. A mayor abundamiento, la ley extiende esta regla a todo asociado a quien la asociación encomiende alguna función remunerada (art. 551-1, inciso 3° CC).

La ley señala expresamente que los estatutos de una corporación “tienen fuerza obligatoria sobre toda ella, y sus miembros están obligados a obedecerlos bajo las sanciones que los mismos estatutos impongan” (art. 553, inciso 1°, CC). De lo anterior deriva la llamada potestad disciplinaria que una asociación ejerce sobre sus asociados a través de una comisión de ética, tribunal de honor u otro organismo de similar naturaleza, que tiene facultades disciplinarias respecto de los integrantes de la respectiva asociación en lo referido al cumplimiento de sus deberes como tales. La responsabilidad por las infracciones a estos deberes se ejercerá mediante un procedimiento racional y justo, con respeto de los derechos que la Constitución, las leyes y los estatutos confieran a los asociados (art. 553, inciso 2°, CC).

Desde el punto de vista de su capacidad legal, las OSC con personalidad jurídica pueden adquirir, conservar y enajenar toda clase de bienes, a título gratuito u oneroso, por actos entre vivos o por causa de muerte (art. 556, inciso 1°, CC). Al efecto, el patrimonio de una asociación se integrará por los aportes o cuotas ordinarias o extraordinarias que la asamblea imponga a sus asociados, con arreglo a los estatutos, y por otros ingresos tales como el producto o la renta de sus bienes y servicios, las donaciones o subvenciones que reciba y otros ingresos (art. 556, inciso 2°, CC).

## Reforma a los estatutos y disolución de las OSC

La modificación de los estatutos de una asociación debe ser acordada por la asamblea, citada especialmente con ese propósito. Para la disolución o fusión con otra asociación, la ley exige un quórum especial mayor, debiendo ser aprobadas por dos tercios de los asociados que asistan a la respectiva asamblea (art. 558, inciso 1°, CC). El procedimiento y las formalidades legales para la modificación del estatuto y para la disolución voluntaria de una OSC es el mismo que el establecido para la constitución de las OSC. En este punto las fundaciones se rigen por una regla más estricta, toda vez que sus estatutos solo pueden modificarse por acuerdo del directorio, previo informe favorable del Ministerio de Justicia, siempre que la modificación resulte conveniente al

interés fundacional. Por otra parte, no cabe la modificación si el fundador lo hubiera prohibido (art. 558, inciso 2°, CC).

Las OSC se disuelven legalmente por las siguientes causales: vencimiento del plazo de su duración, si lo hubiera; acuerdo de la asamblea general extraordinaria, cumpliendo los requisitos formales establecidos en la ley; sentencia judicial ejecutoriada, en caso de declarar el tribunal que la organización está prohibida por la Constitución o la ley o ha infringido gravemente sus estatutos, o por haberse realizado íntegramente su fin o hacerse imposible su realización y por las demás causas previstas en los estatutos y en las leyes (art. 559, CC). Las fundaciones, en particular, también se extinguen o ‘perecen’ “por la destrucción de los bienes destinados a su manutención” (art. 564, CC).

Desde la reforma de 2011, la disolución forzosa solo opera mediante resolución de los tribunales de justicia. En efecto, la sentencia judicial que declare la disolución forzada de una OSC solo puede dictarse en juicio iniciado a requerimiento del Consejo de Defensa del Estado, en procedimiento breve y sumario, el que ejercerá la acción previa petición fundada del Ministerio de Justicia. En su caso, el juicio respectivo puede ser promovido por la institución llamada a recibir los bienes de la asociación o fundación en caso de extinguirse (art. 559, letra c, CC).

La ley ordena que, disuelta una OSC, se disponga de sus propiedades en la forma que para este caso hubieren prescrito sus estatutos y si en ellos no se hubiere previsto este caso, dichas propiedades pertenecerán al Estado, con la obligación de emplearlas en objetos análogos a los de la institución, correspondiendo al Presidente de la República señalarlos (art. 561, CC). En virtud de esta norma, usualmente los estatutos de las corporaciones y fundaciones designan una entidad con personalidad jurídica vigente que será la destinataria de sus bienes en caso de una eventual disolución.

## Las organizaciones extranjeras

Con respecto a las OSC extranjeras que desean funcionar en Chile, ni la reciente Ley 20.500 ni su Reglamento sobre Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro se refieren a ellas. El propio Ministerio de Justicia, organismo fiscalizador de las OSC, ha interpretado que ante esta situación debe entenderse que se mantienen vigentes las disposiciones pertinentes que al efecto contenía el anterior Reglamento (Decreto Supremo N° 110, de 1979). En esta materia se dispone que el Presidente de la República, previo informe del Consejo de Defensa del Estado, esté facultado para “autorizar a corporaciones o fundaciones que hayan obtenido personalidad jurídica en el extranjero, para que desarrollen actividades en el país, siempre que se ajusten a las leyes chilenas y no contraríen las buenas costumbres y el orden público”. La solicitud respectiva debe efectuarse ante el Ministerio de Justicia cumpliendo los requisitos y aportando la documentación de respaldo que el mismo Reglamento indica. Tanto la autorización decretada como su eventual cancelación, ha de constar en decreto supremo. Con todo, por aplicación de las nuevas disposiciones legales y reglamentarias, las OSC extranjeras que obtengan la autorización para desarrollar actividades en Chile han de incorporarse también al registro que ahora lleva el Servicio de Registro Civil e Identificación.

Para el caso de las entidades regidas por el derecho canónico, entre las que destacan congregaciones, institutos religiosos y también fundaciones, las cuales por sus funciones en ciertos casos se asemejan a las OSC o actúan en la vida civil como verdaderas OSC, el Estado reconoce este derecho como un ámbito de regulación interno de la Iglesia Católica. Las competencias para la creación de estas personas jurídicas eclesásticas están distribuidas entre las iglesias locales (obispados) y la Iglesia Universal (Santa Sede romana). Las estructuras organizacionales creadas al amparo de esta normativa se rigen por ella y dependen de la Iglesia Católica, no siéndoles aplicable, en principio, la legislación civil. Cabe agregar que con la vigencia de la Ley 19.638 de 1999, de Iglesias y Organizaciones Religiosas, esta capacidad normativa derivada y la inmunidad jurisdiccional que de ella derivada se extienden a otras denominaciones religiosas reconocidas o que obtengan personalidad jurídica de derecho público.

### Fiscalización de las OSC

De acuerdo con la ley, la fiscalización de las asociaciones y fundaciones corresponde al Ministerio de Justicia (art. 557, CC). Al efecto, dicho Ministerio puede requerir a los representantes de las OSC que presenten para su examen las actas de las asambleas y de las sesiones de directorio, las cuentas y memorias aprobadas, libros de contabilidad, de inventarios y de remuneraciones, así como cualquier otra información respecto del desarrollo de sus actividades (art. 557, inc. 2°, CC).

En ejercicio de sus atribuciones, el Ministerio de Justicia puede ordenar a las corporaciones y fundaciones que subsanen las irregularidades que compruebe o que se persigan las responsabilidades pertinentes, sin perjuicio de requerir del juez las medidas que fueran necesarias para proteger de manera urgente los intereses de la persona jurídica o de terceros (art. 557, inciso 3°, CC). El incumplimiento de las instrucciones impartidas por el Ministerio de Justicia se considera como una infracción grave a los estatutos (art. 557, inciso 4°, CC) y puede derivar en un procedimiento que lleve a la mayor sanción que es la disolución de la organización (art. 559 letra c, número 1, CC). En todo caso, de acuerdo con la reforma de la Ley 20.500, ya no procede la “cancelación de la personalidad jurídica” como sanción susceptible de ser decretada por la autoridad administrativa, sino que el ministerio debe derivar los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado para que este requiera la disolución de la entidad infractora ante los tribunales ordinarios de justicia (art. 559, inciso final CC).

La ley obliga a las OSC a llevar contabilidad de conformidad con los principios de contabilidad de aceptación general y deben confeccionar anualmente una memoria explicativa de sus actividades y un balance, el cual como se señaló precedentemente, debe ser aprobado por la asamblea o, en el caso de las fundaciones, por el directorio (art. 557-1, inciso 1°, CC). Por otra parte, las corporaciones y fundaciones deben mantener actualizados sus directorios y domicilios, informando periódicamente las modificaciones al Registro de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro del Registro Civil.

La nueva Ley 20.500 introdujo en esta materia la novedad de una carga en relación con las personas jurídicas cuyo patrimonio o cuyos ingresos totales anuales superen los límites definidos

por resolución del Ministerio de Justicia, en el sentido que estas deberán someter su contabilidad, balance general y estados financieros al examen de auditores externos independientes designados por la asamblea general o por el directorio de la fundación, de entre aquellos inscritos en el Registro de Auditores Externos de la Superintendencia de Valores y Seguros (art. 557-1, inciso final CC). En la actualidad, el decreto respectivo del Ministerio de Justicia estableció el límite para la sujeción a auditoría externa para las OSC cuyo patrimonio sea igual o superior a 4 mil millones de pesos, o bien que sus ingresos totales anuales sean iguales o superiores a 2 mil millones de pesos<sup>6</sup>.

Hasta la reforma de la Ley 20.500, en Chile operaba un control *ex ante*, a través de requisitos, informes y documentos necesarios para arribar a la concesión de la personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones, y un control *ex post*, que ejercía también el Ministerio de Justicia, a través de su sección de fiscalización. Después de la reforma, esta cartera, a través de su Departamento de Personas Jurídicas, conserva las facultades de fiscalización de las OSC chilenas, sobre una base de ejercicio *ex post*.

En un ámbito más específico, la Contraloría General de la República tiene la función de llevar el control de los recursos estatales aportados a las OSC bajo la forma de transferencias. Para tales efectos, la normativa contenida en la Ley 19.862 de 2003, sobre Registro de Colaboradores del Estado, establece un registro de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos. Sobre esta base, la Contraloría mantiene diversos registros de las OSC que reciben recursos del Estado y debe fiscalizar las cuentas que ellas les presenten sobre su inversión. De conformidad con esta ley, los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos y los municipios que efectúen transferencias, deben llevar un registro de las entidades receptoras de dichos fondos. Igual obligación rige respecto de las instituciones que autorizan donaciones o franquicias tributarias y las personas jurídicas o naturales que efectúen la donación correspondiente.

La ley entiende por transferencias las subvenciones a personas jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios y, en especial, subsidios para financiamiento de actividades determinadas o programas especiales y gastos inherentes o asociados a la realización de estos; sea que estos recursos se asignen a través de fondos concursables o en virtud de leyes permanentes o subsidios, subvenciones en áreas especiales o contraprestaciones establecidas en estatutos especiales y otras de similar naturaleza (art. 2°, Ley 19.862).

Finalmente, debe consignarse el control fiscal o tributario de las OSC que están sometidas, en términos generales, a controles y reglas similares que las organizaciones con fines de lucro y demás personas contribuyentes, sin perjuicio de algunas reglas de excepción, como el art. 40, N° 4, de la Ley de Impuesto a la Renta, que exime del impuesto a la renta de primera categoría a las instituciones de beneficencia que autorice el Presidente de la República, lo que en la práctica implica que este beneficio debe ser expresamente solicitado por las OSC interesadas. Distintas leyes tributarias que inciden en el trabajo de las OSC, como las leyes

6. Actualmente, la norma que fija el límite patrimonial para que las asociaciones y fundaciones deban someterse al examen de auditores externos está contenida en la Resolución Exenta N° 1830 del Ministerio de Justicia del 24 de junio de 2013.

sobre donaciones y otras normativas que establecen determinadas exenciones, son analizadas y operacionalizadas para conocimiento de los interesados mediante instrucciones del Servicio de Impuestos Internos (SII).

## Alianzas y convenios entre OSC y el Estado

La relación de las OSC con el Estado se da predominantemente por el mecanismo de competencia competitiva a través de licitaciones públicas, reguladas por la Ley de Contratación Pública (Ley 19.886 de 2003), que norma los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Esta ley estandariza reglas de competencia, publicidad y convenios, y son aplicables a los vínculos que se establezcan con entidades con fines de lucro y sin fines de lucro indistintamente. Esta normativa actúa como marco general y supletorio de otras normas legales y reglamentarias y bases administrativas de licitación específicas y particulares que las diversas instituciones y servicios públicos crean y aplican en sus respectivos programas, de manera que el usuario o el observador de dichas regulaciones encuentra en el conjunto de ellos ciertos aires de familia comunes, pero no una regulación uniforme y, menos, criterios de aplicación uniformes.

De este modo, se procura adjudicar la provisión de determinados bienes y servicios sociales en las condiciones más ventajosas y eficientes para el propósito estatal preestablecido, en aplicación del principio de subsidiariedad que es deferente y prefiere la iniciativa privada a la intervención del Estado. Organismos públicos que implementan las políticas públicas en diferentes ámbitos, como Fosis, Inidap, Sename, Senama y diversos ministerios cualifican en ciertos casos la participación de las OSC sin fines de lucro en sus programas. Con todo, la adjudicación de estas tareas se materializa en contratos y convenios de adhesión que muchas veces implican formas de ejecución rígidas, burocráticas, de corto plazo y de escaso espacio a la creatividad que ahogan la iniciativa y energías de las OSC y por otra parte achatan las opciones de mejor cumplimiento de los objetivos que el propio Estado busca (Viveros, 2015).

## La legislación penal y las OSC

Un principio jurídico tradicional declara que la responsabilidad penal es personal de los individuos y que las organizaciones no pueden cometer delitos (*societas delinquere non potest*) y que por ellas responden penalmente aquellos de sus integrantes que intervinieron en el hecho delictivo. Sin embargo, acogiendo modernas tendencias derivadas de la necesidad de perseguir formas delictivas altamente complejas y sofisticadas que lamentablemente han proliferado en las últimas décadas, la legislación chilena ha dictado leyes especiales que establecen la posibilidad de imputar penalmente a personas jurídicas.

La Ley 20.393 de 2009 establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas específicamente respecto de los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho. La ley no distingue entre clases de personas jurídicas, por lo que afecta a las personas jurídicas de derecho privado con y sin fines de lucro, es decir, a empresas y a OSC nacionales

o extranjeras, constituidas indistintamente como corporaciones, fundaciones, asociaciones o entidades de personas nacionales o extranjeras que operan dentro del país. Se sanciona naturalmente a los individuos que participan en los hechos delictivos y, como se ha descrito precedentemente, también se impone sanciones específicas de naturaleza administrativa a las personas jurídicas en sí mismas, como multas de alta cuantía a beneficio fiscal, suspensión temporal o definitiva de actividades, suspensión temporal o definitiva de participar en licitaciones o de realizar actos y contratos con los organismos del Estado, hasta la cancelación o disolución forzosa de la personalidad jurídica.

### Las OSC y el régimen legal de participación ciudadana

Como se ha señalado anteriormente, la Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Ley 20.500) introdujo reformas profundas, primero con respecto al derecho de las asociaciones en general y de las corporaciones y fundaciones en particular, y segundo, a la creación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión del Estado, a nivel central y en el nivel comunal o municipal.

Las OSC, por razones de identidad y responsabilidad orientadas hacia causas sociales y distintas expresiones de beneficio público que se advierten en los proyectos que trabajan cotidianamente, consideran que, dentro del panorama de los variados actores sociales, les corresponde ser reconocidas y participar con ciertas garantías bajo diversas modalidades en los procesos de elaboración, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Por su parte, el Estado ha llegado también a estimar que la acción de las OSC es indispensable para el diseño y, sobre todo, para la ejecución de muchas políticas sociales y, de este modo, junto con convocarlas a licitaciones y otras modalidades de concurso y asociación, ha desarrollado una legislación que crea una cierta institucionalidad participativa.

La Ley 20.500 modificó la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (D.F.L. N° 1-19.653 del Ministerio del Interior, en adelante LBGAE) incorporando a ella un nuevo Título IV (arts. 69 a 75) que establece el principio de participación ciudadana y el derecho público subjetivo de todas las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado.

La Ley 20.500 ha definido distintos dispositivos participativos, que se listan a continuación.

- Todo órgano de la administración del Estado, con las excepciones que la misma ley indica, debe dictar una norma general de participación ciudadana, que establezca las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia.
- Entre las modalidades que la misma ley establece están los “consejos de sociedad civil”, de carácter consultivo, que deben ser conformados “de manera diversa, representativa y pluralista” por integrantes de OSC (art. 74, LBGAE).

- Por su parte, de acuerdo a la ley, los órganos de la administración del Estado deben dar periódicamente “cuenta pública participativa” a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria, de manera des-concentrada. Si a dicha cuenta los ciudadanos u OSC le formularen observaciones, plan-teamientos o consultas, la entidad respectiva deberá dar respuesta dentro de cierto plazo acotado (art. 72, LBGAE).
- La ley agrega el deber de los órganos del Estado de poner en conocimiento público in-formación relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha infor-mación debe ser publicada en medios electrónicos u otros (arts. 70 y 71, LBGAE). Esta norma complementa lo preceptuado por la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, de 2008, que establece, entre otras materias, normas sobre transparencia activa que los órganos del Estado deben poner en ejecución.
- La ley contempla también la figura de las consultas públicas como mecanismo de rela-ción participativa entre los diversos órganos públicos y los ciudadanos que lo requieran, los primeros deben señalar las materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. (art. 73, LBGAE).

Por otra parte, hay leyes especiales que establecen mecanismos de participación especiales y acotados a determinados ámbitos del quehacer social. Ellos poseen regulaciones de detalle, características y limitaciones propias. Quizás uno de los más relevantes sea el mecanismo de participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, establecido en los arts. 26 y siguientes de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. Esa misma ley contempla formas de participación en la elaboración de normas de calidad ambiental y de emi-sión, y en los planes de descontaminación y prevención.

La participación también se da en diversos fondos públicos accesibles a OSC, los cuales consi-deran consejos regentes para la determinación y adjudicación de proyectos integrados por OSC, tal es el caso del Fondo de Protección Ambiental (Ley 19.300, de 1994), el Fondo de Fortale-cimiento de las Organizaciones de Interés Público (Ley 20.500, de 2011), el Fondo Mixto de Apoyo Social (Ley 19.885, de 2003), el Fondo para Asociaciones de Consumidores (Ley 19.496, de 1997), entre otros (Viveros, 2015).

La participación ciudadana en el nivel local o municipal posee mayor tradición y se encuen-tra más desarrollada. Así, por mandato de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (D.F.L. N° 1 de 2006, del Ministerio del Interior, que fijó el texto refundido, coordinado y sis-tematizado de la Ley 18.695, en adelante LOCM), en cada municipio se debe dictar una “orde-nanza de participación ciudadana”, que señale las distintas instancias en que esta se materializa dentro de la respectiva comuna, entre las que puede considerarse la elaboración de presupe-stos participativos, consultas u otros (art. 93, LOCM).

Entre esas instancias destaca el consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (Cosoc), órgano consultivo establecido por la Ley 20.500 que se integra por representantes de las orga-

nizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna, considerando también una proporción entre sus miembros de representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna (arts. 94 y 95, LOCM).

El alcalde debe informar al Cosoc acerca de los presupuestos de inversión, el plan comunal de desarrollo y las modificaciones al plan regulador, pudiendo este formular sus observaciones. El Consejo debe pronunciarse también respecto de la cuenta pública del alcalde, la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y sobre otras materias de relevancia comunal (art. 94, inciso 8°, LOCM).



# 4

---

## Capítulo

# FORTALECIENDO LA SOCIEDAD CIVIL: EL ROL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN LAS DONACIONES

Ignacio Irrázaval, Paula Streeter,  
Carolina Hazbún y Gastón Fernández

El financiamiento es uno de los temas que más preocupa a las organizaciones de la sociedad civil, por esto potenciar las donaciones de empresas y personas naturales es un mecanismo para fortalecerlas. Los incentivos tributarios resultan ser una herramienta importante para lograrlo.

En Chile existen diversas leyes que rigen los beneficios tributarios de los donantes. Esto muchas veces resulta ser engorroso y de difícil comprensión, por lo que las franquicias no pueden ser aprovechadas en su totalidad. A comienzos de este capítulo se entregan los antecedentes generales y las características principales de las leyes de donaciones sociales.

En los puntos siguientes, se muestran los resultados del estudio llevado a cabo sobre las donaciones y el uso de los beneficios, que fue elaborado con datos del Servicio de Impuestos Internos y del Ministerio de Educación (Ley de Donaciones a Universidades e Institutos). Los resultados dan cuenta que en los últimos años tanto el número de donantes como el monto de las donaciones han ido en aumento, especialmente desde el año 2010, lo cual se explica por diferentes razones: el crecimiento del PIB, el terremoto de ese año y la modificación de la Ley de Donaciones Sociales, que permitió que personas naturales recibieran beneficios tributarios.

Al año 2015 las donaciones registradas ante el Servicio de Impuestos Internos alcanzaron los US\$250 millones anuales y los donantes fueron 60.805. De estos, la mayor parte son personas, aunque la recaudación se da principalmente por el aporte de las empresas.

No obstante, para el año 2014 solo un 72% de los donantes utilizó la franquicia de crédito y/o gasto. Si bien quienes le dan más uso son las grandes empresas, ha aumentado la utilización de estos por parte de personas naturales gracias a la instauración del certificado de donación electrónico. ■



A lo largo de los años se ha dictado una serie de leyes de donaciones con beneficios tributarios con el objeto de favorecer a ciertas instituciones y fines de interés público. Los beneficios tributarios corresponden a una reducción o aplazamiento del impuesto que deben pagar los contribuyentes. Desde la perspectiva del Estado, estos beneficios constituyen el ingreso o recaudación que este deja de percibir, por lo que se les denomina renuncia fiscal.

Tanto en Chile como en muchos otros países existen beneficios tributarios por donaciones destinadas a las OSC. Estos beneficios buscan no solo aumentar los recursos destinados a estas organizaciones, sino también potenciar la cooperación público-privada en la asignación de los recursos para la provisión de bienes y servicios sociales. Por otro lado, la mayoría de las OSC presenta externalidades positivas en el consumo. Si solo existieran donaciones entre particulares, las transferencias de ingresos serían menores al óptimo social, debido a que los donantes esperan que el resto done y, por ende, entregan un monto menor de lo que están dispuestos a dar<sup>1</sup>. Por lo tanto, los beneficios tributarios permiten estimular las donaciones privadas de modo de alcanzar el óptimo social y permiten aumentar los bienes y servicios públicos que serían subprovistos (Irrarrázaval y Guzmán, 2000; Zolt, 2011).

Sin embargo, este mecanismo posee algunos costos. El principal es la mencionada pérdida de la recaudación fiscal producto de los beneficios tributarios. Pese a ello, algunos autores han expuesto que, mediante el uso de beneficios tributarios a las donaciones, tal vez sea posible recaudar una mayor cantidad de recursos para las OSC que la pérdida de ingresos fiscales, si este mecanismo incentiva a donar más (Gerald E. Auten *et al.*, 1992; Joulfaian, 2000).

Por tanto, se reconoce la importancia y necesidad de poseer un tratamiento tributario diferenciado que fomente el financiamiento de las OSC, dado que proveen cierto tipo de bienes y servicios que no proporciona el mercado ni el Estado, y que la sociedad, sin embargo, considera necesarios (Irrarrázaval y Guzmán, 2000).

Parte del financiamiento que reciben las OSC es por donaciones, las cuales se pueden dividir en dos grupos: por un lado, están las donaciones no registradas, como una colecta; y por otro, las donaciones registradas en el Servicio de Impuestos Internos (SII), que están normadas por ley. Estas, a su vez, se subdividen en donaciones que están sujetas a la regla general de las donaciones y las donaciones realizadas a través de las leyes que cuentan con beneficios tributarios y sobre las que trata el presente capítulo.

A continuación, en una primera parte, se presentan los principales resultados del estudio, donde se analizan las leyes de donaciones con beneficios tributarios que tienen a las OSC como destinatarias<sup>2</sup>.

- 
1. Se genera el problema del “comportamiento oportunista”.
  2. Existen otras leyes con incentivos tributarios para las donaciones, tales como la ley de donaciones al Estado para la Reconstrucción Nacional, ley de donaciones efectuadas a CORFO, leyes de donaciones en caso de catástrofes y para la reconstrucción, entre otras, que no se incluyen dentro de este estudio, ya que algunas están dirigidas a organismos de Estado o han tenido una aplicación acotada a sus circunstancias muy específicas y limitadas en el tiempo, lo cual no permite evaluar el comportamiento regular de las OSC.

En una segunda parte, se realizan variados análisis sobre donaciones, donantes y donatarios, y una medida actualizada de la elasticidad-ingreso de la donación de todas estas leyes, constituyendo un aporte central y único en la materia. En base a los datos provistos por el SII, gracias a un convenio de colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), se toma en cuenta la información a nivel individual del año 2005 a 2015 de los montos donados y niveles de ingresos de todos los contribuyentes que realizaron donaciones por medio de las leyes objeto de este estudio, así como de las instituciones que las recibieron<sup>3</sup>.

## MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LAS DONACIONES CON BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Antes de describir el marco legal de las donaciones, se presentan algunos antecedentes generales y algunas limitaciones que se identifican respecto de esta normativa. El análisis se realiza en base a la revisión de las distintas leyes y entrevistas en profundidad a algunos especialistas en la materia. Como complemento, se llevaron a cabo algunas entrevistas en profundidad tanto a donantes como a donatarios<sup>4</sup>, con el fin de saber cuáles son las percepciones de los mismos usuarios de estas franquicias.

### Antecedentes generales

La normativa chilena relativa a los beneficios tributarios por donaciones privadas a las OSC se encuentra dispersa en diversos cuerpos legales, los cuales se orientan a distintos fines (sociales, deportivos, entre otros). Estos cuerpos legales fueron creados en contextos históricos particulares, producto de las respuestas a las necesidades de cada época (Calderón, 2010). El hecho de que estas normas fueran promulgadas en circunstancias específicas y para fines distintos, explica que difieran tanto en estructura, tipo de beneficios e institucionalidad (Boletín N° 9266-05 del Proyecto de Ley Única de donaciones, 2014).

En el año 2003 se hizo el primer esfuerzo en dar cierta uniformidad a las leyes de donaciones existentes: se promulgó la Ley 19.885 que contiene disposiciones generales aplicables a todas las donaciones, como el denominado “límite global absoluto”, que intenta uniformar los límites legalmente aceptados de las donaciones que los contribuyentes pueden rebajar de sus impuestos.

3. Esta valiosa información a la que se tuvo acceso gracias al convenio realizado con el MDS, que permitió acceder a los datos del SII. Lo que permitió realizar variados análisis sobre donaciones, donantes y donatarios, y entregar una medida actualizada de la elasticidad-ingreso de la donación de todas estas leyes.
4. Se realizaron doce entrevistas en profundidad a los usuarios de las franquicias tributarias (donantes y donatarios), con el fin de comprender con mayor detalle cómo operan en la práctica las leyes desde las distintas perspectivas. Respecto a la selección de la muestra, se entrevistó a donantes y donatarios pertenecientes a la Región Metropolitana, ya que en dicha región se concentra alrededor del 70% de los recursos donados. Con respecto a los donatarios, se tomó en cuenta a aquellos que reciben donaciones acogidas a cada una de las leyes aquí estudiadas. En cuanto a los donantes, se escogió tanto a personas naturales como personas jurídicas que se han acogido a las leyes de donaciones, con el fin de conocer las percepciones desde ambas ópticas.

De acuerdo a lo estudiado, existe una percepción tanto de diversos representantes de organizaciones como de especialistas en la materia, que la normativa es compleja y poco integrada. Según Escobar (2012), la legislación es inorgánica, de difícil comprensión y utilización. A su vez, Peralta (2012) señala que para entender cómo acceder a beneficios tributarios se deben estudiar más de 90 cuerpos normativos, que se encuentran de forma desordenada y no sistematizada.

Desde la opinión de donantes y donatarios, debido a que la normativa es compleja, no la conocen ni entienden con claridad. De hecho, algunos señalan que la complejidad radica en la coexistencia de múltiples leyes de donación.

Otro problema identificado es que existe superposición de coberturas, lo cual se manifiesta en que varias de las normativas apuntan hacia el mismo tipo de institución donataria bajo distintas modalidades, es decir, con diversos mecanismos tributarios aplicables, categorías de donantes y requisitos para optar como donante o donatario según cada ley particular. Por ejemplo, si un donante quiere efectuar una donación a un establecimiento educacional, puede acogerse a la Ley de Donaciones con Fines Educativos a la Ley de Rentas Municipales y a la Ley de Impuesto a la Renta Art. 31, N°7.

Además del problema anterior, se detectan ciertas inconsistencias relacionadas con los límites definidos para el uso de la donación como franquicia tributaria, lo que ha creado mucha incertidumbre entre donantes y donatarios. De acuerdo a Calderón (2010), los donantes deben efectuar un análisis integral de estas múltiples normas, considerando tanto las variables específicas de cada franquicia como las que pasan a ser conjuntas desde el año 2003, donde se ha restringido el uso de las donaciones tanto a límites particulares como globales que en definitiva se contraponen.

Debido a estas deficiencias detectadas tanto por representantes de varias organizaciones sociales como del mundo parlamentario sobre esta legislación, en el año 2014 ingresó al Congreso un proyecto que crea una Ley Única de Donaciones, para uniformar y simplificar la normativa. Sin embargo, aún se encuentra en tramitación.

A continuación se describe el marco legal de las donaciones, para luego profundizar en cómo operan las franquicias tributarias para los donantes.

## Descripción del marco normativo de las donaciones en Chile

Por regla general, y en ausencia de una ley especial que establezca una exención, las donaciones están afectas al Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, establecido en la Ley 16.271 del año 1965, con cargo al donatario, de carácter progresivo del 1% al 25% del monto donado. Adicionalmente, se estipula que la realización de cualquier donación requiere de una autorización judicial, procedimiento denominado “insinuación”, que exige al donante revelar el total de su patrimonio a fin de determinar si no está perjudicando herederos forzosos. Este es el escollo más importante para las donaciones en Chile.

En el caso del donatario, con relación al Impuesto a la Renta, la donación se considera como un ingreso no constitutivo de renta de acuerdo al N° 9 del artículo 17 de la Ley de Renta y, por lo tanto, esta no se encuentra afecta a este impuesto. No obstante, dichos beneficios se gravan con el, ya mencionado, Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones.

Respecto a una empresa donante, por regla general, la donación recibe el tratamiento de un gasto rechazado afecto al Impuesto a la Renta (cuya tasa es 40%), es decir, la donación es gravada por el Impuesto a la Renta como si fuera un retiro de utilidades.

Con el pasar de los años se han dictado una serie de leyes de incentivos a las donaciones con el objeto de favorecer a ciertas instituciones y fines de interés público que son susceptibles de recibir donaciones con franquicias tributarias. Estas leyes de donaciones establecen la liberación del trámite de la insinuación, eximen a los donatarios del Impuesto a las Herencias y Donaciones establecido en la Ley 16.271 y, a su vez, establecen franquicias tributarias a los donantes con relación al Impuesto a la Renta.

A continuación se explican brevemente las franquicias tributarias, objeto de este estudio, y los límites hasta los cuales se pueden utilizar.

## Franquicias tributarias para los donantes

Existen dos tipos de franquicias tributarias para los donantes respecto del Impuesto a la Renta: deducciones de la renta imponible como gasto tributario o como créditos tributarios. El primer beneficio consiste en que los contribuyentes pueden rebajar de la base imponible (por ejemplo, la utilidad o renta) la totalidad o parte de las donaciones efectuadas, produciéndose en consecuencia una menor tributación, ya que la base sobre la cual se calcula el porcentaje del impuesto es menor, por lo tanto, el beneficio resulta equivalente a la tasa del impuesto. El segundo consiste en un crédito o deducción del impuesto a pagar, por lo tanto, constituye un mayor beneficio como rebaja directa de los impuestos que los contribuyentes deben pagar en un determinado periodo, ya que el beneficio constituye el 100% del monto de la donación que se pueda imputar como crédito<sup>5</sup>.

El tipo de franquicia tributaria a la que puede acceder el donante depende de la finalidad de la donación (por ejemplo, pobreza, educación, cultura, deporte) y de si sus características le permiten acogerse o no a una ley específica que establezca beneficios tributarios. Es decir, cada una de las leyes de donaciones estipula qué tipo de contribuyente puede donar con derecho a alguna de estas franquicias tributarias y cuál puede ser el destino de la donación. Además, las leyes establecen distintos tipos de beneficios tributarios. Algunas leyes de donaciones permiten considerar la totalidad de la donación como gasto necesario para producir la renta, es decir, permiten rebajar la totalidad de la donación de la base imponible sobre la cual se aplica el Impuesto a la Renta. Otras leyes, en cambio, permiten deducir un porcentaje de la donación como

---

5. El Anexo 2 contiene una explicación sobre los montos de los beneficios tributarios de estas dos franquicias.

crédito directamente contra el Impuesto a la Renta (en general 50%)<sup>6</sup> y el porcentaje restante permite rebajarlo como gasto de la base imponible. En el caso de las leyes de donaciones que contemplan crédito y gasto, el Estado puede llegar a financiar hasta un poco más de 60% de la donación efectuada por un donante, tal como se explica en el Anexo 1.

En cada una de las leyes que establecen beneficios tributarios para las donaciones se estipulan límites anuales para que un determinado contribuyente pueda utilizar dicho beneficio tributario. Estos límites, que a efectos de este libro se llaman “límites particulares”, se detallan luego en la Tabla 1.

En forma adicional a los límites particulares de cada ley, el año 2003 se publicó la Ley 19.885 que, entre otras cosas, estableció para determinadas donaciones el denominado Límite Global Absoluto (LGA), esto es, que del total de donaciones con beneficios tributarios que un contribuyente haga en un año, además de cada límite particular, están sujetas en su conjunto a un LGA del 5% de la Renta Líquida Imponible (RLI) para el caso de las empresas y del 20% de la renta imponible o 320 UTM (el que fuere menor) para el caso de las personas naturales<sup>7</sup>. Para las empresas donantes, la parte de la donación que supere el límite global absoluto es considerada como gasto rechazado, es decir, sujeto a un impuesto o multa de 40%.

Las leyes de donaciones con beneficios tributarios que se estudian en este capítulo son las siguientes: 1) Ley de Impuesto a la Renta, en adelante L.I.R. (DL 824 de 1974, artículo 31, inciso tercero, N° 7), que establece una franquicia para programas de instrucción, bomberos, Servicio Nacional de Menores (Sename), Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu) y Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis); 2) Ley de Rentas Municipales (DL 3.063 de 1979, artículo 46), que establece beneficios para hogares, establecimientos educacionales, de salud, y fundaciones y corporaciones con fines sociales, artísticos y científicos; 3) Ley de Donaciones con Fines Culturales o “Ley Valdés”; 4) Ley de Donaciones con Fines Educacionales; 5) Ley de Donaciones con Fines Deportivos; 6) Ley de Donaciones con Fines Sociales; y 7) Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales.

A continuación, se presenta la Tabla 1 que contiene una síntesis descriptiva sobre los tipos de contribuyentes que pueden acceder a las franquicias, los efectos tributarios para los donantes en relación con el Impuesto a la Renta y sus límites asociados.

6. En algunos casos, el porcentaje de la donación que se puede rebajar como crédito varía: a) en la Ley de Donaciones con Fines Culturales este porcentaje varía según el tipo de contribuyente, tal y como se muestra en la Tabla 1; b) en el caso de la Ley de Donaciones con Fines Sociales y la Ley de Donaciones con Fines Deportivos, este porcentaje varía según si parte de la donación se destina o no a un fondo redistributivo, según se puede apreciar, más adelante, en la Tabla 1.
7. La aplicación de esto tiene las siguientes excepciones: 1) cuando el límite especial de una ley de donaciones establezca un parámetro distinto no modificado por el LGA, como es el caso de la Ley de Donaciones para Universidades e Institutos Profesionales y el Artículo 31, N° 7, de la Ley de Impuesto a la Renta. En tales leyes, el legislador, previendo una situación de pérdida, estableció un límite alternativo equivalente al 1,6 por mil del capital propio tributario. Por lo tanto, dado que el LGA se define en relación con la RLI del ejercicio respectivo, cuando la RLI sea mayor que 0 regirá el LGA; pero cuando dicha RLI sea negativa, regirá el límite alternativo particular que establecen las leyes respectivas (Circular SII N° 59/2003). 2) las donaciones para fines políticos que sólo tienen un límite particular del 1% de la RLI (Art. 10, inciso 1°, Ley 19.885). 3) Las donaciones para reconstrucción y catástrofes (Art. 7 de la Ley 16.282 y Ley 20.444).

TABLA 1. SÍNTESIS DESCRIPTIVA DE LAS LEYES DE DONACIONES

Tipo de ley	Ley	Donantes	Efecto tributario	Límites
Donaciones que se pueden rebajar únicamente como gasto	Ley de Renta, Art. 31, N° 7	Contribuyentes de 1° y 2° Categoría <sup>8</sup>	La totalidad de la donación puede imputarse como gasto	Límites de la donación / gasto: - Límite particular: 2% de la RLI o el 0,16% del capital propio tributario (CPT) <sup>9</sup> - Se aplica el Límite Global Absoluto (LGA) (salvo si se opta por el límite del 0,16% del CPT): a. Contribuyentes de 1ª Categoría: 5% de la RLI b. Contribuyentes de 2ª Categoría: el menor valor entre el 20% de la RLI y 320 UTM
	Ley de Rentas Municipales	Contribuyentes de 1ª Categoría	La totalidad de la donación puede imputarse como gasto	Límites de la donación / gasto: - Límite particular: 10% de la RLI (que por el LGA se reduce a un 5% de la RLI) - Se aplica el LGA
Donaciones que se pueden rebajar como crédito y gasto	Ley de Donaciones con Fines Educativos	Ley de Donaciones con Fines Educativos	Hasta el 50% de la donación: crédito límite de la donación: se aplica el LGA límite del crédito: el menor valor entre el 2% de la RLI del año y 14.000 UTM La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto	Límite de la donación: se aplica el LGA Límite del Crédito de 1a Categoría: 14.000 UTM al año.
	Ley de Donaciones con Fines Sociales	Contribuyentes de 1° y 2° Categoría, y del IGC <sup>10</sup>	Hasta el 35%, 40% o 50% de la donación: crédito <sup>11</sup> . La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto <sup>12</sup>	Límite de la donación: se aplica el LGA Límite del Crédito: tope del 2% de la base imponible del año y 14.000 UTM.

8. El impuesto de Primera Categoría grava las rentas provenientes del capital, entre otras, por las empresas comerciales, industriales, mineras, etc., con una tasa general (Art.20 L.I.R.). El Impuesto Único de Segunda Categoría a los Sueldos, Salarios y Pensiones es un tributo progresivo que se paga mensualmente por todas aquellas personas que perciben rentas del desarrollo de una actividad laboral ejercida en forma dependiente y cuyo monto excede mensualmente las 13,5 UTM.
9. Esto último permite utilizar la franquicia tributaria a empresas que al término del ejercicio presenten pérdidas tributarias. Se podrá utilizar el beneficio cuando alguno de los parámetros sea positivo; en caso contrario no se podrá y, por lo tanto, la donación será un gasto rechazado.
10. El IGC (Impuesto Global Complementario) es un impuesto personal, global, progresivo y complementario que se paga una vez al año por las personas naturales residentes en Chile sobre las rentas imponibles determinadas conforme a las normas de la primera y segunda categoría. Afecta a los contribuyentes cuya renta neta global exceda de 13,5 UTA (Art. 52 L.I.R.).
11. El porcentaje de la donación que puede rebajarse como crédito varía dependiendo del destino, tal como se explicó en el punto 1.a de esta sección.
12. Los contribuyentes del IGC que declaran sobre su gasto efectivo, pueden acceder a los beneficios de créditos y gastos; en cambio, los contribuyentes del ISC tienen derecho solo al beneficio del crédito.

Tabla 1: continúa en página siguiente ▶

Tipo de ley	Ley	Donantes	Efecto tributario	Límites
Donaciones que se pueden rebajar como crédito y gasto	Ley de Donaciones con Fines Deportivos	Contribuyentes de 1ª Categoría y del IGC	35% o 50% de la donación: crédito <sup>13</sup> . La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto	Límite de la donación: LGA Límite del crédito: 14.000 UTM al año
	Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales	Contribuyentes de 1ª Categoría y del IGC	Hasta el 50% de la donación: crédito. La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto	
	Ley de Donaciones con Fines Culturales	Contribuyentes de 1ª y 2ª Categoría, del IGC, del IA <sup>14</sup> y del Impuesto a las Herencias (IH)	Contribuyentes de 1ª Categoría: - Hasta el 50% de la donación: crédito (solo si no excede el 2% de la RLI) - La cantidad que no sea utilizada como crédito: gasto Contribuyentes de 2ª categoría, IGC e IH: - Hasta el 50% de la donación: crédito Contribuyentes del IA: - Hasta el 35% de la donación: crédito	Límites de la donación: - Contribuyentes de 1ª Categoría: el mayor valor entre el LGA o el 0,16% del capital propio <sup>15</sup> - Contribuyentes de 2ª Categoría e IGC: LGA Límites del crédito: - Contribuyentes de 1ª Categoría: el menor valor entre el 2% de la RLI y 20.000 UTM. - Contribuyentes del IA: menor monto entre el 2% de la RLI y 20.000 UTM - Contribuyentes del IH: 40% del IH a pagar

**Fuente:** elaboración propia en base a las siguientes leyes: Art. 8 de la Ley 18.985, Art. 46 del DL N° 3.063, Ley 19.247, Art. 31, N° 7, de la Ley de Impuesto a la Renta, Ley 19.885, Ley 19.772 y Art. 69 de la Ley 18.681.

13. El porcentaje de la donación que puede rebajarse como crédito varía dependiendo del destino de la donación, de forma similar al caso de la Ley de Donaciones con Fines Sociales.
14. El IA (Impuesto Adicional) afecta a las personas naturales o jurídicas que no tienen residencia ni domicilio en Chile. Se aplica con una tasa general de 35% y opera en general sobre la base de la renta atribuida, retiros, distribuciones o remesas de rentas al exterior, que sean de fuente chilena.
15. Para aplicar este límite, la Ley Valdés exige que dentro de los siguientes dos ejercicios la empresa llegue a tener RLI para deducir como gasto la donación, en cuyo caso el límite para esta deducción pasa a ser el 100% de la RLI. Si no llegare a deducir el total de la donación con este límite, no se aplica el 40% del impuesto/multa del gasto rechazado, pero sí la tasa del Impuesto de Primera Categoría.

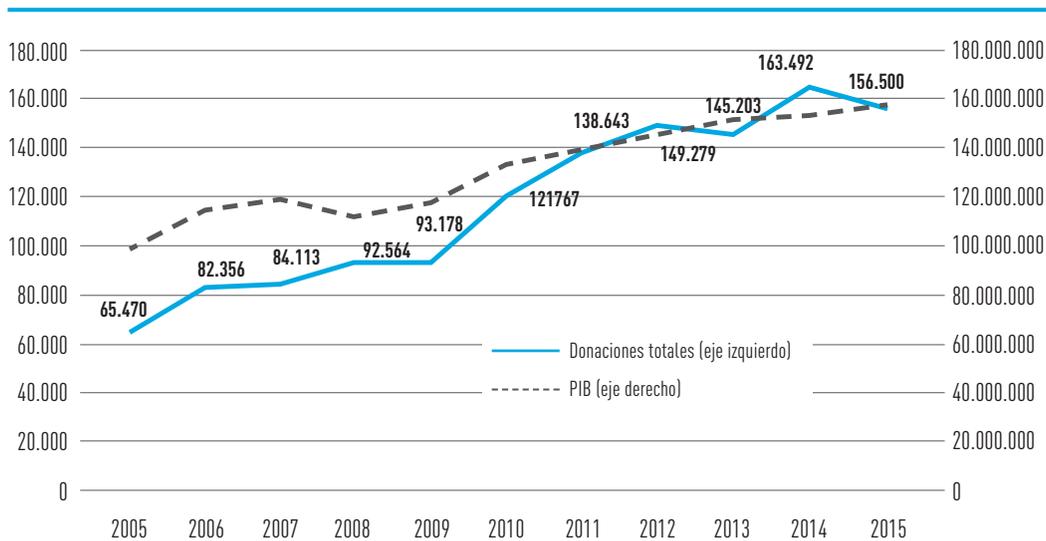
## ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE LAS DONACIONES DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

A continuación se exponen y revisan los datos más recientes sobre donaciones, donantes e instituciones donatarias, y se muestra cuál ha sido su evolución durante los últimos diez años, además de realizar comparaciones entre las distintas leyes, analizar el uso de las franquicias tributarias y cuantificar la renuncia fiscal. Esto permite examinar si ha aumentado la efectividad del mecanismo de beneficios tributarios a las donaciones<sup>16</sup>.

Tendencias generales: montos donados, donantes y donatarios en el tiempo

El Gráfico 1 muestra la tendencia del monto total de las donaciones para el periodo 2005-2015, junto con la tendencia del PIB para efectos de comparación. Se observa que el monto de las donaciones totales ha aumentado con el transcurso de los años. En el año 2015, el monto total de las donaciones realizadas a través de las leyes con beneficios tributarios<sup>17</sup> ascendió a \$156.500 millones. El año 2015 el monto de donaciones corresponde a 2,3 veces el monto de donaciones del año 2005. En el periodo entre 2005 y 2015 se registra, en promedio, una tasa de crecimiento real anual de 10%. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, tanto las donaciones como el PIB presentan una tendencia al alza.

**GRÁFICO 1. MONTO TOTAL DE DONACIONES, 2005-2015 (EN MM\$ DEL AÑO 2015)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII, del Ministerio de Educación y del Banco Central de Chile.

16. Para realizar el presente análisis se utilizó información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos (SII) de todos los contribuyentes que realizaron donaciones a través de las leyes de donaciones con beneficios tributarios, para los años tributarios 2006-2016. Esto a través de las Declaraciones Juradas Anuales y de la Declaración Anual a la Renta. Para el caso específico de la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales se utilizó información obtenida a través del servicio de Transparencia del Servicio de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación (SIES).

Nota 17 continúa en página siguiente ►

Al medir la donación como porcentaje del PIB se observa que la tendencia es mucho más estable que en el caso de las donaciones totales. Esta proporción varía desde 0,07% en 2005 hasta alcanzar 0,1% en el año 2015, creciendo a una tasa real anual de 4 puntos porcentuales, en promedio durante los diez años considerados.

La literatura señala una serie de razones que podrían explicar el significativo aumento de las donaciones. En primer lugar, estas pueden crecer por situaciones macroeconómicas favorables (List, 2011). Sin embargo, al comparar las variaciones anuales de las donaciones con las del PIB se advierten algunas diferencias. Se percibe que existe un efecto ambiguo del crecimiento económico del país en el nivel de las donaciones, ya que se producen al menos dos situaciones. Por un lado, en períodos en que las condiciones económicas del país son favorables, se esperaría que aumenten producto del mayor nivel de rentas que podrían percibir empresas y personas. No obstante, en períodos de crisis o condiciones económicas desfavorables, algunos pueden desear aumentar los montos o comenzar a donar, motivados por el interés de ayudar a quienes se ven perjudicados producto de estas condiciones adversas. En efecto, el mayor crecimiento del monto total de donaciones ocurrió en el año 2010 (subieron 31% respecto de 2009). Este aumento de MM\$28.580 se explica principalmente por el alza del monto donado en la ley con fines culturales, la Ley de Rentas Municipales, la ley con fines sociales y fines deportivos. Si bien el año 2010 fue el año en que el PIB experimentó también la mayor tasa de crecimiento anual, las donaciones experimentaron una tasa de crecimiento mucho mayor, posiblemente debido al interés de los donantes en ayudar a los que habían sufrido los efectos del terremoto de dicho año<sup>18</sup>.

Por otra parte, los cambios legales o normativos son otros de los factores que podrían explicar el aumento de las donaciones, en base a lo señalado por la literatura (Auten, Seig, Clotfelter, 2002; Clotfelter, 1985; List, 2011; Randolph, 1995; Weisbrod, 1988). Estos cambios legales podrían afectar variables económicas relacionadas con los donantes, como su nivel de ingreso y/o el costo de la donación que enfrentan. De acuerdo a Bakija (2013) e Irarrázaval y Guzmán (2000), un mayor costo de la donación, que corresponde a un menor beneficio tributario por donar, debiese disminuirlas.

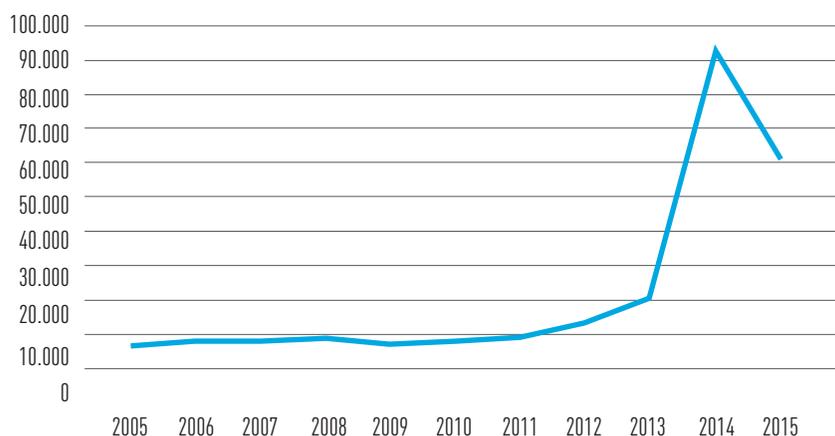
En el caso de Chile, se identifica que las modificaciones a las leyes de donaciones ocurridas en el período de estudio, también podrían explicar la variación en estas. Una de las reformas importantes que se realizó fue la reforma a la Ley 19.885 en el año 2009. Los principales cambios que trajo fueron un aumento del Límite Global Absoluto (LGA), la incorporación de las personas naturales como contribuyentes que pueden acceder a franquicias tributarias de la Ley de Donaciones con Fines Sociales y el fin de la obligatoriedad del Fondo Mixto de Apoyo Social. A pesar de que los cambios ocurrieron el 2009, su aplicación se produce algunos años después. Por lo que el aumento observado de las donaciones desde el 2010 se asocia en parte a estos cambios normativos.

17. Tal como se mencionó anteriormente, se excluyen de este análisis las leyes de donaciones a instituciones públicas, Fundación Santa Teresa, Fundación Padre Hurtado y Ley de Donaciones con Fines Políticos.

18. A pesar que la ley de donaciones en caso de catástrofe no se considera en este estudio, la ayuda también podía canalizarse a través de otras leyes, como la ley con fines sociales o la ley de rentas municipales.

En cuanto al número de donantes, el Gráfico 2 muestra cómo este ha variado durante los últimos diez años. Desde el año 2005 hasta 2011, se observa que el aumento fue más conservador, creciendo a una tasa promedio anual de 4%. Luego, desde 2012, comienzan a aumentar a una tasa mayor, presentando un gran salto el año 2014 y, por último, cayendo el año 2015. Pese a lo anterior, el número de donantes es 8,4 veces el número de donantes al año 2005. Esta masiva incorporación de nuevos donantes se explica debido a la aplicación del cambio que trajo la reforma a la Ley de Donaciones con Fines Sociales sobre la incorporación de las personas naturales y se asocia, en parte, al aumento de las donaciones desde el año 2010. De todas formas, tal como se aprecia en el siguiente gráfico, el crecimiento de los donantes los últimos años del periodo es bastante más pronunciado comparado con el crecimiento de las donaciones, es decir, los nuevos donantes entregan cada uno un monto bastante pequeño con respecto al total de las donaciones.

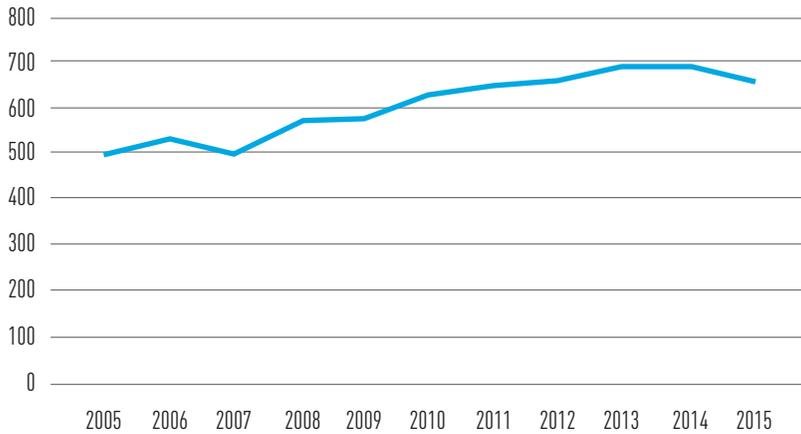
**GRÁFICO 2. NÚMERO DE DONANTES, 2005-2015**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

En relación al número de donatarios que reciben donaciones mediante las leyes con beneficios tributarios, el Gráfico 3 muestra cómo han variado durante los últimos diez años. A diferencia del número de donantes, su tasa de crecimiento es más conservadora, aumentando a una tasa real anual promedio de 3 puntos porcentuales.

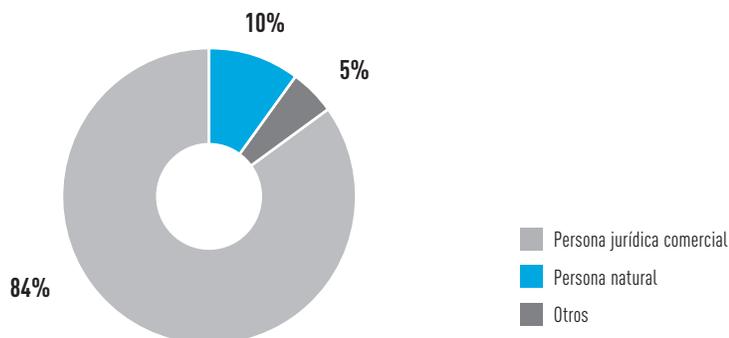
**GRÁFICO 3. NÚMERO DE DONATARIOS, 2005-2015**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

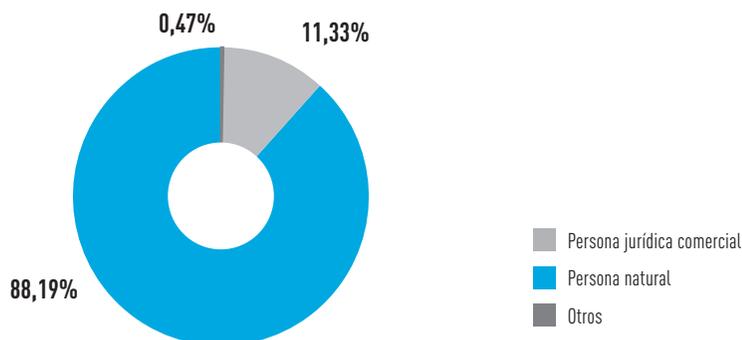
Los siguientes gráficos muestran la distribución, tanto del monto donado como del número de donantes, entre los distintos tipos de contribuyentes. De acuerdo a los gráficos 4 y 5, en el año 2015, en cuanto al monto de las donaciones, el principal aporte lo realiza solo el 11,3% del total de donantes (entrega el 84% de las donaciones), que corresponde a las personas jurídicas comerciales (denominadas en adelante empresas). Por su parte, la mayor cantidad de donantes corresponde a personas naturales, abarcando un 88,19% (denominadas en adelante personas). Por el contrario, la categoría Otros, compuesta por instituciones fiscales y municipalidades, organismos sin fines de lucro, organismos internacionales y sociedades extranjeras, representa solo el 0,47% de los donantes, y entrega el 5% de las donaciones.

**GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DEL MONTO DONADO POR TIPO DE CONTRIBUYENTE (2015)**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

**GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE DONANTES POR TIPO DE CONTRIBUYENTE (2015)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Cabe señalar que la distribución de los donantes no ha sido así durante todo el período de la última década. El gran porcentaje que representan las personas del total de donantes está influido por lo que ocurrió los últimos dos años del periodo en estudio. Anteriormente, la mayoría de los donantes correspondía a empresas.

### Tendencias de empresas versus personas

Los gráficos siguientes muestran cómo han variado los montos donados por las empresas y personas durante los últimos diez años.

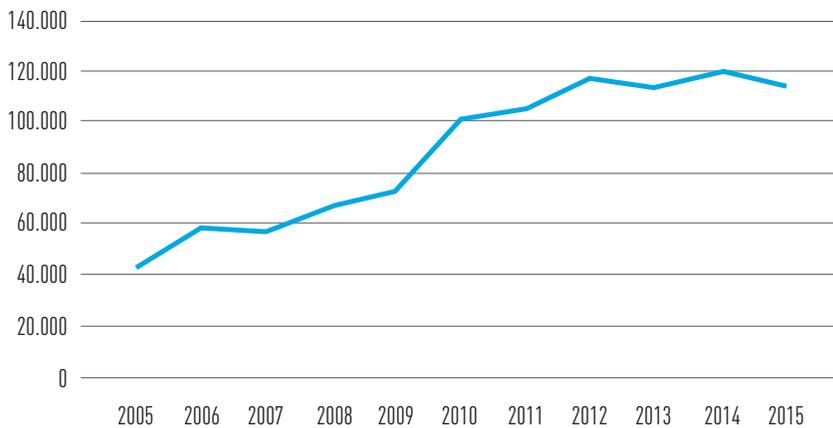
De los gráficos 6 y 7 se observa que las donaciones realizadas por empresas son mayores que las efectuadas por personas durante todo el periodo de estudio. En el año 2015 las donaciones de personas son 9,33 veces lo que eran en 2005; por su parte, las donaciones de empresas en el año 2015 son solo 2,42 veces lo que eran en 2005. Si bien las donaciones de personas exhiben una tendencia fuertemente al alza (producto de la aplicación de los cambios que trajeron las reformas a las leyes, entre otros factores), los montos donados siguen estando muy concentrados en las empresas.

Respecto al número de donantes por tipo de contribuyente, el Gráfico 8 muestra lo que se mencionó en el Gráfico 2: el alza del total de donantes durante los últimos años del período, se debe precisamente a la incorporación de nuevas personas como donantes. Por su parte, el número de empresas se mantiene bastante más estable. Hasta el año 2011 había más empresas donantes que personas donantes; sin embargo, esto se revierte desde el año 2012 en adelante.

Se destaca el gran aumento que se produce en los donantes el año 2014. Mientras que las empresas crecen sólo en 1.054 donantes respecto del año anterior, las personas los hacen en 70.248. El aumento en el monto total de las donaciones realizadas por las personas se asocia entonces a esta masiva incorporación de donantes. De la misma forma que ocurrió con las donaciones totales,

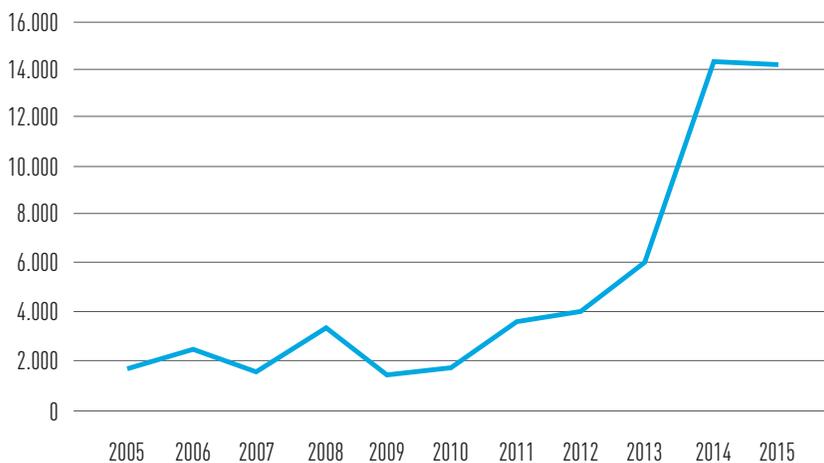
si bien las donaciones de personas crecen en una magnitud importante (las donaciones en 2015 equivalen a ocho veces las donaciones en 2005), los donantes lo hacen de forma mucho más pronunciada (los donantes en 2015 corresponden a 40 veces lo que eran en 2005).

**GRÁFICO 6. DONACIONES DE EMPRESAS, 2005-2015 (EN MM\$ DEL AÑO 2015)<sup>19</sup>**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII.

**GRÁFICO 7. DONACIONES DE PERSONAS, 2005-2015 (EN MM\$ DEL AÑO 2015)<sup>20</sup>**



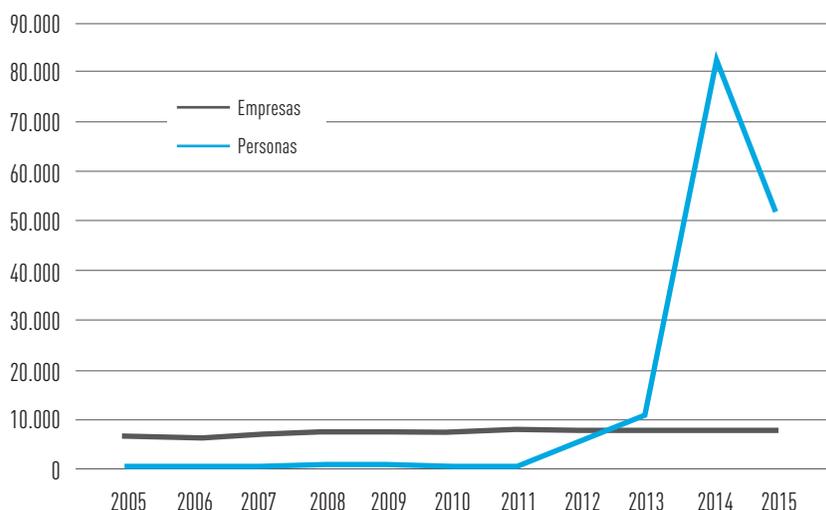
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII.

19. Este gráfico no incluye la información relativa a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, pues no se contó con dicha información.

20. Este gráfico no incluye la información relativa a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, pues no se contó con dicha información.

Por último, del Gráfico 8 se aprecia que en los años 2014 y 2015 tanto las empresas como las personas donantes caen, siendo la caída de las personas mucho más pronunciada.

**GRÁFICO 8. NÚMERO DE DONANTES EMPRESAS Y PERSONAS, 2005-2015**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

## Caracterización de las empresas donantes versus las personas donantes según tamaño económico

A continuación, se muestra la distribución tanto del número de empresas que realizan donaciones como de sus montos donados según tamaño económico<sup>21</sup>.

De la Tabla 2 se observa que, si bien un tercio de las empresas que donan son grandes, la concentración es mucho mayor en cuanto al monto total de donaciones (estas entregan el 91,65% del monto total donado). Por el contrario, las microempresas representan un poco menos que un 10% del total de donantes; sin embargo, estas proporcionan solo el 0,34% del monto total donado.

Respecto de la caracterización de las personas naturales, solo se pudo obtener una medida del tamaño económico según la base imponible anual según el Formulario N° 22. La Base Imponible corresponde a la renta anual sobre la cual se aplican los impuestos correspondientes a cada contribuyente.

21. La información sobre el tamaño económico de las empresas se obtuvo de la clasificación realizada por el SII a las compañías en distintas categorías según el nivel de ventas anuales de un contribuyente.

**TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE EMPRESAS DONANTES Y DEL MONTO DONADO POR LAS EMPRESAS, SEGÚN TAMAÑO ECONÓMICO (EN %) (AÑO 2015)**

Tamaño económico	% Total de donantes	% Monto total donado
Gran empresa	38,65	91,65
Mediana empresa	20,82	2,41
Pequeña empresa	30,72	5,60
Microempresa	9,82	0,34
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del SII. Esta información incluye a los contribuyentes que donan a través de todas las leyes de donaciones aquí estudiadas, excepto la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales.

**TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE PERSONAS DONANTES Y DEL MONTO DONADO POR LAS PERSONAS, SEGÚN TAMAÑO ECONÓMICO (EN %) (AÑO 2015)**

Tamaño económico	% Total de donantes	% Monto total donado
Gran renta	34,32	59,63
Mediana renta	43,78	29,86
Pequeña renta	14,59	7,65
Micro renta	7,32	2,87
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del SII. Esta información incluye a los contribuyentes que donan a través de todas las leyes de donaciones aquí estudiadas, excepto la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales.

De acuerdo a la Tabla 3, es posible notar que la mayor proporción del total de donantes personas son los contribuyentes de mediana renta y gran renta, quienes aportan también la mayor proporción del monto total donado por las personas, aunque la concentración no es tan grande como en el caso de las empresas.

## Análisis entre las leyes de donaciones

A continuación se analizan las donaciones entre las distintas leyes. Específicamente se presenta qué normativas son las que más se utilizan, cuáles concentran los mayores montos donados y cuáles han experimentado los mayores cambios durante la última década.

La Tabla 4 muestra la distribución del monto total de las donaciones y el número de donantes según cada una de las leyes, para el año 2015.

**TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DEL MONTO DE DONACIONES Y DEL NÚMERO DE DONANTES SEGÚN LEY (AÑO 2015)**

Ley de donación (año de creación)	Monto donado (MM\$)	% Total donado	Donantes	% Total donantes
Ley de rentas municipales (1979)	43.190	28%	4.879	7,8%
Ley con fines culturales (1990)	31.596	20%	1.019	1,6%
Ley con fines sociales (2003)	25.111	16%	54.085	86,6%
Ley a universidades e institutos profesionales (1987)	18.803	12%	828	1,3%
Ley con fines deportivos (2001)	16.340	10%	365	0,6%
Ley con fines educacionales (1993)	14.334	9%	418	0,7%
Ley de impuesto a la Renta (1974)	7.127	5%	865	1,4%
<b>Total</b>	<b>156.500</b>	<b>100%</b>	<b>62.459</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Respecto de la distribución del monto total donado por ley, la tabla anterior muestra que la Ley de Rentas Municipales concentra la mayor proporción (28%), seguida de la Ley de Donaciones con Fines Culturales (20%) y, en tercer lugar, la Ley de Donaciones con Fines Sociales (16%). Si bien estas tres leyes concentran el 64%, la concentración es mucho menor comparada con la distribución del número total de donantes.

Respecto de la distribución del total de donantes, la Tabla 3 revela que, para el año 2015, entre todas las leyes, los donantes son más propensos a donar conforme a la Ley de Donaciones con Fines Sociales (el 86,6% de los donantes la utiliza). Se destaca la gran diferencia que existe entre dicha ley y el resto de las leyes de donaciones. Como se mencionó anteriormente, la alta concentración de los donantes en esta ley con fines sociales se debe a la masiva incorporación de las personas naturales a esta durante los últimos años del período.

También la Ley de Impuesto a la Renta es la otra que se considera bastante sencilla, pues no contiene requisitos adicionales. Además, esta ley es la más antigua. Sin embargo, de acuerdo a los datos, es la cuarta más utilizada. Esto puede deberse a que el destino de las donaciones es más reducido y específico que en las otras leyes<sup>22</sup>. En cambio, la Ley de Rentas Municipales cubre un conjunto más amplio de posibles donatarios<sup>23</sup>.

22. Las donaciones conforme a esta ley solo se pueden destinar al desarrollo de programas de instrucción básica o media gratuita, técnica, profesional o universitaria en el país; Fondo de Solidaridad Nacional; Cuerpo de Bomberos de Chile; Serviu y el Servicio Nacional de Menores.

23. Los posibles donatarios son: Establecimientos educacionales municipalizados, subvencionados y sin fines de lucro; Hogares -menores y de ancianos- que presten atención gratuita; Establecimientos de salud municipales; Instituciones sin fines de lucro cuyo objeto sea la difusión de las artes y las ciencias o realicen programas de acción social; entre otros.

Las leyes de donaciones restantes contienen más requisitos, por lo que el proceso de tramitación puede ser más engorroso y tomar más tiempo.

**TABLA 5. DONACIÓN Y NÚMERO DE DONANTES DEL AÑO 2015 RESPECTO DEL 2005, SEGÚN LEY**

Ley de donación	Donación 2015 / 2005	Donantes 2015 / 2005
Ley de rentas municipales	2,64	1,09
Ley con fines culturales	2,81	1,40
<b>Ley con fines sociales</b>	<b>141,57<sup>24</sup></b>	<b>1.020,47<sup>25</sup></b>
Ley universidades e institutos profesionales	1,18	0,66
Ley con fines deportivos	1,84	2,66
Ley con fines educacionales	1,21	0,86
Ley de impuesto a la Renta	5,55	0,86

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Además de conocer cuáles son las normativas por las cuales se entregan la mayor cantidad de recursos y cuáles son las más utilizadas en la actualidad, es interesante saber cómo esto ha variado en la última década. La Tabla 5 presenta el cambio que ha tenido cada una de las leyes de donaciones respecto de los montos donados y del número de donantes.

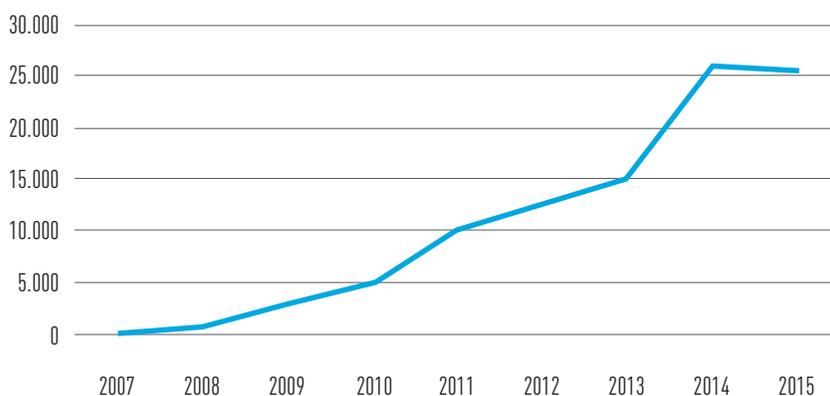
Tanto en el monto donado como en el número de donantes, la Tabla 5 muestra que la Ley de Donaciones con Fines Sociales es la que presenta el mayor aumento, muy por encima del resto de las leyes. Además, se observa que el aumento de los donantes conforme a esta ley fue muchísimo mayor que el alza en el monto donado de la misma. Dado que la Ley de Donaciones con Fines Sociales es la que presenta el mayor crecimiento tanto en número de donantes como en la cantidad donada, se presentan las tendencias de los montos y de sus donantes para el período 2007-2015. Cabe señalar que se cuenta con datos de esta ley a partir del año 2007, pues se comenzaron a registrar las donaciones sociales a partir de ese año en la Declaración Jurada 1828.

Las donaciones realizadas a través de esta ley han presentado un fuerte crecimiento en la última década, presentando sólo una caída el último año, tal como muestra el Gráfico 9. De acuerdo al Informe de Desarrollo Social (2015), buena parte del alza de las donaciones totales se debe al explosivo aumento de las donaciones realizadas por personas naturales.

24. En el caso de esta ley, este valor corresponde a la Donación 2015/Donación 2007, pues se comenzaron a registrar las donaciones sociales a partir de ese año en la Declaración Jurada 1828.

25. En el caso de esta ley, este valor corresponde a Donantes 2015/Donantes 2007, pues se comenzaron a registrar las donaciones sociales a partir de ese año en la Declaración Jurada 1828.

**GRÁFICO 9. TOTAL DONADO A TRAVÉS DE LA LEY CON FINES SOCIALES, 2005-2015 (EN MM \$ DEL AÑO 2015)**

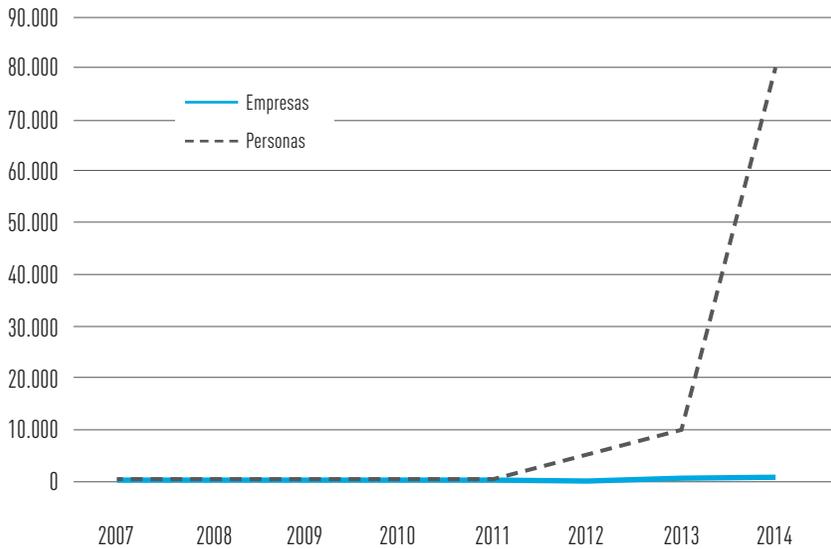


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII.

Respecto de los donantes, estos crecen de forma mucho más pronunciada que las donaciones, en específico las personas, tal como se observa en el Gráfico 10. Hasta el año 2011 era mayor el número de empresas que el de personas; sin embargo, desde el 2012 esto se revierte considerablemente. Se destaca el abrupto crecimiento de un 613% el 2014 respecto del 2013, y luego una caída de un 37% el último año respecto del anterior.

Algunos de los cambios que trajo la reforma a la Ley 19.885 permiten explicar este crecimiento tan significativo que han tenido tanto las donaciones como los donantes de la Ley de Donaciones con Fines Sociales. Estas modificaciones son el fin de la obligatoriedad del fondo social, y principalmente, la incorporación de personas naturales como contribuyentes que pueden acceder a franquicias tributarias. Estos cambios se hicieron operativos algunos años después de que se dictaron en 2009, lo cual concuerda con que el número de donantes comienza a aumentar cada vez más desde el 2011 en adelante.

**GRÁFICO 10. NÚMERO DE EMPRESAS Y PERSONAS DONANTES DE LA LEY CON FINES SOCIALES**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII.

Respecto del primer cambio, cuando se creó la Ley 19.885 en 2003 existía la obligación para los donantes de destinar al menos un 33% de las donaciones al Fondo Mixto<sup>26</sup> para poder acceder a los beneficios tributarios. Sin embargo, la reforma efectuada en 2009 eliminó la obligatoriedad para las empresas de traspasar un porcentaje específico de su donación a este fondo redistributivo, dejándolo como opcional, pero estableciendo mayores beneficios tributarios a aquellas que destinaran cierta fracción de su donación al fondo. Esta modificación es uno de los factores identificados que explican el aumento de las donaciones de empresas a través de la Ley de Donaciones con Fines Sociales, pues anteriormente las empresas no sabían en qué se destinaba ese 33% de su donación, por lo que su disposición a donar era menor. De hecho, de acuerdo al Informe de Desarrollo Social (2015), se aprecia que este cambio produjo que las empresas dejaran de donar al Fondo Mixto y se incrementaran significativamente las donaciones al Banco de Proyectos.

Respecto del segundo cambio, según el Informe de Desarrollo Social (2015), entre las razones explicativas del aumento de las donaciones, es relevante el significativo aumento de las donaciones a instituciones como el Hogar de Cristo y sus asociadas, lo cual puede atribuirse a la completa implementación del certificado electrónico de donación, el que facilita las donaciones de sus socios como personas naturales y les permite poder obtener un beneficio tributario.

26. El Fondo Mixto de Apoyo Social es la institución que reúne los aportes de los donantes, califica las entidades que podrán recibir donaciones y aprueba su incorporación en el registro, aprueba los requisitos para la postulación de proyectos, califica los proyectos y adjudica los recursos del Fondo a proyectos incorporados en el registro.

Cabe mencionar que, para que la donación se efectúe, las instituciones donatarias que reciben el aporte deben emitir manualmente un certificado de donación en donde se acrediten, principalmente, los datos del donante, el monto entregado, la finalidad de dicho aporte y la ley por la cual se realiza la donación. Por lo tanto, la emisión del certificado electrónico de donación simplifica bastante y hace mucho más eficiente el proceso de concretar la donación para el donatario y donante.

Lo anterior influyó significativamente en el aumento de las donaciones y los donantes. En línea con lo señalado por Sokolowski (2012), que plantea que las preferencias de donaciones de quienes realizan aportes están sujetas al nivel de costos de transacción o esfuerzos adicionales en los que deben incurrir al momento de decidir a qué institución aportar.

Por último, resulta curioso el crecimiento tan alto que presenta el número de donantes el año 2014, y luego la posterior caída el año 2015. Respecto del alza que se produce el año 2014, según lo recabado de algunos donatarios entrevistados, se debió en parte a que algunas fundaciones definieron un piso de corte muy bajo de los aportes mensuales para la emisión de los certificados electrónicos de donación. Finalmente, la caída que se observa en el año 2015 se debe a que dichas fundaciones aumentaron ese piso de corte, rectificándolo, ya que muchos aportantes de montos menores a esta cifra quedaban excluidos de los beneficios tributarios por tener bajo nivel de renta. Por lo tanto, según los registros que posee el SII sobre el número de donantes que donan a través de las Declaraciones Juradas, esta cifra cae del año 2014 al 2015; sin embargo, esa disminución solo refleja un cambio administrativo en la emisión de certificados y, por lo tanto, las cifras registradas por el Servicio de Impuestos Internos en 2014 y 2015 no son plenamente comparables.

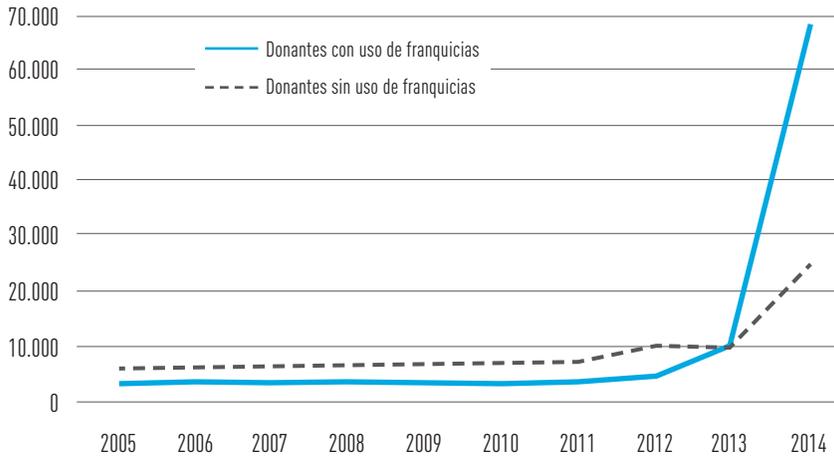
## Uso de las franquicias tributarias de créditos y/o gastos

Respecto al total de donantes que lo hacen a través de las leyes de donaciones el año 2014, el 72% hace uso de las franquicias tributarias de crédito y/o gasto. Sin embargo, durante los últimos diez años, en promedio, solo un 34% del total de donantes hace uso de estas. Como se observa en el Gráfico 11<sup>27</sup>, desde el año 2011 hasta 2014 esta proporción va considerablemente en aumento. Si bien los donantes que no hacen uso de las franquicias crecen bastante el año 2014 respecto del 2013 (siendo mayor el aumento de las personas que las empresas), el gran salto del año 2014 ocurre en los donantes acogidos a las franquicias tributarias.

Las personas naturales acogidas a las franquicias son las que han presentado esta alza tan significativa los últimos años. Por su parte, las empresas acogidas han mantenido una tendencia mucho más estable en todo el periodo.

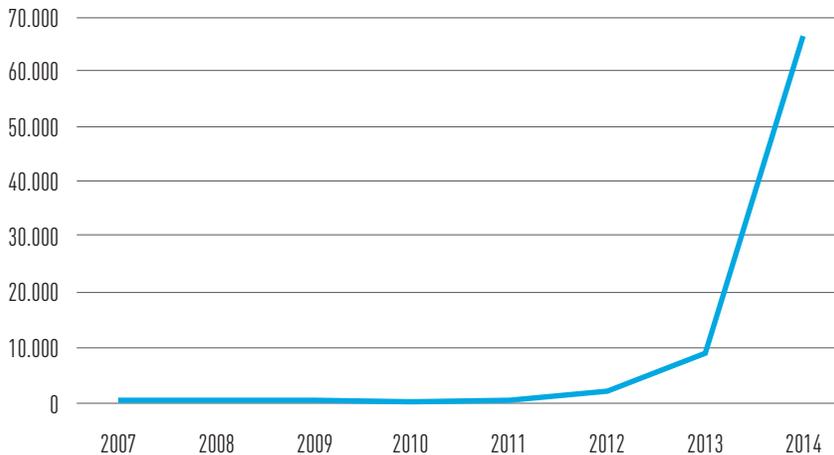
27. Cabe mencionar que el Gráfico 11 y todos los de este punto 2 cubre el periodo 2005-2014, ya que no se contó con la información sobre los nuevos códigos de los gastos aceptados para el año 2015, debido al cambio del Formulario de Renta N° 22.

**GRÁFICO 11. NÚMERO DE DONANTES QUE HACE USO DE LAS FRANQUICIAS Y QUE NO HACE USO, 2005-2014**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

**GRÁFICO 12. NÚMERO DE PERSONAS DONANTES QUE HACE USO DE FRANQUICIAS SEGÚN LA LEY CON FINES SOCIALES, 2007-2014**



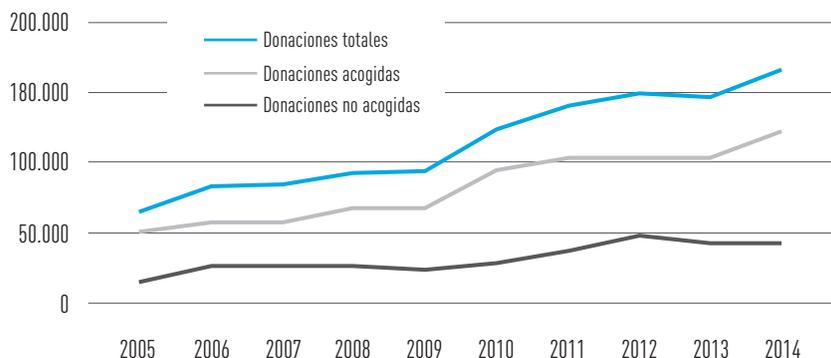
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII.

Dentro de las personas naturales acogidas a las franquicias, son las personas naturales que utilizan las franquicias de la Ley de Donaciones con Fines Sociales las que explican esta tendencia, tal como muestra el Gráfico 12, debido a, como se mencionó anteriormente, la puesta en marcha del certificado electrónico de donación.

Además de conocer qué proporción de los donantes utiliza las franquicias y cómo esto ha ido cambiando en el tiempo, se considera relevante comparar los montos donados de aquellos que se acogen a estas con los montos de aquellos que no se acogen. Esto permite conocer qué grupo de donantes aporta una mayor proporción de las donaciones totales.

El Gráfico 13 muestra las tendencias de las donaciones totales, de las realizadas por aquellos donantes que se acogen a las franquicias tributarias (denominadas donaciones acogidas a las franquicias) y de las donaciones realizadas por los donantes que no se acogen (denominadas donaciones no acogidas a las franquicias).

**GRÁFICO 13. DONACIONES TOTALES, DONACIONES ACOGIDAS A LAS FRANQUICIAS TRIBUTARIAS Y DONACIONES NO ACOGIDAS, 2005-2014 (EN MM\$ DEL AÑO 2015)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SII y del Ministerio de Educación.

Tal como se observa en el gráfico anterior, en todo el periodo es mayor el monto donado por aquellos que se acogen que el entregado por quienes no lo hacen.

Analizando las empresas que se acogen versus las que no se acogen por tamaño económico, el 79% de las compañías que utilizan las franquicias son medianas y grandes, mientras que solo el 56,5% de las que no lo hacen son medianas y grandes. Esto muestra que las franquicias tributarias están siendo utilizadas más significativamente por aquellas empresas con un mayor nivel de renta, las cuales entregan montos mayores que aquellas de menor nivel de renta.

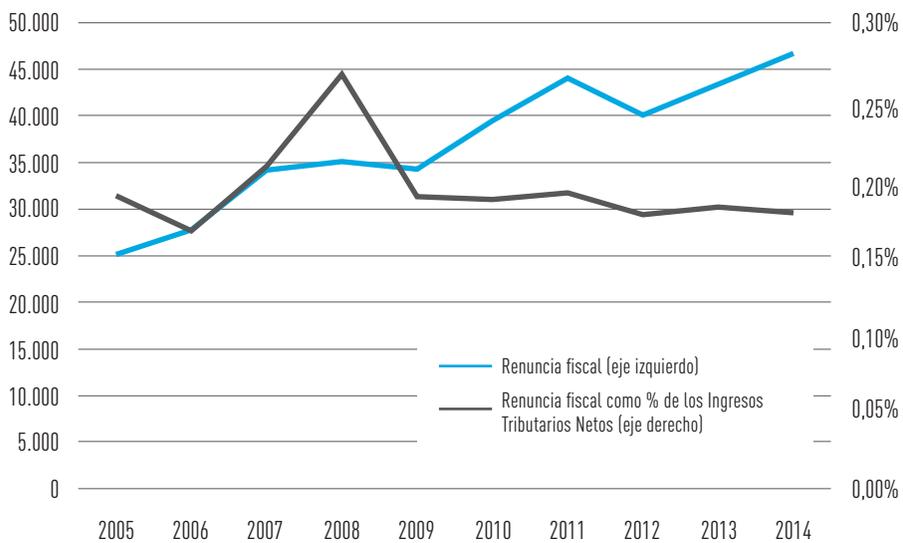
### Incidencia fiscal de las donaciones: Tendencia de la renuncia fiscal

Este último punto analiza el costo tributario o renuncia fiscal que implica el uso de las franquicias tributarias de las leyes de donaciones para el Estado. Cabe recordar que la renuncia fiscal se define como los ingresos tributarios que el Estado deja de recibir cada año debido a la existencia de franquicias o exenciones tributarias que favorecen a determinados sectores económicos o sociales (Irrázaval y Guzmán, 2000). La renuncia fiscal corresponde, por tanto, al monto de

los créditos y los gastos aceptados por la respectiva tasa de impuesto a la renta, que los contribuyentes utilizan al realizar sus donaciones a través de las leyes de donaciones analizadas.

A continuación, el Gráfico 14 presenta el costo tributario en monto y como proporción de los ingresos tributarios netos, desde el año 2005 al 2014.

**GRÁFICO 14. RENUNCIA FISCAL (EN MM\$ DE 2015) Y EN RELACIÓN CON LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (EN %) 2005-2014**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del SII.

Se observa que el monto de renuncia fiscal por concepto de donaciones ha ido en aumento hasta el año 2014, lo cual es consistente con el incremento en las donaciones acogidas a las franquicias. Además, a pesar que el actual sistema chileno de incentivos a las donaciones es formalmente generoso, la baja renuncia fiscal en relación con los ingresos tributarios netos nos ayuda a concluir que las franquicias por donaciones no constituyen una importante fuente de reducción de los ingresos fiscales.

## DETERMINANTES DE LA DISPOSICIÓN A DONAR: EL EFECTO DEL INGRESO Y DEL COSTO EN LAS DONACIONES

En esta sección se estudia cuáles son los efectos del ingreso y de costo que enfrentan los donantes en su disposición a donar. El marco conceptual se obtiene a partir de los modelos de comportamientos desarrollados por economistas de la línea de investigación denominada economía de la caridad. Sin desconocer la existencia de motivos subjetivos o personales para la donación, el enfoque se concentra en estos dos determinantes.

En lo que sigue de este capítulo se expone, en primer lugar, los efectos que se esperan de cada determinante en las donaciones según la teoría económica y en segundo lugar, se presentan las estimaciones sobre la elasticidad ingreso de la donación y sobre la base de dichos resultados, cuáles son las proyecciones a futuro respecto de las donaciones.

### Efectos esperados del ingreso y del costo en las donaciones

Bajo un esquema conceptual económico, se considera la decisión individual de donar como cualquier otra opción económica, pues el acto de donar le reporta beneficios al donante de forma similar a otros bienes económicos. La donación del donante  $i$  puede explicarse entonces como una función del costo efectivo de la donación ( $C_i$ ) y el ingreso del donante ( $I_i$ ), entre otros factores (como el nivel de las transferencias del gobierno, la actividad recaudatoria del donatario, y variables sociodemográficas del donante<sup>28</sup>), tal como muestra la siguiente ecuación:

$$D_i = f(C_i, I_i, X)$$

Para efectos del análisis de políticas públicas hay dos elementos que resultan cruciales y que se refieren a la respuesta de las donaciones a modificaciones en las variables que la autoridad puede manejar y que se reflejan en las llamadas elasticidades costo e ingreso. La elasticidad-costo de la donación corresponde al cambio porcentual en el monto de donaciones frente a una diferencia porcentual del costo de la donación, el cual –como se discute más adelante– depende del tipo de ley de donación y su estructura de beneficios tributarios. La elasticidad-ingreso corresponde al cambio porcentual en el monto de donaciones frente a una modificación porcentual del ingreso de los donantes.

Si bien existen otros factores estudiados en la literatura que afectan el nivel de las donaciones, el análisis en esta sección se centra solo en el ingreso y el costo de las donaciones, pues no se cuenta con otro tipo de datos para examinar los otros factores.

28. Una discusión sobre los determinantes de las donaciones se encuentra en Irarrázaval y Guzmán (2000), Vargas y Martínez (2012), Clotfelter (1985a) y Andreoni (1998).

## Efecto esperado del costo en la donación

De acuerdo al modelo conceptual, la donación es considerada como un bien de carácter económico, por lo que se espera que un aumento en el costo de la donación influya negativamente en la disposición a donar. A nivel de las donaciones realizadas por individuos, la literatura internacional ha encontrado que a medida que aumenta el costo de la donación, disminuyen las donaciones de forma significativa (Taussig, 1967; Clotfelter, 1976; Feenberg, 1987; Clotfelter, 1990; Randolph, 1995; Barret y Steinberg, 1997; Tiehen, 2001; Auten, Sieg y Clotfelter, 2002).

Cabe aclarar que se considera costo de la donación al sacrificio efectivo de recursos que hace el donante al realizar su aporte. En ausencia de beneficios tributarios, el monto de dinero que desembolsa el donante corresponde al costo efectivo de la donación. Sin embargo, si existen beneficios tributarios por estas, el costo por peso donado corresponde a una fracción del desembolso, pues el donante recupera una parte del monto mediante la reducción del pago de impuestos (Irrarrázaval y Guzmán, 2000)<sup>29</sup>.

Para efectos del análisis de las donaciones en Chile, las leyes se dividen en dos tipos, de acuerdo a la clase de beneficios tributarios que ofrecen a los distintos contribuyentes: (i) aquellas que permiten rebajar la totalidad de la donación como gasto de la base imponible y (ii) aquellas que permiten rebajar un porcentaje de la donación como gasto (típicamente 50%) y el porcentaje restante como crédito. Por lo tanto, en términos generales, el costo de \$1 donado que enfrenta el donante *i* cuando se acoge al beneficio tributario que le ofrece la ley de donación *l* corresponde a:

$$C_{i,l} = \alpha * (1 - T_i)$$

donde  $T_i$  es la tasa marginal de impuesto a la renta que enfrenta el donante *i* y  $\alpha$  es la fracción de la donación que se puede deducir como gasto de la base imponible. En el caso del primer tipo de ley de donación,  $\alpha$  vale 1, ya que la totalidad de la donación se puede deducir como gasto de la base imponible. Para el otro tipo de leyes,  $\alpha < 1$ .

Dado que en el caso nacional existen leyes de donaciones cuyos beneficios tributarios contemplan que, ya sea la totalidad de la donación o solo una fracción de ella pueda ser deducida como gasto de la base imponible, un cambio en la tasa del impuesto que enfrenta el donante o una modificación en la proporción de la donación que se pueda utilizar como gasto afecta la donación. En específico, a medida que aumenta la tasa de Impuesto a la Renta, el costo de la do-

29. Es decir, el costo de donar un peso corresponde al peso de donación menos el beneficio tributario obtenido por peso donado. En términos generales, el costo se obtiene de la siguiente expresión:

$$C_{i,l} = 1 - B_{i,l} / D_{i,l} \quad (1)$$

Donde:

$C_{i,l}$  = Costo de la donación que enfrenta el donante *i* por acogerse al beneficio tributario que le ofrece la ley de donación *l*. El costo corresponde a lo que efectivamente desembolsa el donante para realizar su donación a través de dicha ley.

$D_{i,l}$  = Monto donado por el donante *i* a través de la ley de donación *l*.

$B_{i,l}$  = Beneficio tributario que puede obtener el donante *i* por donar a través de la ley de donación *l*.

nación disminuye. El costo de la donación será significativamente más barato en el caso de los donantes que se encuentran afectos a tasas más altas de impuestos. Y a medida que aumenta la proporción de la donación que se pueda usar como gasto, en otras palabras, a medida que disminuye la proporción que pueda ser utilizada como crédito, el costo de la donación aumenta.

Cabe recordar que, en general, los contribuyentes de Segunda Categoría y del Impuesto Global Complementario (personas naturales) cuentan solo con el beneficio tributario del crédito, por lo tanto, el costo de la donación que enfrentan corresponde a la proporción de la donación que se puede usar como crédito, la cual es típicamente 50%, por lo que el costo de un peso donado para las personas naturales en general es de 0,5.

En el caso de los contribuyentes de Primera Categoría (principalmente empresas), el costo que enfrenten dependerá del tipo de ley de donación que utilicen, ya que algunas otorgan solo derecho a gasto y otras otorgan derecho tanto a crédito como a gasto.

La Tabla 6 muestra cómo cambia el costo de la donación que enfrentan los contribuyentes de Primera Categoría, dependiendo del tipo de ley que utilizan.

**TABLA 6. COSTO DE LA DONACIÓN DE CADA LEY DE DONACIÓN PARA LOS CONTRIBUYENTES DE PRIMERA CATEGORÍA<sup>30</sup>**

<b>Tipo de ley</b>	<b>Costo por peso donado<sup>31</sup></b>
Donaciones que se pueden rebajar únicamente como gasto	$(1 - T)$
Donaciones que se pueden rebajar como crédito y gasto	$0,5*(1 - T)$

Fuente: elaboración propia.

De la Tabla 6 se desprende que los contribuyentes se enfrentan a dos costos distintos, según el tipo de ley por la que realicen su donación. En el caso del primer tipo de leyes expuesto anteriormente, es decir, las que permiten rebajar la totalidad de la donación como gasto de la base imponible, el costo es mayor que en el segundo tipo de leyes, en que las donaciones se pueden rebajar como crédito y gasto. Sin embargo, se debe considerar, además, que cada ley de donación tiene límites tanto al monto de la donación que se puede usar como beneficio tributario como al crédito que puede utilizarse.

30. Los límites de los beneficios tributarios también influyen en el costo de la donación, es decir, en lo que efectivamente desembolsa el contribuyente.

31. Corresponde al costo de la donación, asumiendo que no se pasan de los topes, y asumiendo que la persona elige la opción más barata, es decir, en el caso de la Ley de Donaciones con Fines Sociales, se asume que el donante elige el destino de la donación que le reporta el mayor beneficio tributario, ya que el porcentaje que se puede utilizar como crédito en estas leyes varía dependiendo del destino.

## Efecto esperado del ingreso en la donación

Si se considera que la donación es un bien normal, un alza de nivel de ingreso aumentaría su disposición a donar.

Se identifican, al menos, dos efectos del ingreso en las donaciones. Primero, los mayores ingresos de los individuos les permiten “consumir altruismo” y es por ello que se esperaría que los actuales donantes aumenten sus donaciones. Este es el margen denominado intensivo. Sin embargo, un alza de los ingresos podría aumentar el pago de impuestos (tasa marginal) y, por lo tanto, el efecto neto es algo ambiguo. Segundo, algunas personas que no donaban, al crecer sus ingresos pueden tener ahora interés en donar. Este es el denominado margen extensivo.

En cuanto a las donaciones realizadas por individuos, la literatura internacional señala que los ingresos tienen un efecto positivamente significativo en el nivel de las donaciones a entidades de beneficencia (Feenberg, 1987; Barret y Steinberg, 1997; Tiehen, 2001; Auten, Sieg y Clotfelter, 2002).

## Metodología de medición de los determinantes de la disposición a donar

Existe una amplia gama de estudios económicos empíricos, la mayoría en Estados Unidos, que tratan sobre los efectos de los incentivos tributarios en las donaciones, los cuales utilizan distintas especificaciones econométricas para estimar la elasticidad-costo y la elasticidad-ingreso de la donación. Los principales problemas metodológicos que enfrentan dichas mediciones tienen que ver con el hecho de que los regímenes tributarios y los beneficios para el caso de las donaciones tienen muy poca variabilidad en el tiempo y, la mayoría de las veces, se aplican de forma no diferenciada entre los distintos tipos de contribuyentes. Esto hace difícil la cuantificación de las elasticidades porque no existe suficiente variación en los datos para aislar el efecto.

Retomando la ecuación del costo de la donación, resulta evidente que para una determinada ley de donación (es decir, manteniendo fijo el valor  $\alpha$ ), sólo existirá variación en el costo de la donación si cambia la tasa marginal de impuesto a la renta que enfrenta el donante ( $T_i$ ), cosa que sucede muy raramente. Es por ello que algunos estudios fuera de Chile han aprovechado aquellos periodos de reformas tributarias donde existe variación independiente de los impuestos a la renta para identificar las elasticidades costo de interés. Sin embargo, los cambios en el entorno económico que ocurren cuando las reformas tributarias se implementan pueden influir en el comportamiento que se modela y sesgar los efectos estimados del impuesto a menos que sean controlados en la regresión (Triest, 1998)<sup>32</sup>.

32. En ese caso, la metodología de diferencias en diferencias ha sido utilizada en la literatura empírica, ya que está diseñada para controlar los efectos no tributarios, que coinciden con las reformas tributarias. Esta metodología trata a las reformas tributarias como experimentos naturales que pueden ser usados para identificar el efecto de los impuestos en el comportamiento de donar. El grupo que está expuesto al experimento natural se denomina grupo de tratamiento y el grupo que no lo está se denomina grupo de control o de comparación. El cambio en el comportamiento del grupo de control se puede utilizar como una medida de cómo los factores no tributarios subyacentes afectan el comportamiento. Un importante supuesto de este método es que los factores no tributarios afectan a ambos grupos de igual forma.

## Metodología para el caso de Chile

La metodología para el estudio de los determinantes de las donaciones en Chile se enfrenta a problemas adicionales a los señalados más arriba y que tienen que ver con la naturaleza de la información. La información con que se cuenta en el presente estudio no son datos de panel, sino que son de corte transversal repetidos, para los años 2005 a 2015<sup>33</sup>.

La información disponible es también limitada en una segunda dimensión. Debido a que la legislación chilena sobre donaciones permite que sean principalmente los contribuyentes de Primera Categoría los que puedan usar el beneficio tributario del gasto, es decir, deducir la donación de su base imponible, y dado que en Chile existe un único Impuesto a la Renta que deben pagar los contribuyentes de Primera Categoría, no existe variabilidad en el costo de la donación, pues todos enfrentan la misma tasa de dicho impuesto. Lo anterior hace que no sea posible estimar la elasticidad costo de la donación de las empresas para periodos de tiempo en que no cambia la tasa de impuesto. En el caso de los contribuyentes del Impuesto Global Complementario, solo tienen el derecho a un crédito del 50%, por lo que el costo de \$1 donado es 0,5 para todos los contribuyentes, por lo que no es posible estimar una elasticidad-costo de las donaciones para las personas.

Es por todo lo anterior que en el presente estudio se estima solo la elasticidad ingreso de las donaciones.

## Resultados de la elasticidad ingreso de la donación

Para poder estimar la elasticidad ingreso de las donaciones, se utilizó la información proporcionada por el Departamento de Estudios Económicos y Tributarios del Servicio de Impuesto Internos sobre los montos donados e ingresos<sup>34</sup> de todos los contribuyentes que realizaron donaciones a través de las leyes de donaciones estudiadas en este capítulo, para el periodo 2005-2015. La única ley que no se incluye en la estimación es la ley de donaciones a universidades, debido a que no se tiene acceso a las donaciones realizadas a nivel individual de los contribuyentes ni el nivel de ingreso que tienen, pues esa legislación no se encuentra registrada en ninguna Declaración Jurada.

33. A pesar de que los datos cubren años de reformas tributarias, en que cambia la tasa de Impuesto a la Renta, no es posible utilizar la metodología de diferencias en diferencias, ya que para esto se necesitaría contar con un grupo de control, que en este caso podrían ser los contribuyentes no afectos al Impuesto a la Renta, o bien, afectos a una menor tasa de impuesto. Si se contara con ese grupo se podría estudiar cómo el entorno económico de ese año afectó la donación de ese grupo, en comparación con el grupo de los donantes afectos al Impuesto a la Renta o afectos a una tasa mayor.

34. Se optó por utilizar la medida del ingreso antes de impuestos y donaciones. Dado que los impuestos influyen en el monto donado, se desea obtener una medida que no incluya dicho efecto, es decir, se desea obtener cuál sería el nivel de ingreso del donante como si no hubiese hecho donaciones. Por lo tanto, para las personas jurídicas, la medida del ingreso utilizada es la Renta Líquida Imponible más la suma de todos los gastos por donaciones. Para las personas naturales, al usar solo el crédito, la medida del ingreso utilizada es la Base Imponible Anual.

Cabe mencionar que los RUT de cada donante son ficticios, por lo que no es posible realizar ninguna identificación<sup>35</sup>. Se estima la elasticidad ingreso de las personas jurídicas comerciales y de las personas naturales por separado<sup>36</sup>, mediante una regresión OLS, para los datos agrupados correspondientes al periodo 2005-2015.

Los resultados de las elasticidades ingreso, tanto para personas jurídicas comerciales como para personas naturales, se muestran en la Tabla 7.

**TABLA 7. ELASTICIDADES INGRESO DE LAS DONACIONES**

Tipo de contribuyente	Elasticidad ingreso
Personas jurídicas comerciales	0.55
Personas naturales	0.47

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del SII.

Los coeficientes obtenidos de la regresión son positivos y estadísticamente significativos, tanto para las personas jurídicas comerciales como para las personas naturales. De acuerdo a los resultados obtenidos, al aumentar en 1% el ingreso de las personas jurídicas comerciales en promedio, su donación aumentará en 0,55% en promedio; y al aumentar en 1% el ingreso de las personas naturales en promedio, su donación promedio aumentará en 0,47%. Asimismo, estos resultados permiten constatar que las personas jurídicas comerciales son más sensibles al ingreso que las personas naturales, en concordancia con lo hallado en la literatura internacional.

## Proyecciones de las donaciones a cinco años

Por último, utilizando los resultados obtenidos de las elasticidades-ingreso, se proyectan las donaciones en un horizonte temporal de cinco años, en tres escenarios posibles de crecimiento de los ingresos para ambos tipos de contribuyentes (escenario normal de crecimiento, escenario optimista y escenario pesimista). La tasa de crecimiento para las empresas en el escenario normal se estima en base al crecimiento del PIB per cápita de los últimos cinco años, y la tasa de crecimiento en el escenario normal para las personas se estima en base al crecimiento del ingreso autónomo promedio del hogar, de los últimos cinco años, para los dos quintiles de mayores ingresos. Tanto para empresas como personas, la tasa del escenario pesimista corresponde a la tasa normal menos 1% y la tasa del escenario optimista corresponde a la tasa normal más 1%.

35. La información aquí contenida proviene de antecedentes obtenidos de los contribuyentes por parte del Servicio de Impuestos Internos, razón por la cual su naturaleza es tributaria y no económica. Se deja constancia expresa que el Servicio de Impuestos Internos no asume responsabilidad alguna, ni otorga respecto de ella, garantía de ninguna especie por el uso o aplicación que se haga de la referida información, especialmente en lo que se refiere a su exactitud, vigencia o integridad.

36. Si bien hay otros tipos de contribuyentes, en la sección anterior se mostró que estos dos tipos de contribuyentes concentran el 99,5% del monto total donado a las OSC.

Primero, se proyectan las donaciones suponiendo que se mantiene constante el número de empresas y el número de personas donantes del año 2015, durante los próximos cinco años (margen intensivo). Luego, se proyectan las donaciones asumiendo que varía el número de donantes según su tasa de crecimiento histórico en los últimos diez años (margen intensivo y extensivo)<sup>37</sup>.

La siguiente tabla muestra las tasas anuales de crecimiento promedio de las donaciones realizadas tanto por empresas y personas, proyectadas para el periodo 2015-2020. Cabe recordar que el año 2015 el monto de las donaciones de empresas es de MM\$ 113.216, y el monto de las donaciones de personas es de MM\$ 14.116, por lo que el monto de donaciones tanto de empresas como de personas suma un total de MM\$ 127.332.

**TABLA 8. TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE DONACIONES PROYECTADAS PARA EMPRESAS Y PERSONAS (PERIODO 2015-2020)**

	Escenarios de crecimiento de ingresos		
	Normal	Optimista	Pesimista
Tasa anual crecimiento promedio (margen intensivo)	2%	2,4%	1,4%
Tasa anual crec. promedio (margen intensivo y extensivo)	6%	7%	5%

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del SII (DJ 1828, DJ 1832 y Formulario de Renta N°22).

De acuerdo a la Tabla 8, en el escenario normal de crecimiento de los ingresos, y manteniendo constante el número de donantes, las donaciones podrían crecer en promedio 2% anual en los próximos cinco años. Sin embargo, al considerar además del crecimiento de los ingresos un crecimiento del número de donantes de 4% anual, las donaciones en el escenario normal podrían crecer en promedio un 6% anual.

Lo expuesto en el presente capítulo permite ver que el tema de las donaciones a OSC se ha fortalecido en los últimos años, tanto el número de donantes como el monto de las donaciones han crecido en los últimos años (2,3 veces entre 2005 y 2015). La entrada de las personas naturales como donantes ha generado un gran impacto, especialmente en la cantidad de estos. Lo anterior demuestra la importancia de continuar mejorando las reglamentaciones en esta materia, ya que tienen un resultado directo en los financiamientos que reciben las OSC.

Esto es aún más significativo cuando se analizan las diferentes leyes relacionadas con donaciones sociales y la poca utilización de las franquicias tributarias, que se puede deber a desconocimiento de los beneficios y complejidad a la hora de acogerse. Por otra parte, las mejoras en los procesos, como la puesta en marcha del certificado electrónico, tiene una aceptación positiva tanto en los donantes como en las OSC receptoras de los beneficios.

Todo lo anterior, sumado al hecho de que la renuncia fiscal asociada a las donaciones es bastante poco significativa, abren la posibilidad de seguir el camino de fortalecimiento de este sistema de beneficios tributarios que aportan directamente al financiamiento de las OSC.

37. Cabe mencionar que no se considera el año en el que hay un salto abrupto del número de donantes.



# 5

---

## Capítulo

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Ignacio Irarrázaval, Paula Streeter y Verónica Correa

**E**l presente capítulo se orienta a analizar los mecanismos institucionales y las normativas existentes que apuntan al fortalecimiento del quehacer público, no solo desde el accionar del Estado, sino también desde el ámbito privado, particularmente la sociedad civil. Específicamente interesa indagar cómo las políticas y programas de gobierno han contribuido en el último tiempo al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), potenciando una relación libre y autónoma con las otras esferas, como la estatal y empresarial. Al mismo tiempo, es relevante analizar los aspectos que requieren una toma de acciones para la mejora de las organizaciones desde el Estado.

A lo largo del capítulo se presentan ocho ámbitos, de los cuales se analizan los aspectos formales y la implementación de políticas y normas atinentes a las OSC, y se identifican desafíos que urge abordar para encaminarse a una sociedad civil más fuerte y autónoma. Lo anterior se acompaña de recomendaciones en diversos niveles para avanzar en las brechas identificadas.

Los ámbitos que se profundizan son: el proceso de flexibilización en la constitución de las OSC y sus desafíos en materia de fe pública, el sistema de registro de inscripción y vigencia de las entidades sin fines de lucro, las lógicas de transparencia y fiscalización existentes, el sistema directo e indirecto de asignación de recursos estatales, la participación de las organizaciones en el accionar de las políticas y programas públicos, y el Sistema de Cuentas Nacionales como potencial fuente de información del sector. ■



**“(Las OSC) son un motor fundamental para la consolidación de la democracia y son importantes ejecutoras de aquellos servicios sociales que ni el Estado ni el mercado pueden proveer a la ciudadanía y que apuntan hacia el bien común”.**

Irarrázaval *et al.*, 2007, 5.

Como se menciona en el Capítulo 2, en las últimas décadas, el Estado ha puesto en práctica una serie de medidas para el fomento de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil. Específicamente, a partir del retorno a la democracia en 1990, los gobiernos comenzaron a reanudar las relaciones entre el aparato público y el sector sin fines de lucro, bajo el entendido de que estas agrupaciones “son un motor fundamental para la consolidación de la democracia y que son importantes ejecutoras de aquellos servicios sociales que ni el Estado ni el mercado pueden proveer a la ciudadanía y que apuntan hacia el bien común” (Irarrázaval *et al.*, 2007, 5). Medidas como la Política de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil y la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión

Pública, dan muestra de ello. Juntas, vinieron a dotar de un marco normativo al ejercicio de libertad de asociación y a facilitar la entrega de financiamientos para la sociedad civil. No obstante estos avances concretos, se sostiene que la política pública en relación con las OSC tiene imperfecciones que pueden limitar a las organizaciones. Uno de los argumentos más fuertes estaría en que dichas normas han sido “desarrolladas de manera desarticulada, dejando a la sociedad civil la tarea de proveer aquellos servicios sociales que la gestión pública no tiene capacidad de prestar, constituyéndose una relación más bien instrumentalizada entre Estado y sociedad civil” (Irarrázaval *et al.*, 2007, 5).

El presente capítulo se estructura en base a ocho temas que se presentan hoy en día como desafíos para la mejora de las políticas públicas que apuntan al fortalecimiento de la sociedad civil y su relación con los otros sectores. Estas dimensiones emergen como resultado del proyecto de investigación que se presenta en este libro<sup>1</sup>. Para el análisis de cada uno de ellos, junto con una revisión bibliográfica, se realizaron 13 entrevistas en profundidad a actores clave<sup>2</sup>.

El primer punto está dedicado a los avances en el proceso de constitución de las OSC y la fe pública depositada en ellas. En segundo lugar, se analiza en detalle el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. En el tercer punto, se trata el tema de la transparencia y fiscalización de las OSC, como tareas pendientes. El financiamiento de las OSC, específicamente la asignación de recursos que entrega el Estado, se presenta en las secciones cuarta y quinta. En sexto lugar, se revisa la participación de las OSC en el accionar de las políticas y programas públicos. En la sección siete, se aborda el tema del voluntariado y alternativas para potenciarlo. Para finalizar, se propone crear una cuenta para el sector sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales.

1. Bajo el objetivo de basarse en una metodología de selección de temáticas más completa, se consultó a los miembros del comité consultivo del mismo proyecto, representado por diversos sectores del Estado y sociedad civil.
2. Un secretario municipal, un coordinador de Cosoc, cuatro directores de OSC que están vinculados con el proceso de transparencia y rendición de cuentas del sector, un miembro de dos consejos nacionales de la sociedad civil y, por último, cuatro directivos de importantes unidades estatales directamente involucradas.

## I. FLEXIBILIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DESAFÍOS DE LA FE PÚBLICA

Como se explica en profundidad en el Capítulo 3, con la promulgación de la Ley 20.500, el trámite para la constitución de una organización de la sociedad civil ya no está concentrado en el Ministerio de Justicia, sino que exige interactuar con dos entidades.

Por un lado, con la municipalidad, encargada de recibir el acto constitutivo<sup>3</sup> de la organización, y de archivar la copia de los antecedentes de las personas jurídicas y remitirlos al Servicio de Registro Civil e Identificación para su inscripción (Código Civil, Artículo 548). Por otro lado, el proceso involucra al Servicio Registro Civil e Identificación, particularmente al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, la entidad encargada de inscribir los antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución o extinción de las OSC (Ley 20.500, Artículo 9°). A partir de esta inscripción, la organización goza de personalidad jurídica. La información contenida en el Registro se actualiza sobre la base de documentos autorizados por las municipalidades y demás órganos públicos que indique el reglamento (Ley 20.500, Artículo 8°).

De acuerdo a lo investigado, dos fueron los principales efectos de flexibilizar el proceso de constitución de la OSC. El primero se refiere a la menor discrecionalidad en el otorgamiento de la personalidad jurídica, puesto que, con anterioridad, dicha decisión descansaba en el Presidente de la República. El propósito de este cambio fue desconcentrar el poder en el acto constitutivo, de forma de que se adquiera la personalidad jurídica con una menor intervención discrecional de la autoridad administrativa. El segundo efecto es que existe una mayor facilidad en la constitución de la OSC. Se ha comprobado que, en parte gracias a la inédita eficiencia del trámite, ha existido una explosión de nuevas organizaciones que se han creado tras la promulgación de la ley. Como se muestra en el Capítulo 1, en Chile actualmente existen 234.502 OSC. Casi el 48% de estas fueron creadas a partir del año 2006 y entre el año 2011 y 2015 el 26,5% de ellas, lo que es congruente con la aparición de la Ley 20.500.

Adicionalmente, se eliminó el costo del trámite con el objetivo de que el costo económico no fuese un obstáculo para la creación de una entidad, pensando sobre todo en las agrupaciones de más bajos recursos. Se considera que este puede ser un factor del crecimiento de las OSC en la última década.

A continuación, se explican los principales desafíos que surgen de un proceso de constitución más flexible, que se acompaña de varias recomendaciones.

3. El contenido del acto constitutivo está compuesto por: la expresión de voluntad de constituir una persona jurídica, el nombre de esta (que debe hacer referencia a su naturaleza, objeto o finalidad), la aprobación de los estatutos, la designación de las autoridades inicialmente encargadas de dirigirla y la individualización de los que comparecen otorgando el acto.

## Desafíos y recomendaciones para resguardar la confianza y fe pública de las OSC

### Seguir avanzando en materia de fe pública, por medio de una revisión del proceso de constitución de las OSC

Como se ha visto, mediante la creación de la Ley 20.500 existió un claro avance en materia de derecho de asociación para las OSC, posibilitando la expansión del sector y una renovada presencia de las OSC en el acontecer público. Junto con ello, es preciso recordar que las organizaciones de la sociedad civil son recipiente de altos niveles de confianza, lo que contrasta con instituciones como el parlamento, los partidos políticos o las empresas<sup>4</sup>.

Ahora bien, en materia de lo que podría denominarse fe pública, se presentan desafíos relacionados con ciertos vacíos legales o institucionales, en al menos tres puntos. Primero, cabe observar que el Artículo 1° de la Ley 20.500 indica la prohibición de “las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado”. Sin embargo, el modelo de flexibilización para la constitución de las OSC no incorpora medidas para garantizarlo y exige solo una revisión formal de los antecedentes.

En segundo término, desde la percepción de la División de Organizaciones Sociales, se ha identificado también el problema de una reinscripción abusiva. Esto es, organizaciones paralelas, conformadas por personas con el mismo RUT, constituidas bajo objetivos similares. Entre las razones que explican este fenómeno se esgrimen problemas internos de las organizaciones que intentan ser resueltos mediante la creación de una nueva personalidad jurídica. Por ejemplo, encontrarse como deudoras del Estado por mal manejo o rendición inadecuada de un fondo público o tener problemas para actualizar el directorio de acuerdo al conducto regular.

En tercer lugar, el tema de la corrupción es algo que también preocupa a algunos actores frente a esta flexibilización del proceso. Desde la mirada de la Comunidad de Organizaciones Solidarias se percibe que, aunque el llamado mundo social maneje menos recursos que el empresarial, es necesario poner atención a problemáticas latentes como conflictos de interés o mal uso de dinero. Sin embargo, para avanzar en esta materia se postula que es fundamental una mejora de los sistemas de transparencia financiera y organizacional de las OSC, junto con un mayor control por parte del Ministerio de Justicia, por medio de la revisión de las memorias y balances.

Como recomendación, sería adecuado revisar aquellos mecanismos que son posteriores a la constitución de las OSC, como lo es generar un registro que incorpore el detalle del RUT de la organización y de los miembros de su directorio, y el objeto social de la entidad. Asimismo, los programas estatales que entregan fondos deben contar con esta información, de modo de identificar a las organizaciones que se los adjudican y tomar medidas para no fomentar la lógica de reinscripción.

---

4. Para más detalles, ver Radiografía Social, Capítulo 1.

Adicionalmente, se propone la creación de un protocolo o lista de comprobación, en función del cual el funcionario municipal revise ciertos elementos básicos de las entidades en procesos de constitución, como son los antecedentes penales del directorio y los estatutos.

Finalmente, para avanzar en materia de confianza y transparencia, se postula que es fundamental una mejora de los sistemas de información financiera y organizacional de las OSC, junto a un mayor control por parte del Ministerio de Justicia, por medio de la revisión de las memorias y balances.

### **Mejor preparación y capacidad de los encargados del proceso de inscripción en los municipios y del Servicio de Registro Civil e Identificación**

La descentralización de la creación de la personalidad jurídica ha trasladado esta facultad a los secretarios municipales, haciendo el proceso más expedito para las OSC. No obstante, la implementación de la ley ha tenido algunas dificultades en torno a la adecuada preparación de los funcionarios que ejercen esta función. Tras la creación de la Ley 20.500, existió un período de capacitación a los organismos del Estado, el cual, no obstante, demostró ser insuficiente en relación con la formación del operador jurídico y del secretario municipal. Además, en la práctica, este cargo no existe en todos los municipios, habiendo poca claridad con respecto a quién debe asumir la tarea como parte sus labores, lo que puede redundar en una ejecución deficiente, amenazando la fe pública.

Esta falta de capacidad no solo se percibe en los municipios, sino también a nivel central, en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro del Servicio de Registro Civil e Identificación, para quienes unificar y actualizar el Registro ha sido complejo en términos de armonizar información proveniente de distintos orígenes, en formatos variados y tiempos discordantes.

Ante ello se propone una mayor capacitación a los ministros de fe y a todos aquellos que están involucrados en los procedimientos de la inscripción de las organizaciones. Una mejora como esta no puede realizarse sin recursos financieros adecuados. Para ello debe superarse en esta materia el problema del “agenciamiento municipal” (Valdivieso y Valdés, 2009) que es lo que ocurre cuando la legislación entrega a los municipios nuevas atribuciones, sin existir una planificación financiera adecuada. De hecho, esta es una de las principales críticas realizadas a la Ley 20.500, que fue aprobada sin el debido presupuesto para su administración en las municipalidades y el Servicio de Registro Civil e Identificación (Soto y Viveros, 2015).

## II. EL SISTEMA DE REGISTRO DE INSCRIPCIÓN Y VIGENCIA DE OSC: UNA TAREA EN DESARROLLO

---

**“A la hora de entregar un fondo estatal o crear programas de fomento de participación ciudadana, es fundamental conocer bien ese público receptor”.**

División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno.

---

En el año 2011, la Ley 20.500 mandata al Servicio de Registro Civil e Identificación crear una unidad denominada Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, la cual está encargada de tres funciones: la inscripción de los antecedentes relativos a la constitución, modificación, extinción o disolución de las OSC; la actualización de los directorios de las OSC y, por último, la entrega del certificado de vigencia.

Ello fue clave para avanzar en el desafío de contar con un registro de OSC actualizado y completo, capaz de respaldar la correcta identificación de las organizaciones y facilitar el relacionamiento. La importancia de ello radica en el mayor conocimiento de las entidades que componen la sociedad civil. La visibilización del sector permite al Estado tener claridad respecto a la gama de OSC existentes, pudiendo considerarlas en

la provisión de bienes públicos. Mediante un registro de mayor calidad, se pueden orientar mejor los fondos que apuntan al fortalecimiento la sociedad civil. Como explica la División de Organizaciones Sociales, “a la hora de entregar un fondo estatal o crear programas de fomento de participación ciudadana, es fundamental conocer bien ese público receptor”.

Al mismo tiempo, desde el sector privado, una mayor información acerca del universo de OSC posibilita a las empresas tener conocimiento de su quehacer y así demandar su servicio en caso de que lo requiera, por ejemplo, en el ámbito de la responsabilidad social hacia sus trabajadores o entorno comunitario. Así, el aumento de la información genera la posibilidad de mayores interacciones y transacciones con el sector público, privado y entre ellas mismas.

Sin embargo, aún falta lograr importantes esfuerzos de coordinación entre las entidades involucradas, que sean capaces de integrar los datos generales de las OSC, así como los documentos relativos a su personalidad jurídica y objeto social –directorío, estatutos, balance, memoria, etc.–, lo cual permitiría un mayor conocimiento de la composición y características de esta esfera, la cual es cada vez más amplia e influyente en la sociedad.

A continuación se listan algunos aspectos que falta aún potenciar, junto con recomendaciones:

## **Desafíos y recomendaciones para contar con un registro de OSC digital, completo y actualizado**

### **Perfeccionar el sistema de migración de datos desde municipios al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, con el fin de asegurar una actualización periódica**

Uno de los mayores inconvenientes con los que la unidad encargada del Registro se ha visto enfrentada para su creación y buen funcionamiento es la migración de datos desde municipios al Servicio.

En primer lugar, se debe hacer frente a la heterogeneidad de los municipios respecto de la obligación de remitir la información sobre las personas jurídicas que se constituyen. Por ejemplo, muchos encargados no migran a tiempo los antecedentes de las OSC y otros esperan acumular varios trámites de constitución de OSC antes de ser enviados, para sacar provecho del traslado, puesto que estos recorren un largo proceso para llegar hasta el Servicio de Registro Civil e Identificación de Santiago.

Además, en muchas municipalidades existen restricciones económicas y no cuentan con los medios para enviar la información, ni con el personal para ordenar los datos. Finalmente, el Servicio señala que en ocasiones se encuentran con errores de los documentos mandados, como por ejemplo, una misma organización que viene inscrita cuatro veces distintas. El resultado es la pérdida del control del proceso de migración de datos.

Es necesario abordar este problema a través de ajustes al sistema de migración de datos en cada municipalidad, en coordinación con el Servicio de Registro Civil. Una medida concreta puede ser perseverar en visitas sistemáticas del Servicio a los municipios. Para ello es clave que ambas instituciones se mantengan informadas respecto del funcionamiento del sistema y cuenten con el equipo humano capacitado para alimentar el registro. Adicionalmente, es necesario que existan y se respeten ciertos estándares en términos de formato y estructura común de las bases de datos. Por otra parte, un sistema digital de manejo de registro podría hacer más eficiente la migración de datos. Esto último es abordado en detalle más adelante.

### **Depurar datos del Ministerio de Justicia y municipalidades**

Por su parte, la unificación de los registros de OSC ha requerido poner en marcha un proceso de depuración y coincidencia de datos que son provistos por el Ministerio de Justicia y las secretarías municipales, que no ha resultado sencillo. Tras la promulgación de la Ley 20.500, el Ministerio de Justicia hizo entrega oficial al Servicio de toda la información que tenía respecto a la constitución, modificación, vigencia y disolución de las OSC. Las municipalidades, por su parte, están encargadas de remitir al Servicio mensualmente información sobre las OSC creadas y actualizadas.

Un ejemplo de las dificultades que este proceso entraña consiste en la constatación de organizaciones que han sido inscritas con el antiguo sistema en el Ministerio de Justicia y con el nuevo en el municipio, bajo el mismo nombre, quedando repetidas en el Registro. También, hay personas jurídicas que aparecen constituidas en la misma fecha, bajo nombres similares, pero no iguales. Para eliminar una de ellas de la base de datos, el Servicio debe consultar al Ministerio de Justicia y municipios, donde las respuestas no son siempre claras. Hasta no conocer cuál es la personalidad jurídica oficial que debe permanecer en sus registros, no se eliminan de la base de datos los casos repetidos.

Cabe destacar que el día 15 de cada mes, el Servicio de Registro Civil e Identificación publica en su página web la base de datos actualizada del Registro, de forma de que sea revisada por los secretarios municipales y OSC, y se pueda dar aviso en caso de haber información incorrecta. Ante la notificación de un error, el Servicio modifica el dato. Sin embargo, esta corrección depende de la revisión por parte de los municipios.

Por ello, en coincidencia con el punto anterior, se postula que mantener permanentemente informadas a ambas institucionalidades de su responsabilidad es esencial para un buen funcionamiento del Registro. Además, es necesario explorar las ventajas de contar con un identificador único para todas las organizaciones sin fines de lucro, lo que podría ser de gran ayuda en reducir los problemas de duplicación. Finalmente, se recomienda considerar la pronta implementación de un sistema digital de registro y actualización de las OSC.

### **Crear una plataforma web del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro**

Actualmente, los documentos para la constitución de las OSC que envían las municipalidades a las sedes territoriales del Servicio de Registro Civil e Identificación se encuentran en formato papel y no digital. Por consiguiente, el orden de estos antecedentes en el Servicio es también físico, guardándose en archivadores o cajas. El gobierno, consciente de esta deficiencia, mediante el Instructivo Presidencial N°7 del año 2014, se propuso crear un repositorio de datos, con el objetivo de digitalizar y sistematizar la información y mejorar su disponibilidad pública.

Complementariamente, cabe mencionar que el Servicio de Registro Civil e Identificación se ha propuesto como objetivo digitalizar el trámite del registro. Esto significaría en la práctica crear un repositorio digital que cuente con todas las personalidades jurídicas que existen y los antecedentes de su constitución, y mejorar el acceso a la información pública. Adicionalmente, se espera contar con una plataforma web que permita ingresar directamente la información de la constitución de las OSC desde los mismos municipios.

Es conveniente seguir adelante con estas iniciativas, ya que contar con un sistema de tal naturaleza ayudaría a superar varias complejidades de la actualización del registro. Además, los documentos podrían estar abiertos a la sociedad civil y la ciudadanía, bajo previa autorización del organismo.

## Permitir la interoperabilidad entre los registros públicos de OSC

Adicionalmente a las debilidades del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro digital, se identifica una falta de comunicación y retroalimentación de este con otros registros públicos, como son el Catastro del Fondo de Fortalecimiento de Interés Público o el del Fondo Mixto del Ministerio de Desarrollo Social.

El Catastro del Fondo de Fortalecimiento de Interés Público es un registro que busca inscribir “a toda otra persona jurídica sin fines de lucro que lo solicite, y que declare cumplir los fines indicados en el inciso primero” (Artículo 15, Ley 20.500). Los objetivos del Catastro son, en primer lugar, poder tener registradas las OSC que deseen postular al Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público y, en segundo lugar, poder elegir a representantes del listado para que sean parte del Consejo que asigna los fondos. Hoy en día, el Catastro contiene la nómina actualizada de organizaciones de interés público y está a “disposición del público, en forma permanente y gratuita, en el sitio electrónico del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público” (Artículo 16, Ley 20.500).

Actualmente, el Catastro es otro registro público que demanda a la OSC antecedentes para su inscripción, ya que no están en línea con los del Registro del Servicio del Registro Civil e Identificación, por lo que las organizaciones deben generar nuevamente esfuerzos para emitirlos, transformándose en costos de tiempo y recursos, tanto para ellas como para el Estado.

Por lo anterior, se postula que lo óptimo sería que el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro sea interoperable con otros registros públicos de similar naturaleza, ya sea que alberguen información complementaria o bien requieran de la información base. Esto permitiría tener un sistema de datos aunados, con menos discordancias e incongruencias. Además, cualquier organismo público debiera poder acceder a los documentos disponibles en el Registro, de manera de hacer más eficientes los procedimientos.

## Actualizar la vigencia de las OSC

Antes de la promulgación de la Ley 20.500, era el Ministerio de Justicia quien emitía el certificado de vigencia a solicitud de la organización, previa entrega de la memoria y balance por parte de la OSC a la institución. Actualmente, el Servicio del Registro Civil e Identificación es el encargado de proporcionar el certificado de vigencia, para lo cual solo verifica si la organización está inscrita dentro del Registro, sin conocer si ha continuado presentando su memoria o balance, lo que denota la vigencia de la misma; esto continúa siendo una función del Ministerio de Justicia. Se señala entonces que se ha perdido una herramienta para fomentar la transparencia de las OSC.

Por otra parte, el artículo 12 de la misma ley señala que “El Servicio elaborará anualmente las estadísticas oficiales de las personas jurídicas inscritas en el Registro, a fin de determinar aquellas que estén vigentes”. Pronto a cumplirse cinco años desde que esta institución es la encargada de entregar el certificado de vigencia, el Servicio de Registro Civil hará público un listado de las

organizaciones que no han tenido movimiento durante dicho período, con el objetivo de rectificar información, y limpiar el registro de aquellas que manifiesten no estar vigentes. Ello apela a la responsabilidad de las OSC a declarar su vigencia ante el Servicio.

Lo anterior entrega argumentos para plantear como situación deseable la incorporación, dentro del Registro, no solo los antecedentes relacionados con la constitución de la OSC sino también los documentos digitales de memoria y balance, y el certificado de vigencia emitido por el Servicio de Registro Civil e Identificación. Para esto, nuevamente, se requiere mayor comunicación y coordinación entre el Ministerio de Justicia y el Servicio de Registro Civil e Identificación.

### III. TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN DE LAS OSC: HACIA UNA LÓGICA FORMATIVA

Según la definición del Consejo para la Transparencia del Estado, la transparencia activa es la obligación legal que tienen los organismos públicos de entregar cierta información relevante, cada mes, respecto a cómo están organizados, sus contratos y contrataciones, así como distintos modos de relación con la ciudadanía, entre otros. Esta entrega debe ser permanente, actualizada y de forma accesible y comprensible (Consejo para la Transparencia, 2017). Si bien esta exigencia legal se ejerce hacia los organismos estatales, en el último tiempo se ha señalado la importancia de que la transparencia sea promovida también en las instituciones privadas, entre ellas, las sin fines de lucro, aunque aún no sea estipulado como una obligación jurídica.

Debido a que los vínculos con la ciudadanía se basan en la confianza pública, el ejercicio de la transparencia por parte de la organización es fundamental para la existencia de las OSC. Frente a una ciudadanía más empoderada, las instituciones privadas debiesen sumarse a este desafío para no perder legitimidad ni confianza pública. Estas entidades “deben avanzar en la incorporación de prácticas de gobiernos corporativos y de rendición de cuentas que las encaminen a elevar sus estándares de transparencia y a consolidar lazos con sus grupos de interés” (Moya, Ortiz, Soto, Murden, Atton, 2012, 11).

Actualmente, la tarea de promover la transparencia en el sector sin fines de lucro está siendo impulsada por la misma sociedad civil, desde organizaciones como Chile Transparente, Fundación Avina, Fundación Lealtad Chile, Comunidad de Organizaciones Solidarias, entre otras. La mayoría de ellas, influenciadas por organismos internacionales, se han focalizado en promover y crear estándares de transparencia para que sean aplicados en todo tipo de OSC.

Por el contrario, desde el ámbito estatal, no existen programas focalizados en esta misión. Según la perspectiva del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, ellos podrían ejercer esta labor, pero frente a la importante carga laboral que tienen en materia de fiscalización, no han podido abordarla. El rol del Departamento ha estado basado en una lógica de fiscalización o control, más que formativa o preventiva. Ellos demandan los antecedentes a una OSC únicamente cuando se ha reportado algún problema y han sido demandadas por un tercero, teniendo que investigarlas.

Ante lo señalado, se plantean las siguientes propuestas para el fomento de mayor transparencia dentro del sector:

## Desafíos y recomendaciones para una mayor transparencia de las OSC de cara al Estado y la sociedad

### Desde el Ministerio de Justicia avanzar hacia una lógica más formativa en materia de transparencia

En términos jurídicos, las asociaciones y fundaciones están obligadas a generar de forma anual la memoria de sus actividades y balance financiero, pero no enviarlos al Ministerio de Justicia (Artículo 557-1, Código Civil). En la práctica, ello resulta en que muchas de estas entidades no realizan ni entregan sus antecedentes, o bien solo lo hacen cuando el Departamento así lo demanda. En base a la información reportada en el año 2016, referencialmente se estima que solo el 50% de las fundaciones y asociaciones inscritas en la Región Metropolitana entregaron sus memorias, mientras que cerca de un 60% sus balances. Por ello, se recomienda en primer lugar una fiscalización más exigente en cuanto a la entrega de las memorias y balances.

En segundo lugar, tender a una coordinación con el Servicio de Registro Civil e Identificación, para que la entrega del certificado de vigencia se haga una vez que la memoria y balance ya hayan sido recepcionados por el Ministerio de Justicia. Hoy en día, en el Departamento no existe este tipo de herramientas para ejercer presión a las OSC para hacer entrega de estos informes, lo que antes sí existía ya que ambas labores estaban concentradas en esta unidad.

En tercer término, es necesario inyectar más recursos económicos y humanos al Departamento de Personas Jurídicas para llevar a cabo medidas que trasciendan la lógica diaria de fiscalización. La escasez presupuestaria para poder hacer un trabajo más formativo se ha visto reflejado en algunos planos, como por ejemplo, en la imposibilidad de exigir a las OSC de hacer entrega de las memorias y balances, y una revisión de todas ellas. También, en la falta de capacidad operativa para acompañar a aquellas entidades que son demandadas y están bajo observación, con apoyo organizacional y financiero, antes de que sean disueltas.

### Establecer un sistema común para la elaboración de memorias y balances

Uno de los problemas centrales de los informes de memorias y balances es que no existe un método universal para elaborarlos, lo que provoca confusión y desmotivación en las OSC a la hora de enfrentarse a esta etapa. Por consiguiente, dada la falta de uniformidad de estos informes y la gran cantidad de información, resulta difícil para el Ministerio de Justicia evaluarlos. Al no tener un método, estándares mínimos, ni un formato de elaboración, su revisión es una tarea engorrosa.

Ante este escenario, la Comunidad de Organizaciones Solidarias ha propuesto adaptar la Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU) incluyendo ciertos indicadores mínimos que deben de tener las memorias y balances, no importando el tamaño de la OSC, y que debiese solicitar el Ministerio de Justicia. Por ahora, esta herramienta, denominada FECU Social, se promueve de forma privada y descentralizada, dentro de la misma sociedad civil. Desde el Estado, se recomienda su uso.

Se propone como escenario ideal que toda OSC realice alguna revisión anual de sus estados financieros y acciones realizadas como entidad. Ello en función de un estándar mínimo transversal a todas las organizaciones, con flexibilidad de informar con distintos niveles de profundidad, según el tamaño de la organización y su alcance, por ejemplo, lo que podría denominarse como sistema de transparencia gradual. Para ello, puede resultar muy útil tener como referencia los avances de la FECU Social.

### **Generar estándares de transparencia en conjunto**

El Consejo para la Transparencia generó un documento estableciendo los criterios básicos que deben cumplir las OSC (Consejo para la Transparencia, 2016). Si bien esto podría ser un gran aporte, se ha afirmado desde la sociedad civil que este no está acorde a la realidad, debido a que establece requisitos organizacionales muy altos. Según la Fundación Lealtad Chile, antes de la transparencia falta aún fortalecer algunas áreas de gestión, que deben ser promovidas y financiadas en parte por el Estado.

Nuevamente, la FECU Social para el sector de las OSC es un ejemplo a mirar, pues es una iniciativa que nace de la Comunidad de Organizaciones Solidarias y se inspira en la metodología que aplican las empresas para solicitar la información básica que debiese estar presente. Son cuatro preguntas generales que las OSC deben responder: quiénes son, qué hacen, qué resultados obtienen y quiénes los financian.

Ahora bien, se propone que este estándar de transparencia sea generado con la participación de todos los actores que representan e involucran con la sociedad civil, esto es, al menos, la diversidad de OSC, el Estado y los privados. Ello sería un argumento para la validación de la herramienta y la potencial expansión de su uso. Además, proponer que esta herramienta debiese ser exigida por el Ministerio de Justicia, de forma gradual, a todas las OSC.

### **Publicar y difundir las memorias y balances**

Se propone que las memorias y balances sean comunicadas y publicadas por las mismas OSC, en sus medios de difusión, y por el Ministerio de Justicia, de manera de que sean de fácil acceso para otras entidades y la población en general.

Actualmente, a aquellas OSC de gran tamaño se les exige una auditoría contable para la revisión de sus resultados<sup>5</sup>. Hoy en día se desconoce si efectivamente estas OSC están cumpliendo con la obligación debido, en parte, a que no existe la exigencia de publicar y comunicar los resultados de dichas auditorías. En el caso específico de estas entidades, es fundamental que den a conocer a su entorno, por medio de distintas vías, sus avances y resultados en términos financieros y organizacionales.

---

5. Para más detalles, consultar Capítulo 3.

#### IV. SISTEMA DIRECTO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ESTATALES A OSC: UN MECANISMO QUE DEBE MEJORARSE

Como se expone en el Capítulo 1, bajo el concepto nacional, en la actualidad el 30% de los ingresos de las OSC son generados por ellas mismas, el 49% por el Estado, y 21% por filantropía<sup>6</sup>, lo que señala que los ingresos públicos son una significativa fuente de financiamiento del sector sin fines de lucro.

Existen distintas maneras de acceder a los recursos estatales. Como muestra la siguiente tabla, en términos generales, dos son los mecanismos de financiamiento actuales que se destinan a las OSC. Por un lado, los traspasos directos, y por otro, las transferencias indirectas. En esta sección se profundiza en el primero de los mecanismos descritos, los directos y en la siguiente, los indirectos.

**TABLA 1: TIPOS DE TRANSFERENCIAS Y MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO**

Tipo de transferencia	Mecanismo de financiamiento público
Aportes directos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subvenciones y pagos por servicios (Ej. Compra de servicios, subvenciones)</li> <li>2. Fondos concursables (Ej. Fondos de fomento e innovación, concursos o licitaciones públicas)</li> <li>3. Aportes estatales dirigidos (Ej: asignaciones por convenios)</li> </ol>
Aportes indirectos	Incentivos tributarios (Exención de impuesto a la renta y franquicias tributarias)

Fuente: elaboración propia.

Una primera herramienta de financiamiento directo son las subvenciones, que consisten en pagos por la prestación de servicios, teniendo en cuenta que estas alcanzan un nivel de especialización importante en ciertas temáticas y son eficientes en la provisión de bienes y servicios. Ciertos organismos públicos, como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), el Servicio Nacional de Menores (Sename) o el Servicio Nacional de Adulto Mayor (Senama), requieren de las OSC para la ejecución de sus programas, quienes se financian por medio de este mecanismo. Otro caso importante de OSC que reciben aportes estatales a través de este medio son las escuelas particulares subvencionadas.

Como segunda herramienta se encuentran los fondos concursables, licitaciones o concursos públicos, en los cuales el Estado externaliza sus servicios a organismos con y sin fines de lucro. Al igual que las subvenciones, en este tipo de mecanismo también existe transferencia de recursos contra prestaciones definidas por los gobiernos.

6. Concepto Nacional: Excluye universidades, sindicatos, partidos políticos y asociaciones gremiales.

Dentro de los fondos concursables, se encuentran aquellos abiertos a diversas temáticas tales como el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, Fondo de Todos y Todas, y otros más especializados, como son el Fondo de Protección Ambiental, el Fondo para Asociaciones de Consumidores, el Fondo de Fomento del Deporte, el Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo. También, a un nivel comunal, se encuentran los fondos de desarrollo comunitario, administrados por los municipios.

Específicamente, el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público surge con la creación de la Ley 20.500 (Artículo 21), bajo el objeto de apoyar iniciativas de carácter regional y nacional para la promoción de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medioambiente u otro de bien común. El fondo se constituye con los aportes, ordinarios o extraordinarios, que la ley de presupuestos contempla anualmente para tales efectos y con los de la cooperación internacional que reciba a cualquier título. No obstante, también puede recibir recursos provenientes de otros organismos del Estado, así como de donaciones que se hagan a título gratuito. El fondo está destinado a juntas de vecinos, uniones comunales, organizaciones comunitarias, organizaciones y comunidades indígenas, fundaciones, corporaciones y cualquier otra organización que tenga la calidad de “interés público”, categoría creada por la misma ley<sup>7</sup>.

Otra de las iniciativas multitemáticas es el Fondo Chile de Todas y Todos, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social. Este fondo, cuyos recursos provienen del presupuesto de la nación, está orientado a fundaciones, corporaciones, organizaciones comunitarias y universidades del país, para postular a proyectos con énfasis en innovación social para la superación de la pobreza y la vulnerabilidad.

Por último, como tercer mecanismo de traspaso financiero directo del Estado a la sociedad civil, se encuentran los aportes dirigidos, los cuales, como parte del presupuesto anual, se transfieren a las OSC, sin existir un concurso público. Esta transferencia puede ser directa, como lo es al Cuerpo de Bomberos de Chile, o asignación por convenio, como ocurre hace aproximadamente 20 años con la Fundación para la Superación de la Pobreza para financiar el programa Servicio País. Varias de estas transferencias se llevan a cabo por leyes, pero también, según las prioridades políticas del gobierno de turno, sin existir criterios explícitos y públicos, lo que ha sido fuente de debate y cuestionamiento por parte del mundo de las OSC.

Desde lo revisado, se identifican algunas limitaciones de los tres tipos de aportes directos estatales mencionados, que podrían ser fortalecidos mediante las siguientes acciones:

---

7. [fondodef fortalecimiento.gob.cl](http://fondodef fortalecimiento.gob.cl)

## Desafíos y recomendaciones para un financiamiento sustentable y diversificado

### Promover en las OSC la diversificación de financiamiento, considerando como fuentes al Estado, la filantropía y los ingresos propios

De acuerdo a lo que se presenta en el Capítulo 1, casi el 50% de los recursos de las OSC provienen del Estado. Esta dependencia del financiamiento público ha sido objeto de preocupación por parte de las mismas OSC, debido a la posibilidad de que algunas organizaciones comiencen a acomodar y supeditar sus propios fines y principios con el objeto de obtener financiamiento, lo que muchas veces hace que las OSC se transformen en ejecutoras de programas del Estado.

Además, visto desde una escala mayor, esto podría ser un riesgo para el equilibrio de poderes entre Estado, sociedad civil y empresas, que debiese existir en todo gobierno democrático. Las OSC, al ser coejecutoras de ciertos programas estatales, se inhabilitan para ser críticas del accionar estatal.

Al analizar la experiencia de países que cuentan con una sociedad civil de larga data, como España, es posible corroborar la importancia que las OSC se apoyen en distintas fuentes de financiamiento. En ese país, un importante porcentaje de entidades recibía ingresos únicamente del Estado, bajo la idea de que era una fuente segura, que no atentaría contra su sostenibilidad. Sin embargo, luego de la crisis económica ocurrida en los últimos años, se redujo enormemente el financiamiento público, poniendo la existencia de varias de estas organizaciones en riesgo, las cuales han tenido que consecuentemente cambiar de estrategia y ampliar sus formas de financiamiento (Marbán y Rodríguez, 2013).

### Generar fondos concursables más extensos temporalmente, para promover mayor focalización y continuidad temática a las OSC

---

**“La gente postula a proyectos para seguir vivos como organización y de alguna manera paliar algo de los gastos de su vida como organización, pero no necesariamente porque ese sea el mejor proyecto para ellos”.**

Verónica Monroy.  
Vicepresidenta del Consejo  
Presidencial de Participación  
Ciudadana.

---

Uno de los problemas asociados a los fondos concursables es la dificultad para las OSC de proyectar y llevar a cabo programas de manera continua, que apunten a alcanzar metas de mediano y largo plazo. La brevedad de los períodos en que están pensados los fondos concursables redundan en obstáculos para fortalecer la organización misma, además de afectar a sus beneficiarios. Las OSC se ven obligadas a contratar personal por tiempos breves, sin poder fidelizar un equipo profesional especialista y comprometido de manera estable.

Por otra parte, Verónica Monroy, vicepresidenta del Consejo Presidencial de Participación Ciudadana y miembro del Consejo del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, explica que en la medida que es solo concursabilidad en los fondos estatales se genera un efecto colateral negativo que es que las organizaciones pierden el foco debido a que tratan de ser funcionales a ellos.

---

**“En Chile, no tenemos una red potente de ONG. No tenemos a alguien que esté apoyando la reflexión crítica. Nos ha pasado en los temas de pobreza y en general con las organizaciones que trabajan con entornos vulnerables que hoy día son coejecutores con nosotros, por lo tanto son corresponsables de lo que tenemos y no pueden ser críticas a su accionar”.**

Ignacio Lledó, Subdirector  
División de Organizaciones  
Sociales.

---

Lo expuesto anteriormente es un tema que ha sido consensuado por varios actores, como queda recogido dentro de las propuestas generadas por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil para la modificación de la Ley 20.500. De este informe, cabe destacar, además, la evaluación del Fondo de Fortalecimiento para las Organizaciones de Interés Público del cual se señala que “no ha cumplido con las expectativas que en él se depositaron en términos de sus objetivos, presupuesto y forma de gestión. En relación con su presupuesto histórico, este prácticamente no ha crecido y ha sido insuficiente para el universo de organizaciones al cual está dirigido”.

Pese a las limitaciones asociadas a los fondos concursables se considera, no obstante, que esta lógica es la más pertinente dentro de un sistema estatal que opera con restricciones presupuestarias. Tal como se señala, es fundamental generar algunos cambios al mecanismo para su mejora, como es la extensión de los plazos de los fondos asignados y el aumento del presupuesto para algunos programas o la posibilidad de dar continuidad a aquellos fondos bien ejecutados y con buenos resultados.

Se ha identificado que en algunas organizaciones que reciben financiamiento directo del Estado, mediante subvenciones o pago por la prestación de servicios, el ingreso público proporcionado es menor al gasto. Ejemplos de esta situación se puede encontrar en los consultorios municipales (Püschel *et al.*, 2013) y las instituciones sin fines de lucro que trabajan para el Sename. El estudio de la consultora Focus (2012) concluye que la subvención asignada por el organismo a las OSC no está acorde a los estándares exigidos en sus licitaciones. Para ello, el mismo estudio sugiere definir las metas y estándares que se presentan en las bases del concurso en función de un presupuesto que esté acorde a estos (Focus Estudios y Consultorías, 2012).

Asimismo, otro de los problemas percibidos es el retraso en la transferencia de los fondos. En base a los datos levantados para este estudio, se observa que el 40% de las OSC que se acogieron a fondos públicos directos en el 2015, declaran haberlos recibido con atraso, de las cuales el 43% de las entidades contesta que demoró menos de dos meses, y 29% entre tres y cinco meses.

Es necesario que el Estado siga perfeccionando sus mecanismos de entrega de fondos para que sean más eficientes, acordes a las exigencias establecidas y respondan a los plazos estipulados en el convenio.

## Mejorar los sistemas de evaluación de impacto y rendición contable de los gastos

**“La lógica actual de rendición de gastos termina asfixiando a las organizaciones, debilitándolas, en lugar de fortaleciéndolas”.**

Danae Mlynarz, entonces jefa de División de Cooperación Público-Privada. Ministerio de Desarrollo Social

Uno de los grandes problemas asociados a los fondos directos que entrega el Estado tiene que ver con la rendición contable de los gastos. El sistema que ha mantenido en los últimos años el Estado ha terminado saturando logísticamente las instituciones sin fines de lucro, como lo reconoce Danae Mlynarz, jefa de División de Cooperación Público-Privada del Ministerio de Desarrollo Social (marzo de 2014 – febrero de 2017), a cargo del Fondo Mixto y del Fondo de Chile Todos y Todas. Algunas tienen que contratar a contadores para que se ocupen de toda la rendición financiera que hay que hacer, lo que es un enorme costo para la entidad. Se identifica que tanto las pequeñas como las grandes OSC no dan abasto para responder a las exigencias de los fondos, las cuales son muy elevadas, hasta el punto de que varias de ellas, luego de una experiencia con un fondo, optan por no volver a postular.

Además, esto genera un gran desgaste no solo para las organizaciones sino para los programas estatales que proporcionan los fondos, los cuales deben cumplir con las normativas de rendición presupuestaria que exige la Contraloría General de la República.

Como contraparte, se indica que las organizaciones están concentradas en la rendición del gasto (eso es lo que los programas estatales les demandan), siendo que el foco debería estar puesto en la evaluación de impacto, esto es, en los efectos que está produciendo en sus beneficiarios.

Lo anterior también se percibe que afecta al mundo de las organizaciones sociales funcionales o territoriales. Según los entrevistados, es común que una entidad pequeña, como una junta de vecinos, muchas veces no pueda responder a los altos estándares de transparencia que demanda un fondo municipal, siendo consecuentemente deudora del Estado.

En este contexto, se considera crucial que la definición de los estándares y grado de detalle de la rendición financiera demandada a las OSC sea proporcional al monto del fondo recibido, esto es, mientras mayor sea el financiamiento más sean sus exigencias. Esto permitiría mejorar la eficiencia de recursos de las pequeñas y medianas OSC que reciben fondos.

## Mayor articulación entre las instituciones estatales para la identificación de necesidades, formulación de programas y entrega de fondos

En base a la información recabada, se constata una falta de comunicación y articulación entre los distintos ministerios y unidades en la etapa de identificación de necesidades de las OSC, lo que en ocasiones lleva a la sobrecarga de fondos y esfuerzos en diversos temas y un vacío en otros. Es preciso definir conjuntamente las metas y resultados perseguidos por cada programa, de manera de que exista complementariedad en las acciones realizadas por las OSC.

Por otra parte, se observa que no existen mecanismos institucionalizados que obliguen a una coordinación de las distintas áreas del Estado en la elección de OSC para la entrega de fondos. Este vacío contribuye a que ocurran ciertas ineficiencias en el sistema, tales como que existan organizaciones que se adjudiquen más de un fondo para un fin similar y en el mismo período, lo que no es acorde con la ley.

Actualmente, por ejemplo, el Fondo de Chile Todos y Todas, en su proceso de elección de propuestas, demanda a otros servicios que están relacionados con el Ministerio de Desarrollo Social, como son el Fondo Nacional de Proyectos Inclusivos (Fonapi) del Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis) o el Fondo Nacional del Adulto Mayor del Senama, la nómina de OSC que se han adjudicado o están por adjudicarse los concursos. Sin embargo, esto se lleva a cabo por “un motivo circunstancial”, como explica Mlynarz, “porque los servicios están relacionados”, pero no porque este vínculo esté establecido en un reglamento, que es lo que debería suceder.

Ante este escenario, se señala la necesidad de contar con un registro común entre las distintas unidades, el cual podría estar vinculado a su vez con el del Servicio de Registro Civil e Identificación. Se propone generar una suerte de ventanilla única de entrada la cual, por un lado, contenga todos los antecedentes requeridos por los diversos programas para su postulación y, por otro lado, dé cuenta de la historia de los fondos adjudicados por las OSC.

## V. SISTEMA INDIRECTO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ESTATALES A OSC: MÁS INCENTIVOS A DONAR MEDIANTE LAS LEYES DE DONACIONES

Como se aborda en el Capítulo 4, los incentivos tributarios son políticas o mecanismos que el Estado establece con el fin de promover una actividad o iniciativa que por sí sola no ocurriría. Mediante los beneficios tributarios, el Estado crea un incentivo para que la empresa o persona natural realice una donación a una OSC, logrando una reducción o aplazamiento del impuesto que deben pagar. Se afirma que, en ausencia de dichos incentivos, las donaciones particulares serían menores al óptimo social. Pero, al existir una ayuda estatal, los privados donan más de lo que hubiesen entregado sin ella, alcanzándose este<sup>8</sup>.

En Chile, las leyes establecen como beneficios tributarios relativos a las donaciones: la exención para el donatario del Impuesto a la Herencia y Donaciones, las deducciones de la base imponible y los créditos para el donante con relación al Impuesto a la Renta. Este sistema respalda la diversificación de los recursos en las OSC, incentivando las donaciones de la esfera privada.

A pesar de los beneficios mencionados, existen también críticas a estos incentivos tributarios, ya que estos significan un costo para el Estado, al dejar de percibir parte de los impuestos que podría haber recaudado. Al respecto, y como se explica en detalle en el Capítulo 4, la investigación realizada muestra que la renuncia fiscal generada por las franquicias para donaciones a OSC corresponde solo al 0,3% de los Ingresos Tributarios Netos. Ello representa una fracción muy reducida en comparación con otras franquicias que benefician a actividades productivas y sectores económicos.

Si bien el monto donado a través de estas leyes ha aumentado considerablemente en los últimos años, se ha constatado que el número de donatarios, organizaciones que han recibido donaciones por medio de este mecanismo, se ha mantenido relativamente estable, contabilizando en 2015 a 668 entidades, con un aumento más bien conservador. Ello indica que deben hacerse esfuerzos para que más organizaciones puedan beneficiarse de este sistema.

A continuación, se especifican algunas recomendaciones para perfeccionar el mecanismo de incentivos tributarios existente en el país.

### Recomendaciones y desafíos para un sistema de donaciones más asequible y efectivo

#### Lograr una mayor articulación en las distintas leyes de manera de sistematizarlas y evitar que exista superposición de coberturas

La multiplicidad de los cuerpos legales que refieren a los beneficios tributarios por donaciones privadas a las OSC entraña una alta complejidad para sus usuarios. De acuerdo a los datos de

8. Ver Capítulo 4.

la encuesta realizada para el Capítulo 1, el 51% de las OSC que reciben donaciones a través de leyes con beneficios tributarios considera que las personas y empresas no utilizan franquicias, las utilizan poco, o bien, las podrían utilizar más. De este porcentaje, el 58% cree que esto ocurriría porque en general no se conocen las leyes o porque son muy engorrosas en su aplicación.

Por ello, una primera observación con respecto a la normativa de las donaciones apunta a la complejidad de la legislación existente<sup>9</sup>. Según señala Peralta (2012), para entender cómo acceder a beneficios tributarios se deben estudiar más de 90 cuerpos normativos, que se encuentran de forma desordenada y no sistematizada. En la práctica, los donantes deben efectuar un análisis integral de estas múltiples normas, considerando tanto las variables específicas de cada franquicia como las que pasan a ser conjuntas desde el año 2003 (Calderón, 2010).

En segundo lugar, se declara que en el caso de algunas leyes de donaciones resulta difícil entender cuál es el efecto tributario final para el donante, esto es, cuánto efectivamente le costará la donación, ya que dependen de una serie de factores, como el monto de la donación, de su destino y del tipo de contribuyente. Esta incertidumbre genera resistencia también para adherirse al sistema.

Un tercer problema es la superposición de coberturas, lo cual se manifiesta en que varias de las normativas apuntan hacia el mismo tipo de institución donataria bajo distintas modalidades, es decir, con diversos mecanismos tributarios aplicables, categorías de donantes y requisitos para optar como donante o donatario según cada ley particular.

Debido a las deficiencias detectadas tanto por representantes de varias organizaciones sociales en Chile como del mundo parlamentario sobre la legislación existente relativa a esta materia, anteriormente señaladas, en el año 2014 ingresó al Congreso un proyecto de ley que crea una Ley Única de Donaciones. Esta iniciativa nace de la Comunidad de Organizaciones Solidarias, con el fin de uniformar y simplificar la normativa sobre incentivos tributarios a las donaciones. Sin embargo, su tramitación está prácticamente estancada, dados los recientes cambios en el sistema tributario y la baja disposición política a legislar nuevamente en este ámbito. Sin perjuicio de lo anterior, se estima que es muy necesario avanzar en la simplificación y unificación de criterios que emanan de las distintas leyes de donaciones.

### **Reducir requisitos y facilitar sistemas administrativos para leyes de donaciones**

A modo general, las instituciones deben emitir y enviar a sus donantes un certificado de donación que dé cuenta de esta, para que la remitan al Servicio de Impuestos Internos (SII), si es requerido. El certificado se emite y se envía en forma física, por lo que el proceso resulta muchas veces costoso en términos de tiempo para las instituciones donatarias. En el caso de las empresas, la periodicidad del certificado es anual, pero en el de las personas naturales es mensual. Además, para la mayoría de las leyes, el donatario debe emitir y presentar al SII una Declaración Jurada Anual (DJ) de estado de ingresos y usos de donaciones recibidas, de acuerdo a los contenidos que establezca el SII.

---

9. Más detalles en el Capítulo 3.

Este proceso de tramitación complejo y engorroso es lo que lleva a las OSC a considerar como necesario la simplificación del sistema administrativo. Para los donantes, en cambio, la recepción y envío del certificado al SII es más sencillo, ya que toda la operatividad recae en los donatarios.

Ahora bien, dentro de las seis normativas que contienen requisitos específicos<sup>10</sup>, una de las más sencillas es la Ley de Rentas Municipales. Al resultar menos costosa transaccionalmente para sus usuarios, es más utilizada. En esta misma línea se encuentra la Ley sobre Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, la cual estipula que las donaciones deben ser destinadas a financiar la adquisición de bienes inmuebles y de equipamiento, así como también a la readecuación de infraestructura. También pueden ser empleadas para financiar proyectos de investigación de las instituciones de educación superior. Se propone homogeneizar las exigencias administrativas, independiente de la normativa a la cual se acojan.

El estudio presentado en el Capítulo 4 también analiza la fiscalización que realiza el SII a los donantes con relación al uso de los beneficios tributarios. Al respecto, algunos donantes y donatarios entrevistados señalan que la fiscalización es más bien rigurosa. La misma opinión comparte el SII, que afirma que este proceso es cada vez más estricto. Entre los donantes analizados se observa que la fiscalización es más exhaustiva para empresas que para personas naturales. Como también se explica en ese mismo capítulo, las empresas de mayor tamaño son las que hacen más uso relativo de las franquicias, lo que puede estar explicado por la complejidad de las leyes existentes y los requerimientos formales asociados, donde ellas tienen mayores recursos humanos y económicos para responder a ellos. La simplificación del sistema legal y de tramitación de las franquicias podría ser una solución a esta diferencia económica observada en los usuarios.

### **Generar un sistema público de fácil acceso y utilización para informar y apoyar a los donantes y donatarios**

Resulta clave que los usuarios, tanto donantes como donatarios, conozcan y entiendan el sistema de beneficios tributarios, ya que así podrán aumentar efectivamente las donaciones a las OSC. Se postula, sin embargo, que para un mayor entendimiento del mecanismo, no solamente debe existir una reformulación legal que permita articular y descomplejizar las distintas leyes, sino también la creación de una plataforma virtual, de fácil acceso y utilización pública. Es urgente crear un mejor sistema de comunicación y entrega de la información en cuanto a las leyes existentes, los requisitos para acceder a ellas, los procesos de aprobación de los proyectos y plazos, entre otros.

Si el Estado está optando por los incentivos tributarios como política pública, este debiese generar mecanismos para incentivar su uso. Es central que este mecanismo pueda ser percibido por la población como un beneficio y no una trampa legal.

10. La Ley de Rentas Municipales, la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, la Ley de Donaciones con Fines Educativos, la Ley de Donaciones con Fines Deportivos, la Ley de Donaciones con Fines Culturales y la Ley de Donaciones con Fines Sociales.

## VI. PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN EL ACCIONAR DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS: HACIA UNA MAYOR EFICACIA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA ACTUAL

Hoy en día, en Chile, en materia legal y operativa se ha avanzado bastante para fortalecer los procesos de participación ciudadana y de las entidades sin fines de lucro en el accionar del Estado. La Ley 20.500 no solo vino a enfatizar el reconocimiento del derecho de asociación, que incluye una regulación fundamental, flexible y facilitadora del funcionamiento de la OSC, sino también a incorporar la participación ciudadana en la gestión pública como un principio de la administración del Estado<sup>11</sup>.

Entre las medidas introducidas por la esta ley, se encuentra el establecimiento de consejos de la sociedad civil en todos los órganos del Estado y en cada municipalidad del país. Al año 2015, sin embargo, solo existían 83 Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cosoc) en municipios, de un total de 304 que se deberían haberse creado (Fundación Multitudes, 2015). A nivel central, aproximadamente el 70% de los ministerios y servicios públicos han conformado sus Cosoc (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017).

Dentro de las recomendaciones para respaldar la participación ciudadana y de las OSC en las políticas públicas se consideran como prioritarias:

### Desafíos y recomendaciones para robustecer la participación ciudadana y de las OSC en las políticas públicas

#### Fortalecer el rol de los consejos de la administración central y comunal

Se reporta que los Cosoc, además de no estar plenamente constituidos, no han logrado tener una función precisa, por lo que no han tenido un rol importante en el sistema de administración pública, como se planeó en un inicio mediante la creación de la Ley 20.500 (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017). Las causas indicadas corresponden a la inexistencia de un mecanismo de fiscalización y sanción de la ley y/o por su carácter no vinculante, lo que desmotiva a sus dirigentes a participar.

Es fundamental que si se integra a la sociedad civil a un proceso participativo, se tenga claro cuáles son los objetivos, mecanismos y productos asociados a su incorporación en la comisión. A su vez es muy importante que exista una devolución y comunicación del estado de avance de los procesos a las personas que expresaron su opinión y participaron en las sesiones de trabajo.

---

11. Para más detalles, ver Capítulo 3.

## Fortalecer las organizaciones vecinales mediante un modelo de participación

Se observa que el actual modelo de participación de las organizaciones locales en la gestión pública entraña deficiencias que deben abordarse para contar con una sociedad civil de base fortalecida. En primer lugar, es central que las organizaciones locales representen los intereses de la comunidad y barrio, cuidando de no supeditarlos a intereses personales o políticos. Es más, existe el peligro que las organizaciones caigan en esquemas de clientelismo con el municipio, lo que dificulta la transparencia y amenaza la confianza entre OSC y gobiernos locales. Finalmente, se observa la necesidad de generar capacidades en los dirigentes sociales, que se preparen de manera adecuada para participar, representar e incidir en materias de interés público local.

La División de Organizaciones Sociales (DOS), encargada de fortalecer los mecanismos de interlocución y comunicación entre el Gobierno y la sociedad civil, está desarrollando cursos de capacitación a dirigentes sociales, consciente de que existen falencias en el área. El Área de Sociedad Civil de la DOS tiene como propósito contribuir al fortalecimiento del tejido asociativo, a través de diversas iniciativas de capacitación y formación, orientadas a fortalecer el trabajo de los dirigentes sociales.

## Incentivar diálogo y alianzas entre las OSC según temáticas para tener una posibilidad real de incidir en la política pública

---

**“Las políticas sociales deben construirse con la voz del territorio”.**

Alejandra Pizarro. Directora ejecutiva. Comunidad de Organizaciones Solidarias.

---

Se identifica la necesidad de que los espacios de participación no solo se abran y promocionen desde el Estado sino también desde la misma sociedad civil. Se percibe una falta de alianza y agenda común entre las OSC para el diálogo y propuestas en ciertos temas sociales, considerando el gran conocimiento especializado que estas entidades adquieren desde su trabajo práctico. En este sentido, se plantea que el Estado, para nutrirse más del sector, mediante la creación de mesas de trabajo y conversatorios de diversos temas, debiese congregarse e incentivar al diálogo.

## VII. FOMENTO DEL VOLUNTARIADO EN CHILE: UNA TAREA DE INTERÉS PÚBLICO

El trabajo voluntario puede traer importantes beneficios para la sociedad. Una de sus contribuciones está en el hecho que promueve la asociación entre ciudadanos, quienes se organizan en torno a acciones o ideas, fortaleciendo el compromiso o interés público. Adicionalmente, mediante el voluntariado se mejora la prestación de un determinado servicio. En este sentido, a través del ejercicio de este en una determinada OSC, se está apoyando y complementando la acción estatal en el desarrollo de políticas y programas públicos. Finalmente, esta iniciativa ayuda a los mismos ciudadanos, quienes por medio de su labor logran expresar mejor sus necesidades y ejercer sus derechos. Constituye un espacio para canalizar las inquietudes e intereses sociales de las personas. Estas, entre otras razones, llevan a plantear que el Estado, junto al sector empresarial y las OSC, es un actor también central en el incentivo de este tipo de prácticas.

En el Capítulo 1, se reporta que en Chile el año 2015 aproximadamente 1.900.000 personas hicieron voluntariado en organizaciones de la sociedad civil. En términos de Jornada de Completas Equivalentes (JCE), cuya unidad se calcula por jornada completa de un trabajador (44 horas semanales, durante los 12 meses del año), la cifra es de aproximadamente 164.865 JCE.

A pesar de las positivas cifras, es posible fortalecer el sector voluntario en Chile poniendo atención a aquellos desafíos que emergieron en este estudio.

### Desafíos y recomendaciones para un sector voluntario más visible y profesionalizado

#### Generar mayores incentivos públicos y espacios de encuentro para voluntarios

En primer lugar, se detecta la necesidad de contar con más instancias públicas que congreguen a los voluntarios, dándoles de este modo mayor reconocimiento social y visibilidad, especialmente en aquellas áreas en que se involucran con la ejecución de políticas sociales. Un ejemplo de esto es la Red Nacional de Voluntariado Juvenil, perteneciente al Instituto Nacional de la Juventud (Injuv). Dentro de las funciones principales de la red se encuentran asesorar a agrupaciones de jóvenes voluntarios en la constitución de organizaciones de voluntariado juvenil, apoyar en la formación de los integrantes de las organizaciones y/o de sus voluntarios jóvenes, y generar espacios de encuentro entre las distintas organizaciones de voluntariado juvenil<sup>12</sup>.

La iniciativa mencionada, focalizada en juventud, debiese ser desarrollada en otros sectores de igual importancia, como adulto mayor, discapacidad, entre otros, tarea que le compete al Estado.

---

12. [www.injuv.gob.cl](http://www.injuv.gob.cl)

## Mejorar el nivel de calificación de voluntarios

Uno de los problemas asociados a las personas que se ofrecen a trabajar como voluntario es que en varias ocasiones la labor que realizan no está a la altura de los estándares que requiere el organismo para la entrega de su servicio. Esto se presenta como una importante tensión para el sector, ya que al elevar los requisitos de demanda de mano de obra, la cantidad de personas que se ofrecen a hacerlo ya no sería la misma.

Una medida que contribuiría a paliar en parte este déficit de calificación es a través de la generación de programas estatales que incentiven a profesionales voluntarios que dediquen horas laborales determinadas a estas instituciones. Muchas organizaciones sin fines de lucro han implementado este sistema con éxito (Irarrázaval *et al.*, 2007). También podría incentivarse a las empresas a apoyar la capacitación de voluntarios con excedentes de la Franquicia Tributaria de Capacitación Sence, donde se descuenta del pago de impuestos, los gastos relacionados con capacitación y/o evaluación y certificación de competencias laborales, en un monto de hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones imposables.

## Asegurar una buena coordinación entre oferta y demanda de voluntarios

Otra labor importante que el Estado puede contribuir es en disminuir las asimetrías de información respecto a los sistemas de coordinación entre la demanda y la oferta de voluntarios. Hoy en día existen iniciativas privadas encargadas de efectuar este contacto, como son Voluntarios de Chile, ayudando.com, Red Voluntarios de Chile, de Fundación Colunga y Fundación Trascender.

## Facilitar mecanismos de formalización del aporte del voluntariado

Actualmente, el Artículo 20 de la Ley 20.500 señala que las personas que están interesadas en realizar prácticas de voluntariado en las organizaciones que el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil catalogue como de “interés público” tienen el derecho a que se deje por escrito el compromiso que asumen con su labor. Este documento puede describir las actividades que realizará el voluntario, duración de estas y horario. También el carácter gratuito de su servicio y la capacitación o formación que el voluntario posee o requiere para el desarrollo de sus funciones. Cabe destacar que este escrito se debe realizar solo a petición del interesado.

Por su parte, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) ha señalado la importancia de incorporar dentro de la ley la obligación de toda organización que integre voluntarios en su quehacer de realizar un convenio por escrito que dé cuenta del compromiso. Si bien se considera central tomar medidas preventivas para proteger la relación laboral que surge entre las partes, lo que se resguardaría mediante un convenio que deje claras las responsabilidades y deberes, se plantea que este debe seguir siendo de carácter voluntario y no obligatorio. De lo contrario, se corre el riesgo de complejizar vínculos y labores

que en muchas ocasiones son circunstanciales y de corta duración, como es la ayuda concreta que se presta para las situaciones de emergencia ante catástrofes naturales o colectas. Esto en lugar de fomentar podría desincentivar las prácticas de voluntariado en el país.

En este contexto, se considera pertinente la creación del Observatorio de Voluntariado propuesto por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017), que sería una estructura informativa, consultiva y evaluativa, dependiente del mismo Consejo. Dentro de sus funciones se encontrarían: informar a los diversos actores del voluntariado sobre las características de su quehacer en todos sus niveles; consultar constantemente a los actores del voluntariado sobre la calidad del funcionamiento, implementación, resultados e impacto de sus intervenciones; y desarrollar herramientas evaluativas para indagar niveles de satisfacción de los habitantes del territorio o beneficiarios de las actividades del voluntariado (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017).

Otras medidas estatales complementarias pueden contribuir con el voluntariado, tales como la entrega de bonos de locomoción o colación para cuando se está ejerciendo la actividad voluntaria, o la generación de un carnet de identificación del voluntario que permita ser reconocidos como tales para ciertos eventos donde se requiera su ayuda, la proporción de pases liberados a museos u otras instituciones, y la creación del día de voluntariado. Esto contribuiría al reconocimiento social al trabajo realizado y su compromiso público.

## **VIII. SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES PARA EL SECTOR SIN FINES DE LUCRO: UNA CUENTA SATÉLITE NECESARIA PARA CHILE**

El Sistema de Cuentas Nacionales es un acuerdo internacional que entrega recomendaciones respecto a cómo recopilar información sobre la actividad económica de un país, en base a convenciones de contabilidad basadas en principios económicos. El sistema muestra un panorama completo del ciclo de actividad de distintos macrosectores, pasando desde la producción hasta la generación y utilización del ingreso para el consumo o el ahorro, las operaciones de capital y, por último, las adquisiciones de activos y pasivos financieros con detalle de instrumentos y por sector de contrapartida.

El año 2002, el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Johns Hopkins University (JHU), patrocinado por la división de estadísticas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y un equipo de expertos en estadística desarrollaron el primer “UN Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts”, el cual ofrece una metodología a las agencias de estadística nacional para identificar y medir las instituciones sin fines de lucro (ISFL) del país. Estas instituciones entregan orientaciones metodológicas para distinguir las ISFL mediante cuentas satélite, que en el Sistema de Cuentas Nacionales se encuentran incluidas dentro del sector corporaciones y gobierno.

La JHU señala que estos datos son una excelente fuente para medir el sector sin fines de lucro de cada nación, entregando información permanente del tamaño, balance de activos y pasivos, y transacciones con otros sectores. Esta es de gran utilidad no solo para un mayor conocimiento del quehacer de las OSC de cada país sino también para poder realizar comparaciones internacionales, permitiendo potenciar el sector tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo.

Sería una gran contribución para las políticas públicas y el sector en Chile que el Sistema de Cuentas Nacionales del país, que está en manos del Banco Central, considere este componente como una importante línea de acción, adoptando la estructura sugerida por la ONU.



# CONCLUSIONES

## SOCIEDAD EN ACCIÓN: MÁS SOCIEDAD Y MÁS ACCIÓN PARA CONSTRUIR CHILE

El recorrido a través de las páginas de este libro construye un amplio diagnóstico de la sociedad civil en Chile. Comienza revelando el importante número de organizaciones que existen en el país, junto con la considerable valoración que la ciudadanía tiene de ellas. Luego, describe el significativo volumen de recursos que estas administran, tanto en términos económicos como humanos, y muestra su trayectoria histórica, evidenciando cómo su perfil ha evolucionado en el tiempo. También, describe la institucionalidad que las riges y los avances que han permitido facilitar el proceso de constitución de este sector, aun cuando todavía existen vacíos en la ley y diversos aspectos por mejorar. Luego de este contexto, es posible constatar una realidad y escenario para aventurarse a plantear algunos desafíos de política pública y recomendaciones que permitan un mejor desarrollo futuro de la sociedad civil en Chile.

Habiendo reconocido el significativo aporte del sector, la pregunta que sigue a continuación es si es posible identificar algunas claves en relación al patrón de desarrollo de la sociedad civil que dé pistas sobre su evolución en el futuro y, complementariamente, cómo esta trayectoria puede significar un aporte para el desarrollo del país. Algunas aproximaciones a estas respuestas, se pueden abordar por partes.

### PASADO

El capítulo del recorrido histórico de las organizaciones de la sociedad civil en Chile presentó como hipótesis central la existencia de trayectorias en cambio. Es decir, no se identificó un factor exclusivo que pueda explicar el desarrollo de las OSC en el país. Ciertamente, su origen puede asociarse a las prácticas asistenciales y de caridad promovidas por la Iglesia Católica desde la Colonia y posteriormente con la Independencia. Sin embargo, tempranamente el Estado comienza a regular la creación de organizaciones y a contar con la colaboración de estas en la provisión de servicios esenciales bajo un carácter supletorio o complementario. En forma paralela, distintos grupos de poder, como el empresariado y elites sociales, comienzan a organizarse para crear fundaciones de beneficencia, lo que también se observa en la emergencia de asociaciones gremiales o productivas. Probablemente, algunas de las organizaciones más emblemáticas de la sociedad civil, que existen hasta nuestros días, tienen origen en este período.

De esta forma, durante el siglo XX este patrón más tradicional de desarrollo de la sociedad civil va dando espacio a una mezcla de otros impulsos a favor de la institucionalización y consolidación de la presencia de estas organizaciones. Por un lado, comienzan a existir expresiones más concretas del voluntariado asociado a causas específicas y, posteriormente, a través de la filantropía empresarial. A partir de los años '90, tal como se observa en la radiografía institucional, la orgánica de este sector cambia de manera importante, desde un foco en fundaciones

más centradas en la entrega de servicios y asociaciones gremiales, a otro que comienza a tomar mayor relevancia, como las organizaciones de base, funcionales y territoriales.

En suma, en el desarrollo de la sociedad civil chilena han contribuido diversos elementos, los cuales han tenido grados de influencia variable en el tiempo. Por lo tanto, Chile no obedece a un patrón preciso o exclusivo sino está en una situación de transición o en límite de cercanía a modelos pre establecidos. En efecto, ya en el prólogo del libro, Lester Salamon hace una revisión de diversas teorías que explican el desarrollo de la sociedad civil en el mundo, formulando que Chile está en una situación próxima al caso de una “asociación de bienestar”, que es el modelo predominante en Europa occidental.

Por lo tanto, el pasado muestra que en el itinerario de la sociedad civil chilena no hay determinantes únicos que expliquen su proceso, por lo que es pertinente dejar abiertos todos los caminos que puedan potenciarla, provengan estos del Estado, la filantropía individual o empresarial, o de la propia ciudadanía.

## PRESENTE

Al considerar como variable clave la proporción del empleo total de las OSC en relación a la población económicamente activa, la radiografía económica de la sociedad civil chilena muestra un sector de un tamaño considerable en el contexto latinoamericano. Del mismo modo, en términos de los recursos que moviliza, equivalentes al 2,1% del PIB, ellos son superiores a otros importantes sectores de la economía nacional. Adicionalmente, también conviene tener en consideración que en términos económicos el sector ha sido muy dinámico, ya que en diez años ha más que duplicado el volumen de recursos que gestiona, creciendo a una tasa superior al crecimiento económico del país, en el mismo período. De hecho, el año 2015 muestra una mayor participación relativa en el PIB en comparación al 2004.

Por otra parte, la radiografía institucional evidenció la amplia diversidad temática en las que trabajan las OSC y su distribución descentralizada en el territorio nacional. Esto se condice con las características que describe la literatura internacional respecto de este tipo de instituciones, en el sentido que son cercanas y tienen conocimientos de sus usuarios o destinatarios.

Finalmente, la radiografía social entregó información sobre un considerable nivel de conocimiento de una amplia gama de organizaciones, aunque no así respecto del concepto “organizaciones de la sociedad civil”. Por otra parte, este diagnóstico también arrojó un alto nivel de valoración social de estas organizaciones, a partir de un índice que incluyó las dimensiones de capacidad, adaptabilidad y confiabilidad de las OSC.

En resumen, el estudio muestra un sector social de una significativa dimensión económica, el cual es bastante dinámico y altamente valorado por la ciudadanía. En pocas palabras, las OSC gozan de confianza, no solo por tener capacidad técnica para resolver los desafíos sino también por demostrar integridad en su trabajo. Todo esto ocurre en un contexto nacional de una creciente desconfianza en las instituciones públicas como el parlamento y el gobierno, y un

cuestionamiento social frente a las diversas malas prácticas de la empresa privada que han sido difundidas por los medios y rechazadas por la opinión pública.

Por lo tanto, Chile cuenta con una buena base de organizaciones de la sociedad civil que pueden contribuir al desarrollo integral de la nación. Sin embargo, tal como se plantea en el capítulo sobre recomendaciones de políticas públicas, existen actualmente una serie de desafíos para lograr el despliegue cabal de todas las potencialidades del sector, es decir, que estas puedan emprender “más acción”. Entre ellos, podrían mencionarse tres grandes ámbitos. En primer lugar, hay una difícil relación entre el Estado y las OSC en el que se percibe desconfianza, a pesar que discursiva y prácticamente el Estado requiere de la colaboración de estas instituciones para proveer bienes públicos y construir capital social. Más aún, las OSC no son suficientemente escuchadas y consideradas en el momento estratégico de la formulación de políticas públicas, en los espacios que precisamente tienen experiencia más que demostrada. En segundo lugar, hay retos en lo relacionado a la facilitación de procesos e información que aseguren de mejor forma la fe pública del sector. Aquí se requiere no solo de una mayor colaboración de las propias OSC en la autorregulación y elevar estándares, sino también de los organismos públicos como el ministerio de Justicia, Registro Civil y municipios, que debiesen estar a la altura de la envergadura de las responsabilidades que deben asumir. Finalmente, también se necesita un mayor involucramiento del sector privado, no solo de personas jurídicas sino también naturales. En este aspecto, la actual complejidad del sistema de donaciones no es solo un obstáculo para contar con más recursos, sino también para poder involucrar a personas o instituciones, que al ser donatarios están también asumiendo un compromiso con la causa que promueve la institución y, probablemente, una mirada más cercana respecto a la efectividad de su actuar.

## FUTURO

El diagnóstico que emerge de la radiografía económica, muestra un sector de un tamaño apreciable en el contexto latinoamericano, salvo Argentina. Sin embargo, al observar con mayor detenimiento, solo la proporción de personal remunerado en las OSC respecto la población económicamente activa, se constata que hay varios países de Latinoamérica que tienen una mejor posición que Chile en este indicador. Más aún, la información sobre el grupo de países de altos ingresos arroja que estos tienen un sector de la sociedad civil que es casi el doble del tamaño de lo que actualmente tiene Chile. En consecuencia, a pesar del notable crecimiento que el sector ha mostrado en la última década y el tamaño que hoy ostenta, esto no se condice con lo que se esperaría para su nivel de desarrollo económico. Por lo tanto, en la medida que nuestro país siga aumentando su ingreso per cápita, el futuro implicará probablemente “más sociedad” para Chile; esto constituye un importante desafío que debe abordarse desde ahora.

Algunos países de altos ingresos, como Reino Unido y Estados Unidos, han formulado políticas de largo plazo en un esfuerzo de desbloquear la relación entre Estado, mercado y sociedad civil. No todas han sido exitosas, pero al menos reflejan la preocupación por avanzar hacia un nuevo modelo de articulación. Subyacente a todo esto existe un diagnóstico de que la naturaleza compleja de los problemas actuales requiere de una interacción mucho más fluida y permanente

entre estos tres actores si se quiere avanzar hacia el desarrollo. Se requiere de una sociedad civil mucho más empoderada y participante que contribuya a crear una cultura de responsabilidad y colaboración mutua.

El Centro de Políticas Públicas UC, en conjunto con Fundación Chile+Hoy, está formulando propuestas en este sentido. Estas incluyen un mayor reconocimiento y espacio de incidencia de las OSC, mecanismos de diálogo más formales con el Estado, propender hacia formas de financiamiento más estables, mejor información para asegurar el actuar público de las organizaciones y flexibilidad para un trabajo asociativo entre los actores. Con estas propuestas y el constante compromiso de las OSC, del Estado y con el apoyo del sector privado, podremos avanzar para lograr tener más sociedad y más acción, lo que se traduce en la construcción de un mejor país.

# ANEXOS

## ANEXO 1. CLASIFICACIÓN ICNPO (INTERNATIONAL CLASSIFICATION OF NON PROFIT ORGANIZATIONS)

La Clasificación ICNPO<sup>13</sup> (International Classification of Non Profit Organizations) fue desarrollada en un proceso colaborativo de los equipos que participaron del 1<sup>er</sup> Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro realizado por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Johns Hopkins University (1990), con el objeto de poder hacer comparable al sector en los 13 países parte del proyecto (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Suecia, Japón, Hungría, Brasil, Ghana, Egipto, India, Tailandia).

Desde entonces, esta clasificación ha sido utilizada por diversos investigadores, y luego de haber sido testeada en varios países se ha podido concluir que esta clasificación se acomoda a las organizaciones sin fines de lucro de un gran número de países.

Sin embargo, es importante señalar que esta clasificación ha sido usada solamente para el sector sin fines de lucro, por lo que no es posible usarla para comparar con otros sectores de la economía.

### Detalle de la clasificación ICNPO

A continuación se presenta la clasificación ICNPO detallada y adaptada a la realidad chilena.

---

#### I. Cultura y recreación

---

##### 1. Cultura y arte

- Organizaciones que promueven las artes, arquitectura, danza, música, literatura entre otras actividades culturales.
- Museos.
- Centros culturales.
- Entre otros.

---

##### 2. Deportes

- Clubes deportivos.
- Asociaciones y escuelas deportivas
- Fundaciones que promueven el deporte.

---

##### 3. Otras actividades recreativas

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

---

13. Para más detalle sobre el origen de la clasificación ICNPO visitar: [http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf\\_91e.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf)

Anexo 1 continúa en página siguiente ►

---

## II. Educación e investigación

---

### 1. Educación básica y media

- Fundaciones educacionales sostenedoras.

---

### 2. Otra educación

- Centros de capacitación.
- Fundaciones y organizaciones de educación diferencial.
- Centros de formación para adultos.
- Otros.

---

### 4. Investigación

- Centros de investigación.
  - Centros de estudios.
- 

## III. Salud

---

### 1. Hospitales y rehabilitación

- Hospitales, clínicas y rehabilitación de pacientes.

---

### 2. Salud mental

- Centros de rehabilitación.
- Casas de acogida.
- Otros.

---

### 3. Otros servicios de salud

- Educación sobre salud.
  - Centros de rehabilitación y prevención de adicciones.
- 

## IV. Servicios sociales

---

- Incluye prestadoras de servicios en temas de niñez, juventud, familia, discapacidad, pobreza, adultos mayores, entre otros.
  - Corporaciones, fundaciones y centros de acogida, entre otro tipo de organizaciones.
- 

## V. Medio ambiente

---

- Organizaciones que defienden el medio ambiente.
- Organizaciones que promueven la vida de barrio, cuidado de plazas y áreas verdes.
- Organizaciones dedicadas a la educación medioambiental.
- Organizaciones de defensa de los animales.
- Organizaciones dedicadas a la sustentabilidad, consumo responsable entre otros.

Anexo 1 continúa en página siguiente ►

---

## **VI. Desarrollo social y vivienda**

---

### **1. Desarrollo económico, social y comunitario**

- Organizaciones de base (comunitarias, funcionales y juntas de vecinos).
  - Organizaciones que promueven el desarrollo económico y social de las comunidades.
- 

### **2. Vivienda y barrio**

- Desarrollo, construcción y financiamiento de vivienda.
  - Organizaciones que promueven el desarrollo de barrios, comunidades, parques entre otros.
- 

## **VII. Defensa de derechos y política**

---

### **1. Promoción de derechos**

- Organizaciones de defensa de derechos (derechos indígenas, diversidad sexual, derechos humanos, derechos de la mujer, entre otras).
- 

### **2. Derecho y servicios jurídicos**

- Organizaciones que prestan servicios legales.
- Organizaciones que trabajan en la prevención de crímenes, rehabilitación de inculpados y apoyo a víctimas.

### **3. Partidos políticos**

---

## **VIII. Intermediarios filantrópicos y organizaciones de promoción del voluntariado**

---

### **1. Intermediarios filantrópicos**

- Fundaciones privadas que intermedian y otorgan becas y fondos concursables.
- 

### **2. Promoción de voluntariado**

- Organizaciones que promueven el voluntariado.
- 

## **IX. Organizaciones internacionales**

---

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

## **X. Asociaciones gremiales, asociaciones de profesionales y sindicatos**

---

### **1. Asociaciones gremiales**

- Asociaciones que promueven, regulan y protegen los derechos de un gremio o grupo de empresarios.
- 

### **2. Asociaciones de profesionales**

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

### **3. Asociaciones de empleados o sindicatos**

- Uniones laborales, sindicatos y sindicatos de trabajadores independientes.
- 

## **XI. Organizaciones de culto religioso**

---

## **XII. Otros**

---

Continúa en página siguiente ►

## ANEXO 2: ORGANIZACIONES NO CONSIDERADAS DENTRO DEL ESTUDIO

Dada la definición operativa desarrollada por la Johns Hopkins University, existen ciertas organizaciones que no cumplen con los criterios establecidos y, por lo tanto, no son incluidas en el estudio. Se excluyen las siguientes organizaciones:

**TABLA 1. ORGANIZACIONES EXCLUIDAS DEL ESTUDIO**

Tipo de institución	Motivo de exclusión
Corporaciones municipales	No son privadas
Mutuales de trabajadores	No son autónomas (están reglamentadas por ley)
Cooperativas	Pueden perseguir fines de lucro
Asociaciones de propietarios	No son voluntarias
Universidades estatales	No son privadas
Asociaciones indígenas	Pueden perseguir fines de lucro
Clubes deportivos profesionales	Pueden perseguir fines de lucro
Asociaciones de culto religioso	Registro de difícil acceso

Fuente: elaboración propia.

**Corporaciones municipales:** si bien son corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, operan bajo el alero de las municipalidades. En la medida que no es posible asegurar su carácter enteramente privado, se ha optado por no considerarlas dentro del estudio.

**Mutuales de trabajadores:** las mutuales son organizaciones de derecho privado, sin fines de lucro y voluntarias en términos de constitución y afiliación. No obstante, no son propiamente autónomas. Si bien las mutuales fueron creadas como organizaciones de la sociedad civil, con una amplia autonomía, desde que fueron incluidas en la Ley de Accidentes del Trabajo (Ley 16.744), en el año 1968, el Estado las controla, regula, supervisa y orienta, pudiendo incluso intervenir en la decisión de montos de cotización o remuneraciones. No obstante, en el presente estudio sí se consideran a las organizaciones de socorro mutuo y asociaciones mutualistas que no están reguladas por la ley 16.744 ni por la ley 18.833.

**Cooperativas:** la actual ley de cooperativas señala que éstas deben regirse por un principio de ayuda mutua que tenga por objetivo mejorar las condiciones de vida de sus socios. No obstante, dentro de sus características fundamentales no se encuentra la prohibición de repartir excedentes entre sus socios.

**Asociaciones de propietarios:** en la medida que la copropiedad de un inmueble conlleva responsabilidades ineludibles, se considera que las asociaciones de propietarios no son plenamente voluntarias.

**Universidades estatales:** corresponden a personas jurídicas de derecho público, por lo que no pueden ser consideradas parte de la sociedad civil.

**Asociaciones indígenas:** la ley les permite realizar actividades productivas y les permite repartir utilidades entre sus miembros. Las comunidades indígenas, sin embargo, sí se consideran parte de las OSC.

**Clubes deportivos profesionales:** muchos de ellos se han constituido como sociedades anónimas, lo que les permite repartir utilidades entre sus accionistas.

**Asociaciones de culto religioso:** en este caso, se trata de una situación especial ya que, si bien este tipo de organizaciones cumple con los cinco requisitos para ser considerada una organización de la sociedad civil, en la práctica no existe un registro sistemático que permita asegurar exhaustividad en la construcción de la base de datos. Ante el eventual riesgo de sesgo de la información, se ha decidido omitir a las asociaciones de culto religioso. No obstante, sí se incluyen otro tipo de organizaciones de inspiración religiosa, como universidades, organizaciones de servicio social, entre otras.

### ANEXO 3: ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS FRANQUICIAS TRIBUTARIAS

A continuación, se explican algunos conceptos clave del sistema de incentivos tributarios que permiten entender de manera teórica las franquicias tributarias estudiadas. Como se mencionó anteriormente, se estudiarán los dos tipos de beneficios tributarios desde la perspectiva del donante: créditos tributarios y gastos deducibles.

De la misma forma que lo explica Escobar (2012), se presentan a continuación los beneficios para el donante de estas dos franquicias tributarias.

#### GASTO

La totalidad o una parte del monto donado ( $D$ ) se considerará como gasto necesario para producir la renta, por lo que será rebajado de la base imponible sobre la cual se aplica el impuesto a la renta. Por ende, el beneficio para el donante o contribuyente equivale al monto de la rebaja del gasto multiplicado por la tasa de impuesto ( $TI$ ), que afecte a la base que se reduce. En algunas leyes a las donaciones, el monto rebajado como gasto corresponderá a la totalidad de la donación, en cambio en otras leyes corresponderá solo a una fracción.

$$\text{Beneficio donación}_{\text{Gasto}} = D * TI$$

#### CRÉDITO

Este beneficio consiste en una disminución directa del monto del impuesto a pagar. En el caso de las leyes a las donaciones que se estudian acá, en general se permite rebajar como crédito contra el impuesto el 50% de la donación.

$$\text{Beneficio donación}_{\text{Crédito}} = D * \%_{\text{Crédito}}$$

En los casos de las leyes a las donaciones que contienen ambos tipos de franquicias tributarias, el beneficio tributario para el donante se puede llegar a traducir en 50% de crédito más la deducción de gasto aplicable al monto restante de la donación. Considerando que la tasa de impuesto a la renta de Primera Categoría ( $TI$ ) para el año tributario 2016 es de 22,5% y que el porcentaje de la donación que se puede descontar como crédito ( $\%_{\text{Crédito}}$ ) en general corresponde al 50%, el beneficio tributario para el donante puede llegar a corresponder a un poco más del 60% del monto donado, tal como se muestra a continuación:

$$\text{Beneficio donación}_{\text{Gasto+Crédito}} = D * \%_{\text{Crédito}} + (D * TI) * \%_{\text{Gasto}}$$

$$\text{Beneficio donación}_{\text{Gasto+Crédito}} = D * 0,5 + (D * 0,225) * 0,5$$

$$\text{Beneficio donación}_{\text{Gasto+Crédito}} = D * 0,61$$

En otras palabras, el Estado financia un poco más del 60% de la donación que realiza un privado a una organización de la sociedad civil.

# BIBLIOGRAFÍA

Acción, Asociación Chilena de ONG (2009). Dilemas y desafíos democráticos fundamentales en la región: síntesis del estado de la cuestión en algunos países. Caso Chile. Seminario Internacional Democracia en América Latina: límites y posibilidades de cambio. Disponible en: <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2009/09/5.pdf>

Alessandri, A. y otros (2005). Tratado de Derecho Civil, parte preliminar y general, Tomo I. Editorial Jurídica de Chile.

Almond, G., & Sidney, V. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Andreoni, J. & Payne, A. (2003). Do Government Grants to Private Charities Crowd Out Giving or Fund-raising? *American Economic Review*, 93(3): 792-812.

Andreoni, J. (2006). *Philanthropy. Handbook of Giving, Reciprocity and Altruism*, ed. Serge-Christopher Kolm and Jean Mercier Ythier, 1201-69. Amsterdam: North Holland.

Angell, A. (1993). *Chile De Alessandri a Pinochet: En busca de la utopía*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

Arellano, J. P. (1985). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Colección: Biblioteca Nacional de Chile. Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-73389.html>

Arrate, J. y Rojas, E. (2003). *Memoria de la izquierda chilena*. Santiago: Editorial Javier Vergara.

Aurifeille, J. M., & Medlin, C. (2009). *Dimensions of inter-firm trust: benevolence and credibility*. Nova Science Publishers.

Auten, G. E., Seig, H. & Clotfelter, Ch. T. (2002). Charitable Giving, Income, and Taxes: An Analysis of Panel Data. *American Economic Review*, 92(1): 371-82.

Barrett, K. S., McGuirk, A. M., & Steinberg, R. (1997). Further evidence on the dynamic impact of taxes on charitable giving. *National Tax Journal*, 321-334.

Bastías, M. (2013). *Sociedad civil en dictadura. Relaciones transnacionales, organizaciones y socialización política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Bekkers, R., & Bowman, W. (2009). The relationship between confidence in charitable organizations and volunteering revisited. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(5), 884-897.

Berger, P. y Neuhaus, R. J. (1993). Potenciar al ciudadano: El rol de las estructuras intermedias en las políticas públicas. *Estudios Públicos N° 49*, Verano, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Berríos, F. Costadoat, J., y García, D. (eds.) (2009). *Catolicismo social chileno. Desarrollo, crisis y actualidad*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*. Traducción de Fernández Santillán, José F., Fondo de Cultura Económica, México.

Braithwaite, V. (1998). Trust and Government. En V. Braithwaite, & M. Levi, *Communal and Exchange Trust Norms: Their Value Base and Relevance to* (pp. 46-74). New York: Russell Sage Publications.

Bravo, B. (1978). Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile: 1924-1973. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Brunner, J. J. (1996). Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas. Santiago, Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales.

Weisbrod, B. A. (1986). Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy. En *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy* 21, 23 (Susan Rose-Ackerman ed.).

Cáceres, E. (2014). El rol de las ONGs en América Latina: los desafíos de un presente cambiante. Proyecto Regional “Mesa de Articulación y sus aliados del sur aumentan su capacidad de incidencia y diálogo con gobiernos y sector privado” 2013- 2014. Octubre 2014. Disponible en: <http://mesadear articulacion.org/wp-content/uploads/2014/11/ROL-ONG-Latinoamerica.pdf>

Cahián, A. (2004). Las asociaciones civiles en la República Argentina. Editorial La Rocca. Buenos Aires.

Calderón, P. (2010). Beneficios tributarios por donaciones. *Revista de Estudios Tributarios*, N°1, pp.97-131.

Cameron, G. (2008). Background paper: How should we classify civil society? A review of mainstream and alternative approaches. International NGO Training and Research Centre (INTRAC). Recuperado de <http://www.intrac.org/data/files/resources/636/INTRAC-Conference-2008-background-paper-How-should-we-classify-civil-society.pdf>

Camhi, R. (ed.) (2005). Nuevas causas de la pobreza. Políticas públicas, familia y participación de la sociedad civil. Serie Informe Social N° 89. Libertad y Desarrollo.

Cea, J.L. (1999). El sistema constitucional de Chile. Síntesis crítica. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Valdivia.

Centro de Políticas Públicas UC y Fundación Chile+Hoy (2016). Las voces de la sociedad civil. Encuentros de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Proyecto Sociedad en Acción.

Centro Filantropía e Inversiones Sociales (CEFIS), Universidad Adolfo Ibáñez (2015). Primer Estudio CEFIS UAI Filantropía en Chile: “Se dona más de lo que se sabe, pero podría ser más relevante”. Documento Centro Filantropía e Inversiones Sociales, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez. Junio 2015. Disponible en: <http://escueladegobierno.uai.cl/wp-content/uploads/2015/03/ESTUDIO-COMPLETO-PRIMER-ESTUDIO-CEFIS-UAI-FILANTROPÍA-EN-CHILE-VISIÓN-Y-PRACTICA-DE-LOS-APORTES-SOCIALES-DE-LOS-EMPRESARIOS-EN-CHILE1.pdf>

Charity Commission (2005). Report of findings of a survey of public trust and confidence in charities.

Clotfelter, Ch. T. (1990). The Impact of Tax Reform on Charitable Giving: A 1989 Perspective. En *Do Taxes Matter? The Impact of the Tax Reform Act of 1986*, ed. J. Slemrod, 203—35. Cambridge: MIT Press.

Cohen, J. y Arato, A. (1992). *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica, México.

- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación. Informe final del Consejo Nacional de Participación Ciudadana
- Consejo para la Transparencia (2016). Modelo de Transparencia para Organizaciones de la Sociedad Civil. Cuaderno de trabajo N°6. Ediciones Consejo para la Transparencia, Santiago Chile.
- Cordero, L. (2015). *Lecciones de derecho administrativo*. Legal publishing, Thomson Reuters, Santiago.
- Corral, H. (2012). Nueva forma de constituir personas jurídicas sin fines de lucro. Derecho y Academia. Blog de Hernán Corral. <https://corraltalciani.wordpress.com/>
- De la Maza, G. (2005). *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- Del Picó, J. (2012). Modificación del régimen civil de las personas jurídicas sin fines de lucro a partir de la vigencia de las leyes N° 19.638 y N° 20.500. *Estudios de Derecho Civil VII*, 2012.
- Del Valle, A. (ed.) (2000). *Las ONGs: un potencial de desarrollo y ciudadanía para Chile*. Santiago, Corporación Instituto Desarrollo Innovativo.
- Díaz de Valdés, L. M. (2016). Trayectorias en cambio: Un recorrido por la historia de las organizaciones de la sociedad civil. Tercer informe proyecto Sociedad en Acción. Fundación Chile Más Hoy y Centro de Políticas Públicas UC.
- División de Organizaciones Sociales (DOS), Gobierno de Chile (2004). *Guía de Participación ciudadana*. Santiago, División de Organizaciones Sociales, Gobierno de Chile.
- Dobbs, J. (2015). Do people still trust charities? Recuperado de <http://blogs.ncvo.org.uk/2015/03/26/do-people-still-trust-charities/>
- Dobbs, J. (2015). Trust and confidence in charities. An overview of the existing evidence. Recuperado de [https://www.ncvo.org.uk/images/documents/policy\\_and\\_research/independence\\_and\\_values/trust-and-confidence-in-charities-report.pdf](https://www.ncvo.org.uk/images/documents/policy_and_research/independence_and_values/trust-and-confidence-in-charities-report.pdf)
- Edwards, B., & Foley, M. W. (1998). Civil society and social capital beyond Putnam. *American Behavioral Scientist*, 42(1), 124-139.
- Edwards, B., Foley, M. W., & Diani, M. (2001). Beyond Tocqueville: Civil society and the social capital debate in comparative perspective. *Upne*.
- Edwards, M. (Ed.). (2011). *The Oxford handbook of civil society*. Oxford University Press.
- Eikenberry, A. M., & Kluver, J. D. (2004). The marketization of the nonprofit sector: Civil society at risk? *Public administration review*, 64(2), 132-140.
- Escobar, R. (2012). Elementos para una Revisión Crítica de la Legislación Chilena sobre Incentivos Tributarios a las Donaciones con Fines Filantrópicos y de Emprendimiento Social.
- Evans, E. (1999). *Los derechos constitucionales*, tomo II. Ed. Jurídica de Chile, 2ª ed. actualizada, Santiago.



- Grez, S. (1997). De la regeneración del pueblo a la huelga general. Génesis histórica del movimiento popular en Chile, 1810-1890. Santiago, Ediciones DIBAM.
- Grootaert, C. & Van Bastelaer, T. (2001). Understanding and measuring social capital. A synthesis of findings and recommendations from social capital initiative. Washington D.C.: The World Bank Social Development Family Environmentally and Socially Sustainable Development Network.
- Guzmán, A. (2002). La Codificación Civil en Iberoamérica: Siglos XIX y XX. Editorial Jurídica de Chile.
- Harrison, Y., Murray, V., & Cornforth, C. (2013). Perceptions of board chair leadership effectiveness in nonprofit and voluntary sector organizations. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 24(3), 688-712.
- Heinrich, V. F. & Naidoo, K. (2001). From Impossibility to Reality. A Reflection and Position Paper on the CIVICUS Index. Civil Society Project 1999-2001, Washington, DC: CIVICUS.
- Heinrich, V. F. (2004). Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide: A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: a participatory needs assessment & action-planning tool for civil society. Washington, DC: CIVICUS.
- Hevia, F. (2006). Participación ciudadana institucionalizada. Análisis de los marcos legales de la participación en América Latina. Olvera, A., Dagnino, E. y Panfichi, A. (eds.), La disputa por la construcción democrática en América Latina. México, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica.
- Hevia, P., Fernández, J., y Home, D. (2010). Una experiencia educativa. Sociedad de Instrucción Primaria, SIP. Red de colegios. 150 años. Santiago, Origo.
- Hind, A. (2011). New Development: Increasing public trust and confidence in charities: on the side of the angels. *Public Money & Management*, 31(3), 201-205.
- Huneus, C. (2014). La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet. Santiago, Editorial Taurus.
- Inglehart, R. (1999). Democracy and Trust. M. E. Warren, Democracy and Trust (pp. 88-120). Melbourne: Cambridge university Press.
- Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) (2014). Estudio Regional sobre mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Mesa de Articulación y sus aliados del sur aumentan su capacidad de incidencia y diálogo con gobiernos y sector privado 2013-2014. Agosto 2014. Disponible en: <http://accionag.cl/wp-content/uploads/2015/02/Estudio-Mecanismos-de-Financiamiento-ONG-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Ipsos MORI. (2012). Public perception of charity. Encargado por Charity Commission, UK
- Ipsos MORI. (2014). Public trust and confidence in charities. Encargado por Charity Commission, UK
- Irrázaval, I. (1990). Promoción del desarrollo social privado a nivel local: una propuesta. *Estudios Públicos*. N° 38, Santiago, Chile, otoño 1990, pp. 149-192.
- Irrázaval, I. y Guzmán, J. (2000). Incentivos Tributarios para Instituciones sin Fines de Lucro: análisis de la experiencia internacional. *Estudios Públicos*, N°77, pp.203-272.

Irarrázaval, I., Hairel, E., Sokolowski, W. y Salamon, L. M. (2006). Estudio comparativo del sector sin fines de lucro Chile. Santiago de Chile, Ed. Printer SA, 62.

Irarrázaval, I., Azocar, I., Morandé, A., y Streeter, P. (2008). Antecedentes históricos sobre el sector sin fines de lucro en Chile. Proyecto Sociedad Civil Global, Sección Chile. Johns Hopkins University-FOCUS, Santiago.

Irarrázaval, I., Azocar, I., Nualart, F., y Morandé, A. (2007). Políticas públicas y el sector sin fines de lucro en Chile. Estudio comparativo del sector sin fines de lucro. Focus, Estudios y Consultorías y PNUD.

Irarrázaval, I., Cea, M., Streeter, P., Brahm, S., y López, A. (2016). Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2015. Primer informe proyecto Sociedad en Acción. Fundación Chile Más Hoy y Centro de Políticas Públicas UC.

Jorrat, M. (2012). Gastos Tributarios y Evasión Tributaria en Chile: Evaluación y Propuestas.

Joulfaian, D. (2000). Estate Taxes and Charitable Bequests by the Wealthy. 53 Nat'l Tax J. 746, 761-62.

Kaldor, M. (2003). Civil society and accountability. *Journal of Human Development*, 4(1), 5-27.

Kaptein, M. (2008). Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: The corporate ethical virtues model. *Journal of Organizational Behavior*, 29(7), 923-947.

Khodyakov, D. (2007). Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach. *Sociology*, 115-132.

Kraan, D. (2004). Off-budget and Tax Expenditures. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, N°1.

Kramer, R. M. (1999). Trust and distrust in organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions. *Annual Reviews*, 50, 569-598.

Kýmlicka, W. (2012). Responsible citizenship: A new approach. En R. Jones-Parry, & A. Robertson, *Commonwealth Governance Handbook 2012/13: Democracy, Development and Public Administration* (pp. 92-96). London: Commonwealth Secretariat.

Larraín, L. (1991). La influencia de las organizaciones sociales en la acción política. Instituto Libertad y Desarrollo. Disponible en: <http://www.lyd.org/lyd/biblio/SIP-08-Influencia%20de%20las%20organizaciones%20sociales%20en%20la%20accion%20politica-LLarrain-Marzo1991.pdf>

Levmore, S. (1998). Taxes as Ballots. 65 U. Chi. L. Rev. 387, 402

Ley 16.271 (1965).

Ley 18.681 (1987).

Ley 18.985 (1990).

Ley 19.247 (1993).

Ley 19.712 (2001).

Ley 19.885 (2003).

Ley de Impuesto a la Renta, DL 824 de 1974, artículo 31°, Inciso tercero N° 7.

Ley de Rentas Municipales, DL N° 3.063 de 1979, artículo 46° y D. F. L. N° 1, Ministerio de Hacienda D.O. 02.07.86.

Light, P. C. (2003). To give or not to give: The crisis of confidence in charities. Brookings Institution, Center for Public Service.

Lira, P. (1944). Personas jurídicas: Los antecedentes históricos del Título XXXIII del Libro I del Código Civil. *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Ciencias Sociales*. Tomo 41, N°s 1 y 2, Santiago, marzo-abril.

List, J. (2011). The Market for Charitable Giving. *Journal of Economic Perspective*. V. 25, N°2.

Marbán, V. y Rodríguez, G. (2013). Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar. Instituto de Estudio Fiscales. Secretaría del Estado de Presupuestos y Gastos. *Presupuesto y Gasto Público* 71, 61-82.

Marín, T. y Mlynarz, D. (2013). Balance de la implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal. En De la Fuente, Gloria y Mlynarz, Danae (eds.), *El pueblo unido... Mitos y realidades sobre participación ciudadana en Chile*, Eds. Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Martínez, J. I., García Huidobro, J., y Núñez, M. A. (1998). *Lecciones de derechos humanos*. Universidad de Valparaíso, Escuela de Derecho, Valparaíso.

Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*, 20(3), 709-734.

Mensaje Presidencial que crea un régimen unificado para los beneficios tributarios por donaciones efectuadas a entidades sin fines de lucro (2014).

Mesa de seguimiento a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2015). Informe Por qué y para qué una Asociación Nacional de COSOC. Santiago, inédito.

Ministerio Secretaría General de Gobierno (2016). Cuenta Pública de Participación Ciudadana. Disponible en: <http://cuentaparticipacion.msgg.gob.cl/documentos/Cuenta%20Publica%20Participacion%20Ciudadana.pdf>

Moorman, R. H., Darnold, T. C., Priesemuth, M., & Dunn, C. P. (2012). Toward the measurement of perceived leader integrity: Introducing a multidimensional approach. *Journal of Change Management*, 12(4), 383-398.

Moya, E., Ortiz, P., Soto, V., Murden, A., y Atton, V. (2012). *Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones sin fines de lucro*. Chile Transparente y Ministerio de Secretaría General de la Presidencia.

Newton, K. (2001). Trust, social capital, civil society, and democracy. *International Political Science Review*, 22(2), 201-214.

Niño, E. (2007). *La Vigencia del principio de subsidiariedad en la actividad empresarial del Estado*. Edición LexisNexis, Santiago.

Ferrara, F. (2006). Teoría de las Personas Jurídicas. Editorial: Editorial Comares, Madrid.

**SOCIEDAD EN ACCIÓN CONSTRUYENDO CHILE DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**  
Fiscal Years 2010–2014, at 43–48 (Comm. Print 2010).

Focus Estudios y Consultorías (2012). Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores. Informe Final. Santiago.

Focus, Estudios y Consultorías (2001). Diagnóstico de Incentivos Tributarios como fuente de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil. Informe Final.

Nogueira, H. (2010). Derechos fundamentales y garantías constitucionales. IV Tomos; Editorial Libro-Recrea, Santiago y Chile.

Focus Estudios y Consultorías (2006). Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro. Santiago.

Norris, M. P. W., & Edwards, S. (1996). The Public Support for Democracy. *Journal of Democracy*, 7(3), 38–52. University Press.

Fuente, G. y De la Maza, G. (ed.) (2009). Participación y nuevos desafíos político-institucionales. Serie Estudios (2010). Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

OECD (2015). Participation in voluntary work and membership of groups and organisations for young adults. Recuperado de <http://www.oecd.org/els/family/CO4.1-Participation-voluntary-work.pdf>

OECD (2013). *Governance in a Global Era*. París, 2013. Consejos de la Sociedad Civil Municipales. Santiago.

Caffés, M. (1990). How can we trust? El mismo ciudadano. *Políticas de Santiago*, 1997, 10. Santiago, 187M. Cambridge: Cambridge University Press.

Organización Internacional del Trabajo (2011). Manuales y medición del trabajo voluntario. *Revista de Derechos de la Escuela de Post-Grado de la Organización Internacional del Trabajo* Santiago.

Casim, K. (2009). Guidelines for measuring trust in organizations. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 4(2), 163-178.

Peralta, R. (2012). Ley Única de Incentivos Tributarios para las Donaciones a las Organizaciones de la Sociedad Civil (2002) *Unidad de Incentivos Tributarios Solidarios*, reformas radicales, masones y bomberos. Santiago, Editorial Universitaria.

Pío XI (1931). *Quadragesimo Anno*. Pía Sociedad de San Pablo, Santiago, 1999.

Auten, G. E. y otros (1992). The Effect of Tax Reform on Charitable Contributions. 45 *Nat'l Tax J.* 267-288.

Person, M., & Malhotra, D. (2007). What Matters to Whom: Managing Trust Across Multiple Stakeholder Groups. Hauser Center for Nonprofit Organizations, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Harper, M. (1988). The Case for a Charitable Contributions Deduction. 74 *Va. L. Rev.* 1393.

Pedetti, H. (1982). *Política Social en Chile*. Ideas y Debates Precursores (1804-1902). Santiago, DIBAM.

Portes, A. (2000). The Two Meanings of Social Capital. *Sociological Forum*, 1-12.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). Desarrollo humano en Chile. Los tiempos de la politización. Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Protectora de la Infancia (2014). 120 años de historia. UNAMO.

Püschel, K., Téllez, A., Montero, J., Brunner, A., Peñaloza, B., Rojas, M. P., Poblete, F. y Pantoja, T. (2013). Hacia un nuevo modelo de atención primaria en salud. Evaluación del proyecto de salud familia Áncora UC. *Estudios Públicos*, 130 (Otoño 2013), 23-52.

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

Racanello Storto, P. (2014). Estudio regional sobre los marcos regulatorios de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Proyecto Regional Mesa de Articulación y sus aliados del sur

aumentan su capacidad de incidencia y diálogo con gobiernos y sector privado 2013- 2014. Septiembre 2014. Disponible en: <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2015/02/Estudio-Marcos-Regulatorios-de-las-OSC.pdf>

Randolph, W. C. (1995). Dynamic income, progressive taxes, and the timing of charitable contributions. *Journal of Political Economy*, Vol. 103, N° 4.

- Recabarren, L. y Pedraza, A. M. (2006). Informe Especial. Institucionalidad de la participación y fortalecimiento de la sociedad civil: Propuestas y Debate. Instituto Libertad, Vol. XVII, N° 148.
- Riveros, F. (2014). Marcos jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil en los países del Cono Sur y Brasil. Mesa de Articulación y sus aliados del sur aumentan su capacidad de incidencia y diálogo con gobiernos y sector privado 2013-2014. Junio 2014. Disponible en: <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/08/Estudio-Subregional-marco-legal-OSCs-Cono-Sur.pdf>
- Rodríguez, D. y Ríos, R. (2007). Las organizaciones sociales en una sociedad compleja. Perspectivas CEES-UC. N° 2, Centro de Emprendimientos Solidarios, CEES-UC, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica, Julio 2007.
- Colinvaux, R. (2011). Charity in the 21st Century: Trending Towards Decay. 11 Fla. Tax Rev. 1, 19.
- Rosende, H. y Enteiche, N. (2011). La participación ciudadana y el derecho de asociación en la Ley N° 20.500 de 2011. Revista Actualidad Jurídica. Año XII, N° 24 - Julio.
- Ruiz-Tagle, P. (2000). Principios constitucionales del Estado empresario. Revista de Derecho Público. Facultad de Derecho Universidad de Chile, vol. 62, Santiago.
- Salamon, L. M. (1994). The rise of the nonprofit sector. FOREIGN AFFAIRS-NEW YORK-, 73, 109-109.
- Salamon, L. M. (2002). The resilient sector: The state of nonprofit America. Brookings Institution Press.
- Salamon, L. M. (2012). The state of nonprofit America. Brookings Institution Press.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector II: The problem of classification. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 3(3), 267-309.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 3(2), 125-151.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1996). The international classification of nonprofit organizations: ICNPO. Revision 1, 1996. Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1997). Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis. Manchester University Press.
- Salamon, L. M., & Sokolowski, S. W. (2003). Institutional roots of volunteering. Springer US.
- Salamon, L. M., Hems, L. C., & Chinnock, K. (2000). The nonprofit sector: for what and for whom?. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., & List, R. (2003). Global civil society. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L. M. (2008). Business Social Engagement in Latin America: The New Alliance for Progress? Grassroots Development. *Journal of the Inter-American Foundation*. Vol. 29, N° 1, 44-57.
- Salamon, L., Sokolowski, W. & Anheier, H. (2000). Social Origins of Civil Society: An Overview. Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. N° 38, Baltimore, The John Hopkins Center for Civil Society Studies, December 2000.

- Salinas, M. (1980). *El Laicado católico de la Sociedad Chilena de Agricultura y Beneficencia (1838-1849)*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Sánchez, A., Ramis, A., Silva, M. C., Bozo, N. y Fernández, C. (2014). Diagnóstico, mapeo y sistematización de mecanismos públicos de financiamiento hacia las O.S.C. en Chile. *Sociedad civil en acción para la democracia y el desarrollo en Chile*. Disponible en: [http://accionag.cl/wp-content/uploads/2014/09/Diagnostico-Mapeo-y-Sistematizacion-de-Mecanismos-Publicos-Financiamiento\\_ProyectoNacional2014.pdf](http://accionag.cl/wp-content/uploads/2014/09/Diagnostico-Mapeo-y-Sistematizacion-de-Mecanismos-Publicos-Financiamiento_ProyectoNacional2014.pdf)
- Sánchez, M. (2009). *Historia de la Iglesia en Chile*. Tomo I. Santiago: Editorial Universitaria.
- Sánchez, M. (2010). *Historia de la Iglesia en Chile*. Tomo II. Santiago: Editorial Universitaria.
- Sargeant, A., & Lee, S. (2002). Improving public trust in the voluntary sector: An empirical analysis. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 7(1), 68-83.
- Schneider, D. (2007). Measuring Perceived Effectiveness of Political Institutions: Report on the ANES Pilot Study 2006. Recuperado de: <http://www.electionstudies.org/resources/papers/Pilot2006/nos011886.pdf>
- Seppänen, R., Blomqvist, K., & Sundqvist, S. (2007). Measuring Inter-Organizational Trust: A Critical Review of the Empirical Research in 1990–2003. *Industrial Marketing Management*, 36 (2), 249-265.
- Serrano, S. (2008). *¿Qué hacer con Dios en la República? Política y secularización en Chile (1845-1885)*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Silva, A. (1997). *Tratado de Derecho Constitucional tomo IV: La Constitución de 1980. Bases de la institucionalidad, Nacionalidad y ciudadanía, Justicia electoral*. Ed. Jurídica de Chile, 2ª ed., Santiago.
- Smith, D. H. (1997). Grassroots associations are important: some theory and a review of impact literature. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. pp. 26, 269–306; p. 278.
- Smith, D. H. (2000). *Grassroots Associations*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Sociedad de Instrucción Primaria (1857). *Colección de Documentos relativos a la Sociedad de Instrucción Primaria de Santiago*. Cuaderno Primero. Colección: Biblioteca Nacional de Chile.
- Sokolowski, W. (2012). Effects of Government Support of Nonprofit Institutions on Aggregate Private Philanthropy: Evidence from 40 Countries. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*; 24(3): 359-381. ISSN 1573-7888.
- Soto Kloss, E. (1988). La autonomía de los cuerpos intermedios y su protección constitucional. *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, t. LXXXV N° 2, Santiago.
- Soto, F. y Viveros, F. (2016). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil desde su marco jurídico e institucional: configurando un actor social*. Cuarto informe proyecto Sociedad en Acción. Fundación Chile Más Hoy y Centro de Políticas Públicas UC.
- Soto, F. (2013). *El desafío de la participación: Estudio comparado sobre el referéndum y la iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*. Editorial LOM, Santiago.

---

1. Información aquí contenida proviene de antecedentes obtenidos de los contribuyentes por parte del Servicio de Impuestos Internos, razón por la cual, su naturaleza es tributaria y no económica.

- Soto, S. (2009). Subsidios, permisos y condiciones: la doctrina de las condiciones inconstitucionales en Estados Unidos y su aplicación en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36.
- Staff of J. Comm. on Tax'n, 111th Cong., Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2010–2014, at 43–48 (Comm. Print 2010).
- Storto, P. (2014). Estudio regional sobre marcos regulatorios de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe, Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales - Acción, Unión Europea, disponible en <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2015/02/Estudio-Marcos-Regulatorios-de-las-OSC.pdf>
- Suárez, R. (2010). *Teoría General de la persona jurídica*. Temis, Bogotá.
- Tafur, A. (1990). *Personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro*. Temis, Bogotá, 3ª edición.
- Teixidó, S. y Chavarri, R. (eds.) (2000). *La acción filantrópica como un elemento de la responsabilidad social: el caso chileno*. PROHumana. Santiago.
- Teixidó, S. y Chavarri, R. (eds.) (2001). *Mapeando las Fundaciones en Chile. Características y desafíos para el siglo XXI*. PROHumana. Santiago.
- Tiehen, L. (2001). Tax Policy and Charitable Contributions of Money. *National Tax Journal*, 54(4): 707-23.
- Tonkiss, F., & Passey, A. (1999). Trust, confidence and voluntary organizations: between values and institutions. *Sociology*, 33(02), 257-274.
- Tyler, T. (1998). Trust and Democratic Governance. En V. Braithwaite, & M. Levi, *Trust and Governance* (pp. 269-294). New York: Russell Sage Foundation.
- Tyler, T. R. (2003). Trust within organisations. *Personnel Review*, 32(5), 556-568.
- Valdés, M. T. y Valdívieso, G. (2009). Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición? Un mejor estado para Chile: propuestas de modernización y reforma. Consorcio para la Reforma del Estado. Pontificia Universidad Católica de Chile, Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago, 241-264
- Valenzuela, E. y Cousiño, C. (2000). Sociabilidad y Asociatividad: un ensayo de sociología comparada. *Estudios Públicos*. N° 77. 321-339.
- Vargas, E. y Martínez, C. (2012). Evaluación del sistema de franquicias tributarias para donaciones a universidades en Chile. *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, U. Chile, 12, 1-18.
- Viveros, F. (2002). Estado y legalidad, el peso de la noche en la sociedad civil chilena. *Anuario de filosofía jurídica y social: Sobre la cultura jurídica chilena*. Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social, Núm. 20, Valparaíso.
- Viveros, F. y Soto, F. (2015). Informe final Proyecto de Estudio sobre Ambientes Legales e Institucionales Favorables para las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chile. International Center for Not-for-profit Law, Open Society Foundations.

Viveros, F. y Soto, F. (2016). Organizaciones de la Sociedad Civil en Chile: Propuestas para Financiamiento Público y Fortalecimiento Institucional. *Revista Polis* N° 45, Santiago.

Viveron, F. (2014). Marcos Jurídicos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en los países del Cono Sur. Disponible en <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/08/Estudio-Subregional-marco-legal-OSCs-Cono-Sur.pdf>

Viveros, F. (2015). Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil: Estudio de legislación chilena y comparada sobre acceso a fondos públicos por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales - Acción, CESOP - Universidad Central, Red de Voluntarios de Chile, Unión Europea, Santiago.

Ward, P., & Meyer, S. (2009). Trust, Social Quality and Wellbeing: A Sociological Exegesis. *Development and Society*, 339-363.

Wixley, S., & Noble, J. (2014). Mind the Gap: What the public thinks about charities. Recuperado de <http://www.thinknpc.org/publications/mind-the-gap/>

World Economic Forum (2013). The Future Role of Civil Society. Recuperado de: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_FutureRoleCivilSociety\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf)

Yetman, M. & Yetman, R. (2010). How does the Incentive of the Charitable Deduction Vary Across Charities?. Working Paper, June 15 (under revision for 2nd round at *The Accounting Review*).

Zapata, P. (1994). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Corporación Tiempo 2000, Santiago.

Zolt, E. (2011). Tax deductions for charitable contributions: domestic activities, foreign activities or none of the above. En: "Colloquium on Tax Policy and Public Finance". <En Línea>. New York University School of Law.

Zúñiga, F. (2004). "Constitución Económica y Estado Empresario" en *Revista de Derecho Público*, N° 63.



Sociedad en Acción es un proyecto del Centro de Políticas Públicas UC y Fundación Chile+Hoy que surge el año 2015 con el objetivo de relevar la importancia de la sociedad civil en Chile, a través del levantamiento de evidencia, datos e indicadores que permitan observarla y posicionarla como un tema de interés público. Este libro recopila dos años de investigación, entregando una radiografía completa sobre las organizaciones de la sociedad civil, su escenario en Chile y desafíos.

El proyecto Sociedad en Acción y el libro que aquí se presenta toman como base el marco conceptual y metodológico desarrollado por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, el cual ha sido aplicado desde el año 1990 en estudios similares en 45 países del mundo, siendo seis de estos de Latinoamérica.