

# DEMOCRACIA LOCAL Y CIUDADANIA ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR



POR MARCELO TORRES F.





# **Democracia Local y Ciudadanía**

## **Organizaciones del tercer sector**

MARCELO TORRES FUENTES



## El Autor

MARCELO TORRES FUENTES es Trabajador Social, Licenciado en Trabajo Social, Doctor en Análisis de Problemas Sociales en Sociedades Avanzadas otorgado por la Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología de la Universidad de Granada España, Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad de las Artes y Ciencias Sociales y Diplomado en Responsabilidad Social Empresarial y Corporativa de la Universidad Central de Chile.

Entre sus distinciones académicas destaca la Nominación Académico de Excelencia año 2007 de la Universidad Central de Chile y obtuvo en su tesis doctoral calificación "sobresaliente, cum laude" (máxima evaluación en España aplicable sólo a los Doctorados que alcanzan la unanimidad del tribunal según decreto real).

Ha realizado docencia en diversas universidades entre las cuales destacan P. Universidad Católica del Maule, Universidad Arturo Prat del Estado de Chile, Universidad Católica Silva Henríquez y actualmente se desempeña como Académico por jornada de la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Central de Chile. Sus líneas investigativas se han desarrollado en las áreas de Políticas Sociales, Municipio, Descentralización, Ciudadanía, Tercer Sector y Espacios Locales.

Ha publicado diversos artículos en revistas de Trabajo Social vinculados a temáticas tales como: Gestión Territorial desde el ámbito Municipal, Revista de TS-Rumbos Nº 1, Universidad Central, 2007, Estado del Arte: Perfil en Trabajo Social, Revista TS-Rumbos Nº 2, Universidad Central, 2008, El Municipio y sus Aportes al Desarrollo Local, Revista TS-Rumbos, Nº 2 Universidad Central, 2008, Las Administraciones Públicas en el Contexto de la Modernización del Estado, Revista de Trabajo Social Divergencias, Nº 1, Universidad Arturo Prat del Estado de Chile, 2008, Gestión Local Participativa: Aportes en la Construcción de Ciudadanía Infantil una Visión desde el Trabajo Social, Revista TS-Rumbos, Nº 3, Universidad Central, 2009, La Descentralización como Construcción de un Proyecto Político Democrático: Dimensión Fundamental en el Fortalecimiento de la Ciudadanía. Revista TS-Rumbos, Nº 4, Universidad Central, 2010, Método de Intervención Tecno-Político de Gestión Institucional Participativa a Nivel Local. Revista de Trabajo Social Divergencias, Nº 2, Universidad Arturo Prat del Estado de Chile, 2009, Democracia Local y Ciudadanía: Estado del Arte Organizaciones del Tercer Sector, Revista Perspectiva Nº21 Universidad Católica Silva Henríquez, año 2010.

En su ejercicio profesional se ha desempeñado tanto en instituciones públicas como privadas, entre las cuales destacan: Coordinador Centro de Desarrollo Comunitario, I. Municipalidad de Rancagua, 1997-2000 Programa premiado por el Centro de Políticas Públicas Universidad de Chile y Fundación para la Superación de la Pobreza año 1999. Jefe Departamento Social, I, Municipalidad de Olivar VI Región, 2001-2003, Director Centro Infante Juvenil Comuna de Graneros, Hogar de Cristo, Rancagua 2006-2007, actualmente es Director Ejecutivo Corporación Habitus Chile y de Visión Regional Consultores.

## **Agradecimientos**

*En especial a Carolina, hijos, a mis Padres y todas aquellas personas que permitieron el logro de este trabajo.*

*A la Universidad Central, que a través de la Escuela de Trabajo Social ha permitido aportar al conocimiento respecto de las diversas situaciones que se generan en el desarrollo de los territorios.*

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central de Chile

Derechos reservados

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del autor.*

*Primera edición 2011.*

*Registro de Propiedad Intelectual N° 212.101.*

ISBN: N° 978-956-345-887-9

*Corrección de textos*  
Augusto Opazo R.

*Diseño y composición*  
entremedios

*Impresión*  
Ril Editores Ltda.

Publicaciones de Ciencias Sociales – Universidad Central de Chile  
Teléfono: (56-2) 582 6000.





# ÍNDICE GENERAL

Prólogo.....	9
Introducción.....	15
1.- Antecala sociopolítica y antecedentes históricos situados desde la perspectiva del Estado.....	17
2.- Contexto histórico de las organizaciones del Tercer Sector	23
3.- Dimensiones actuales situados desde la perspectiva del Tercer Sector.....	29
4.- Emergencia de la sociedad civil .....	33
5.- Pregunta y objetivos de investigación.....	36
6.- Discusión bibliográfica.....	37
6.1.- Tercer Sector y postulados teóricos.....	37
6.2.- ¿Qué es el Tercer Sector? .....	50
6.3.- Características.....	55
6.4.- Tipologías.....	63
7.- Dinámicas situadas desde Estado.....	69
7.1.- Modernización del Estado.....	69
7.2.- Descentralización.....	72
7.3.- Desarrollo local y participación ciudadana.....	76
8.- Metodología del estudio.....	83
9.- Situación actual de las organizaciones del Tercer Sector.....	87
10.- Articulación entre el Tercer Sector y el Estado.....	117
11.- Reflexiones finales.....	131
12.- Bibliografía.....	138



## Prólogo

---

**D**esde hace ya varios meses, en Chile, los estudiantes han paralizado las clases y se han movilizado exigiendo cambios sustantivos a lo ancho del sistema educativo que nos rige por casi treinta años. En el centro de las demandas está la eliminación de los rasgos de “negocio” que atraviesan al sistema y que, según los voceros de la protesta, estarían en la base del deterioro de la calidad de los aprendizajes.

A esta demanda de fondo, que es simple y compleja a la vez y que dice al sentido mismo que le otorgamos a la educación en tanto bien público, los jóvenes han agregado otras peticiones, ahora de corte más “corporativo”, como la rebaja de los intereses a los préstamos (con aval del Estado) que los bancos comerciales otorgan a las familias de los estudiantes, mejoras en las condiciones laborales de los profesores que se desempeñan en el sub sistema escolar-público, limitar las exigencias de auto financiamiento a las universidades estatales... De esta manera, las movilizaciones estudiantiles han contado con múltiples aliados activos: los padres y apoderados, el Colegio de Profesores, el Consejo de Rectores.

Pero, aún más, las demandas estudiantiles, con todos los inconvenientes que han acarreado las marchas periódicas, el vandalismo de grupillos oportunistas, las bombas lacrimógenas de la represión policial que infestan el ambiente de la ciudad... han conseguido el apoyo masivo de la gente de a pie; según sucesivas y diversas encuestas de opinión, más de un 70% de los respondientes respaldan al movimiento estudiantil y, la mitad al menos, acuerdan con los procedimientos a los que se ha recurrido.

Y es que la dirigencia de los estudiantes ha procedido con mucha sabiduría y habilidad políticas para volver transparentes, a propósito de la situación de la educación, los mecanismos que provocan inequidad, indefensión para los usuarios y, también, ineficiencias, rasgos todos que atraviesan el modelo chileno de provisión de servicios públicos basado en la incorporación de recursos e intereses privados en la decisión, diseño y gestión de estas ofertas.

Esto ha llevado a que, a lo largo de tres décadas, sea la lógica de la ganancia la que ha ido dominando el funcionamiento de las políticas públicas y que haya ido arrinconando a la lógica del “bien común”. Los estudiantes han mostrado que es así en educación, pero, al mismo tiempo, nos han ayudado a entrever que es igual en la salud, en los fondos de

pensiones, en la vivienda social, en las obras públicas concesionadas, en el agua potable, en la generación y distribución de electricidad.

Hoy, gracias a los estudiantes, tres de cada cuatro chilenos declaran públicamente “que el emperador va desnudo”.

Los chilenos entendemos que esto ha venido sucediendo a lo largo de mucho tiempo, pero que la ciudadanía no ha tenido, ni la organización ni los espacios, para expresar sus intereses y hacer valer sus puntos de vista y, por lo tanto, sólo le ha quedado el confiar en sus representantes y en las instituciones; de ahí que ha aceptado la situación que se les imponía con un realismo resignado y chato. Pero, hoy, los estudiantes nos han enseñado que ese pacto social se ha agotado, que podemos, y tenemos que, exigir otro nuevo en el cual la sociedad civil tenga una presencia más activa y decisoria.

Es así que varios análisis han subrayado que, más allá de cualquier reforma particular y parcial, la gran novedad, que se ha instalado en la base del proceso que se ha desencadenado, es una demanda por ampliar y profundizar las formas de democracia que hoy rigen nuestra convivencia social; que el modelo democrático representativo se complete con instancias de democracia directa, y así, la ciudadanía pasiva de los ciudadanos beneficiarios se complemente y se profundice a través de la inclusión, más cotidiana, en momentos donde todos podamos, discutir, decidir y construir lo público.

Para que esto empiece a suceder, se requiere de espacios (“oportunidades” las denominaba yo en reflexiones anteriores) pero, al mismo tiempo, se necesita de personas con voluntad y capacidad ciudadana para ocupar esos espacios. Vista así, la tarea no es fácil porque, más allá del primer entusiasmo, la democracia deseable exige desencadenar un círculo virtuoso de factores diversos (subjetivos y en las circunstancias) que se condicionan unos a otros.

La investigación de Marcelo Torres, que nos corresponde prologar, busca levantar una propuesta para recorrer este camino riesgoso e inseguro.

Como bien anota el texto, el territorio local (sub nacional) donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas, es el lugar privilegiado en el que se puede empezar a generar este proceso de construcción de nuevas relaciones entre Estado y sociedad. Es que es allí donde se puede auto educar, de manera práctica, las bases de la ciudadanía activa, en la medi-

da en que la persona, en ese espacio local, se incorpora y asume iniciativas colectivas responsables respecto del bien público<sup>1</sup>.

A nosotros nos resulta un mérito grande que esta reflexión que ahora comentamos, que el autor haya instalado, en el corazón del análisis de situaciones concretas, un encadenamiento (no mecánico) de tres momentos que, cuando concurren en un mismo proceso, se potencian mutuamente y encaminan a la profundización del acuerdo de convivencia democrática; estos momentos son: el espacio local, las posibilidades de participación social y ejercicio auto educativo de capacidades en la democracia directa. En este eslabonamiento cada situación sería la condición necesaria que permite aspirar a la construcción del momento siguiente: así, el territorio local es el espacio que favorece la organización participativa para el mejoramiento de la vida cotidiana y, a su vez, esta experiencia (catártica en el sentido gramsciano) puede educar en la ciudadanía activa.

Cuando hemos anotado que esta relación procesual es “no – mecánica”, buscamos subrayar que es insegura, que cada momento no desemboca necesariamente en el siguiente, sino que contiene otras posibilidades de resultado y, por tanto, que el proceso lleve a la profundización de la democracia a través de la construcción de ciudadanía activa dependen de decisiones acertadas de educación social que aseguren el tránsito a lo largo de ese pasaje (espacio local – participación social – ejercicio de democracia directa).

Es desde ese proceso, conceptualmente fundado, que Marcelo les pregunta, críticamente, a las Organizaciones del Tercer Sector ¿qué es lo que Uds. están haciendo?

El trabajo investigativo de campo que Marcelo realizó en Organizaciones del Tercer Sector, en la Sexta Región, muestra que, en Chile, ese transitar no se estaría cumpliendo en términos deseables y que se trata, todavía, de un desafío en el que tenemos que avanzar.

---

<sup>1</sup> En alguna parte de los “Cuadernos de la Cárcel”, Antonio Gramsci habla de ese momento existencial que él denomina “catarsis”. Se trata de un “quiebre” en la motivación que atrae a un sujeto a la acción (a una persona, a un grupo o a una organización...) cuando ese actor deja de moverse, prioritariamente, por motivos estrechamente “utilitaristas” (el beneficio propio, la autosatisfacción, el prestigio... sólo hasta aquí llega la reflexión de Bentham) porque el motor de su acción pasa a ser la construcción del “bien de otros” (de los no-nosotros). Ahora, los motivos son públicos y la acción es política. Es este quiebre el que se puede dar en las actividades en el espacio local.

Es que estarían faltando esas condiciones políticas que, más allá de un discurso que acoge a “la participación” con simpatía, empujen la construcción fluida del proceso señalado. Desde el término de la dictadura, la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición gobernante, se ocupó más de instalar y preservar un régimen de democracia formal y, menos, de hacer avanzar la participación ciudadana (sustantiva) y de impulsar experiencias de democracia directa<sup>2</sup>.

Es así que hoy encontramos condiciones poco adecuadas para el desarrollo desde lo local, al menos, en las dimensiones siguientes.

Primero, debilidades en la descentralización. Lo que se ha logrado en Chile se parece más a una “administración desconcentrada” que a una real descentralización. No sólo los funcionarios con significación política en la administración regional (los intendentes y los seremis) son nombrados desde el gobierno central, sino que, los territorios sub nacionales (la región y la comuna) operan más como espacios en los cuales se “aplica” las políticas y programas, más o menos homogéneos, que bajan desde el aparato central y, mucho menos, como lugares donde se inventa la acción pública adecuada a cada situación.

Segundo. No es cuestión de voluntad política que se impone desde arriba hacia abajo, sino que, además, existen condiciones materiales que reproducen y fortalecen esta relación y dificultan el cambio. Los aparatos locales (en particular el 80% de los municipios con menores recursos) no tienen capacidad técnica adecuada para diseñar-gestionar sus propios planes y programas, ni siquiera para traducir las políticas que reciben del aparato central a las particulares circunstancias propias de cada localidad; por tanto, se recortan a aplicar esas medidas con los mismos objetivos, metas y procedimientos que indican los diseños centrales.

Por último. En cada localidad existe una cierta desconfianza de parte de los aparatos burocráticos para compartir, con grupos u organizaciones de la sociedad civil, algunas responsabilidades en el diagnóstico, la gestión, el control o la evaluación de los programas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Esto fue estrictamente así durante los dos primeros gobiernos (1990 – 2000) mientras el General Pinochet siguió actuando activamente en política, luego de ese período, las iniciativas desplegadas durante las administraciones de Lagos y Bachelet resultaron demasiado tímidas para remontar la inercia burocrática que concentraba toda decisión sobre el aparato de gobierno central. Cfr. a este respecto Espinoza, V. “De la Política Social a la Participación en un Nuevo Contrato de Ciudadanía” en Rev. Política, N° 43, Universidad de Chile, Santiago, 2004.

<sup>3</sup> Tal es así que, en Chile, el adjetivo “público” sigue empleándose como sinónimo de “estatal”.

De allí que, entre los principales descubrimientos que hizo Marcelo Torres, está el que las Organizaciones del Tercer Sector, empujadas por necesidades de sobrevivencia a depender de los fondos estatales, se han encaminado a funcionar como correas de transmisión que ejecutan, en las localidades, los planes y programas que decide y proyecta el aparato central y, mucho menos, como expresiones de la sociedad civil local que concurrirían, junto con el Estado a construir el espacio público desde esa realidad particular.

Es en este espacio local, que nosotros entendemos, como el lugar donde se puede ensayar formas que germinen hacia un nuevo pacto social, las semillas de una democracia más profunda que piden los movimientos sociales serían aún una utopía por la que hay que trabajar.

Teresa Quiroz

Asistente Social, Pontificia Universidad Católica de Chile  
Licenciatura en Sociología, Universidad Rodrigo Facio, Costa Rica  
Magíster en Sociología Rural, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO y Universidad Rodrigo Facio de Costa Rica

Diego Palma

Licenciado en Filosofía, Pontificia Universidad Católica de Chile  
Magíster en Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Primavera 2011.





## Introducción

---

Este libro surge en el contexto de la investigación realizada en la Región del Libertador Bernardo O'Higgins y se enmarca en la obtención del Grado de Doctor por el departamento de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, España. El estudio se realizó entre los años 2009-2010 y tuvo por finalidad caracterizar las Organizaciones del Tercer Sector (OTS) pertenecientes a la región, específicamente, a la situación de las Corporaciones y Fundaciones (normativa jurídica se guía a partir del título XXXIII del libro I del código civil, que comprende los artículos 545 a 564 de dicho cuerpo legal), y analizar la relación existente entre estas organizaciones con las diversas instituciones del Estado que actúan a nivel regional.

Es necesario contextualizar la temática de trabajo desde la modernidad, pues desde éste momento histórico se generaron cambios importantes en la forma de entender el mundo: principalmente nuevas formas de concebir la vida política, social, cultural, etc.... permitiendo con el transcurso del tiempo que diversas corrientes teóricas: las Ciencias Políticas, el Derecho y principalmente la Sociología se sitúen desde sus propios marcos de análisis para configurar y entender a las organizaciones del tercer sector. En este sentido, el estudio se articula desde dos ejes temáticos que van configurando la situación regional. El primero hace referencia a la situación actual de las organizaciones del tercer sector en el territorio, para ello se generan discusiones bibliográficas que se dan en torno al tema de estudio, caracterizando, definiendo, clasificando y abordando las principales funciones del tercer sector. El segundo eje temático apunta básicamente a la relación con el Estado entendiéndose esta como aquel proceso mediante el cual el Estado y la Sociedad Civil, definen y redefinen en forma permanente sus acuerdos y conflictos con la finalidad de democratizar los procesos sociales a nivel local.

De acuerdo a lo anterior, se abordan temáticas vinculadas a la Descentralización, la Modernización, la Participación Ciudadana y el Desarrollo Local entre otros conceptos que configuran la relación que se da entre el Estado y la sociedad civil. Dicha discusión permitió plantearse la pregunta de investigación: ¿Qué significado adquieren las organizaciones del tercer sector en la región del Libertador Bernardo O'Higgins de Chile?

Lo anterior se construye desde el paradigma interpretativo, es decir, es un estudio cualitativo que permitió abordar desde los propios signifi-

cados tanto de los representantes de las OTS y de las autoridades de gobierno en torno al trabajo que se realiza actualmente en la región. Para ello se aplicaron entrevistas no sólo a representantes de las OTS, sino además a las autoridades de las diversas instituciones públicas que en ese entonces representaban al Gobierno. Por último se concluye con análisis y reflexiones desde la situación actual de las organizaciones del tercer sector, abordando las principales características y como éstas van configurando sus dinámicas de actuación a nivel regional.

## 1. Antecedentes sociopolíticos y antecedentes históricos situados desde la perspectiva del Estado

---

Chile es un país que en los últimos años ha vivido grandes transformaciones en lo social, político, tecnológico y económico. Estos avances han sido más intensos con el retorno de la democracia, en 1990, donde se da inicio a un período de sucesivos cambios sociales, donde el Estado como representante del sector público ha asumido un rol relevante ante las complejas situaciones heredadas de la dictadura militar.

La estrategia de los Gobiernos de la Concertación tuvo como finalidad lograr un crecimiento equitativo y sustentable con el fin de mejorar la calidad de vida de la población en aquellos sectores más postergados. Bajo los gobiernos democráticos se da inicio al Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, que es la expresión de avanzar resueltamente en la construcción de un Estado al servicio de los ciudadanos. El diseño de este proyecto se inspira en los principios de la transparencia, la eficiencia, la equidad y la participación como base principal para el funcionamiento de un Estado democrático.

De esta manera surge la necesidad de dar inicio a un proceso modernizador del Estado, sentando las bases de un trabajo con objetivos y metas claras que pretende ser ejercido con eficacia y eficiencia en pro del desarrollo del país y de los ciudadanos. Uno de los ejes centrales de acción ha sido el tema de la participación. Para esto se ha buscado el sustento de una democracia más extendida, eficaz y flexible, que apunta a reforzar la sociedad civil a nivel regional y local como un factor clave para el desarrollo del país, a través de una política social cuya función se enmarca no sólo en una herramienta orientada a los grupos más vulnerables, sino que además está acompañada de un capital humano y organizacional que debe ser capaz de gestionar su propia integración. Esta nueva forma de hacer gestión ha exigido cambios trascendentales en el sector público, orientando su accionar a una mayor participación de todos los sectores de la sociedad, donde la revitalización de los espacios locales es el eje que permite construir procesos que democratizan la relación Estado-Sociedad Civil, pues en estos espacios, donde las comunidades progresan y se desarrollan, donde lo local adquiere una real importancia, es donde se articulan diversas propuestas como estrategias de superación de la pobreza.

En este sentido, la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señaló entre los años 2000 y 2004 la promoción de la participación ciudadana basándose en cinco ejes orientadores: buen trato; transparencia de la gestión pública; igualdad de oportunidades para la participación; **respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil; y orientación al ciudadano.**

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó el “Programa para fortalecer alianzas entre la sociedad civil y el Estado” (PROFASCE), que fue ejecutado entre el 2001 y el 2004 por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, a través de la División de Organizaciones Sociales. Su objetivo fue apoyar la generación de condiciones propicias para que la ciudadanía participe más activamente en el diseño y ejecución de acciones dirigidas al bienestar común. En términos institucionales, el proyecto permitió poner en marcha una Política nacional y transversal de participación ciudadana coordinada por la Secretaría General de Gobierno. En términos más específicos el proyecto se orientó a los siguientes objetivos:

- Aumento del número de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con autosuficiencia operativa y financiera.
- Incremento en niveles de participación en al menos 20 programas priorizados y mejora en percepción de usuarios respecto a la participación ciudadana.
- Sociedad sensibilizada en una cultura de cooperación.
- Aumento en el número de voluntarios e instituciones dedicadas al voluntariado.
- Creación de espacios de interlocución y comunicación que generaran diálogo entre el Estado y la sociedad civil.

**En materia de fortalecimiento de la sociedad civil**, a partir de mayo de 2001 se implementó el “Plan para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil”, documento a través del cual el Presidente de la República acoge un conjunto de propuestas formuladas en materia de participación ciudadana por una comisión integrada por representantes de la sociedad civil y autoridades gubernamentales. En lo medular, este plan contempló medidas en cinco áreas temáticas: 1) desarrollo de un marco jurídico; 2) financiamiento; 3) fortalecimiento institucional de las organizaciones; 4) promoción del trabajo voluntario; y 5) cooperación

entre el Estado y la sociedad civil, en directa relación con la ejecución del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana.

A partir de un proceso de consulta a organizaciones de todas las regiones del país se formuló el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, ingresado a trámite parlamentario el 8 de junio de 2004. La iniciativa estableció modificaciones al marco jurídico sobre organizaciones de la sociedad civil y aspectos de la administración pública. Con respecto al primer punto se creó el registro de organizaciones de interés público y el fondo para el desarrollo de la sociedad civil que permitió que los recursos del Estado sean distribuidos con crecientes niveles de control y participación de los y las ciudadanas; se reforma la legislación sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias y se propone modificaciones a la constitución legal, causales de extinción, reconocimiento de redes y federaciones; se legaliza la ausencia de fines de lucro en las organizaciones y se establece un estatuto para el trabajo voluntario.

Este cuerpo legal recoge la propuesta ciudadana formulada durante el año 2003 con seis mil representantes de organizaciones en 71 talleres comunales y 13 encuentros regionales. De este trabajo derivó una propuesta de fortalecimiento institucional y de modalidades de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, los avances en materia de fortalecimiento de la sociedad civil emanados de la propuesta del Consejo Ciudadano, son los siguientes:

- **Formación del Consejo del Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil** integrado por representantes del mundo asociativo nacional y público. Esta instancia vela por la transparencia de los procesos de asignación de recursos para las organizaciones sociales y realiza un seguimiento al cumplimiento del Plan de fortalecimiento de la sociedad civil.
- **Fondo Provisorio para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.** Se implementó el Fondo de Capacitación para Organizaciones Sociales orientado al fortalecimiento institucional y de gestión a través del financiamiento de proyectos que favorezcan la conformación de redes asociativas en el seno de la sociedad civil. En el año 2003 un fondo de 630 millones de pesos articuló la demanda social con la oferta organizada en una Guía Nacional de Capacitación con 1.041 cursos. Ello permitió que 3 mil 649 representantes de organizaciones comunitarias –territoriales y funcionales– fueran capacitados en 177 cursos y programas de capacitación a nivel nacional, con una transferencia total de 630 millones de pesos. A fines de 2003 e inicios de 2004 este fondo

entregó 733 millones de pesos para financiar proyectos de asistencia técnica para organizaciones sociales y encuentros nacionales, regionales y locales. Esta iniciativa benefició a más de 6 mil organizaciones, e indirectamente alcanzó a más de 280 mil personas.

- **Se puso en funcionamiento el primer Registro Único de Organizaciones Colaboradoras del Estado y las Municipalidades**, que constituye un sistema público de todas las organizaciones que reciben o quieren postular a recibir fondos públicos. Quienes lo deseen podrán acreditarse bajo la figura de organizaciones de interés público cuando sus fines promuevan valores básicos o trabajo temáticas sociales. Con esto podrán crear sus propios sitios web y cuentas de correo electrónico, disponer de información permanente sobre fondos y programas sociales para organizaciones, visualizar sus experiencias y proyectos, entre muchas otras prestaciones.
- **Se puso en funcionamiento el sitio web [www.portalciudadano.cl](http://www.portalciudadano.cl)** con el objeto de que las organizaciones cuenten con un canal efectivo de información gubernamental atingente, así como para promover la interactividad y la participación de las diversas expresiones asociativas de la sociedad civil en una comunidad virtual, visibilizando sus respectivos trabajos y generando asociatividad entre ellas a través del uso de nuevas tecnologías. Este sitio está orientado a organizaciones que se hayan inscrito en el Registro Único de Colaboradores del Estado y que se hayan autodenominado de interés público, en cuyo caso deben inscribirse en el sitio portal ciudadano, para acceder a la oferta de este sitio.

Para fortalecer el trabajo voluntario en Chile se llevó a cabo un programa piloto con cuatro centros regionales de voluntariado evaluados y con documentación sistematizada. Los centros, ubicados en las regiones IV, V, VIII y Metropolitana acogieron a 6 mil 778 voluntarios/as, entregaron formación a 5 mil voluntarios/as y derivaron a 4 mil 414 personas a instituciones de trabajo voluntarios. Como parte de sus actividades, los centros regionales financiaron 251 proyectos solidarios por un monto de más de 430 millones de pesos.

Ampliando la iniciativa de los centros regionales del programa Piloto, el año 2004, 119 proyectos de acciones voluntarias fueron desarrollados por organizaciones sociales en todas las regiones del país, con un financiamiento de más de 600 millones de pesos. El 2003 se realizó el

Encuentro Internacional de Voluntariado “Movilizando el Capital Social y el Voluntariado en América Latina” que congregó a 3 mil 500 delegados chilenos y extranjeros en torno al análisis de las perspectivas del voluntariado en la región.

Con el objeto de diseñar una estrategia nacional de voluntariado que promueva una política pública en la materia, se realizaron los siguientes diagnósticos:

- Estudio comparado sobre la situación del voluntariado en Chile y en otros países, publicado y distribuido en todo el país.
- Investigación sobre la conversación social y opinión pública sobre el voluntariado en Chile. Catastro de organizaciones voluntarias en Chile.

A partir de esta experiencia se desarrolló una propuesta de estrategia nacional de fomento de la acción voluntaria como una forma de participación ciudadana y se incorporó un estatuto de voluntariado en el proyecto de ley de participación ciudadana.

En lo referente a la mejora de los canales de comunicación entre el Estado y las personas, se han desarrollado los siguientes progresos:

- Diseño y puesta en funcionamiento de [www.chileparticipa.gov.cl](http://www.chileparticipa.gov.cl) que permite a la ciudadanía conocer y acceder a toda la oferta de beneficios sociales del Estado y sus instituciones dependientes, así como a las oportunidades de participación ciudadana promovida por el instructivo presidencial.

En definitiva, se han plasmado un conjunto de iniciativas desarrolladas desde la propia dinámica del Estado y que han intentado potenciar una relación democrática con la sociedad civil, situación que en su relación no ha sido un proceso ajeno de dificultades y que aún permanecen deudas históricas no resueltas que han agudizado y tensionado esta relación.





## 2. Contexto histórico de las organizaciones del tercer sector

---

**E**s necesario iniciar este punto situándonos desde la Modernidad como proceso histórico que originó cambios en la visión de mundo de quienes se incorporan a él, en sus aspectos científicos, religiosos, culturales, políticos, sociales, entre otros.

Desde un punto de vista científico las personas toman conciencia de la realidad que los rodea y se dan cuenta que pueden en gran medida manejar y modificar la naturaleza de las cosas de acuerdo a sus intereses, es decir, se rompe con la visión simbólica del mundo, el ser humano ya no es un ser mediador, sino que investiga sus leyes y transforma su acción, el mundo se vuelve regulado desde los sujetos.

Desde una perspectiva religiosa, la Modernidad genera el proceso denominado secularización, proceso que provoca un desencantamiento de la organización religiosa del mundo, la ruptura con la visión teocéntrica predominante hasta ese entonces, dando paso a la reivindicación de la realidad social como orden determinado por los hombres, es decir, estos organizan su convivencia y afirman su autonomía respecto de lo religioso.

La ilustración es la característica central de la modernidad, desde una perspectiva cultural. Este proceso genera una apertura del hombre a una serie de hechos que le estaban prohibidos, generando con ello un sentido más crítico y cuestionador de su entorno. Es decir, tiene acceso a información que se encontraba sólo en poder de los religiosos, quienes podían así mantener la creencia en un ser superior sobre la base de la ignorancia de las personas.

Desde una visión política, se caracteriza este fenómeno por romper con los privilegios de una sociedad jerarquizada para reemplazarlo por una concepción funcional a esta y por democracias representativas con procedimientos formales, vale decir, se termina con la época aristocrática y se da paso al surgimiento de una nueva relación sociopolítica entre los diferentes niveles sociales.

En general, la modernidad, desde una visión social, dio paso a una nueva visión de hombre, con una mayor conciencia de su autonomía provocando un análisis racional de lo que sucede en su entorno.

En otras palabras, se afirma que los seres humanos pertenecen a un mundo gobernado por leyes naturales que la razón descubre y a las cua-

les la razón está sometida, incorporando o identificando de esta manera como agente de este proceso al pueblo, la nación y al conjunto de los hombres como un cuerpo social que funciona en conformidad con las leyes naturales y que deben liberarse de las formas de organización y dominación irracionales que tratan de hacerse legítimas recurriendo a una revelación, una decisión sobrehumana.

Considerando lo anterior, se puede indicar que la modernidad encuentra su origen y sustento en la racionalidad, la cual se convierte en el proceso que valida y busca dar respuesta a todos los fenómenos que rodean a las personas.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la racionalidad asume otras connotaciones, no valorando la importancia del hombre. En dicho proceso se quebranta, por ejemplo, la autonomía profesional de los obreros que son sometidos a ritmos y mandatos supuestamente científicos, pero no son más que instrumentos puestos al servicio de las utilidades, provocando la indiferencia en las realidades fisiológicas, psicológicas y sociales el hombre que trabaja. (Touraine, 1994)

Este cambio se debió a los procesos mismos de la modernidad, cuya fuerza principal era la apertura a un nuevo mundo. Esta apertura trajo consigo un aumento en la densidad de los hombres, los capitales, los bienes de consumo, instrumentos de control social, etc.... y cuya acción y consecuencia se basa en una racionalidad de tipo instrumental, en otras palabras, la visión racionalista del mundo se convierte en una acción puramente técnica la que se encuentra al servicio de las necesidades, ya sea de los capitalistas o de los consumidores.

Plantear el tema de la modernidad bajo un prisma racionalista no nos permite obtener una visión completa al respecto, puesto que se encuentra oculta una mitad: el surgimiento del ser humano con libertad y creación. (Touraine, 1994)

Lo anterior, porque durante el transcurso de la historia cada vez se producían mayores disociaciones entre la parte instrumental y valórica de la modernidad, lo que significó que cada vez y con mayor fuerza no se considerará importante la parte subjetiva de cada persona en cuanto a emociones, sentimientos, valores y deseos, los cuales constituyen la esencia del desarrollo pleno de los individuos y por tanto de una sociedad.

Esta desvalorización generó sociedades con una gran despersonalización y un muy bajo sentimiento de solidaridad con los menos favorecidos o con quienes no pueden competir, por múltiples razones, en un contexto exigente y altamente competitivo.

En este contexto, la subjetivación tiene como principio central el permitir la unión del campo fragmentado de la modernidad, es decir, se pretende unir y complementar al sujeto y la razón en relación con su entorno social, político, económico y personal, en definitiva, embarcarlo en el proceso de la modernización. El informe del PNUD Chile de 1998 nos da cuenta de este sentimiento. Este informe tuvo como objetivo “buscar comprender el sentido y orientación de la modernización en marcha y su impacto en la vida cotidiana de la gente y su sociabilidad”, es decir, qué es “lo que sienten, viven y piensan los chilenos y las chilenas frente a los cambios que se desarrollan en el país”. Al respecto, Lechner (2002) señala que este estudio causó un gran impacto en el debate público ya que adquirió visibilidad una dimensión habitualmente no considerada: la subjetividad de las personas.

Esta se manifiesta a través de los valores y creencias, disposiciones mentales y conocimientos prácticos, normas y pasiones, experiencias y expectativas y también en los miedos. Este autor presenta tres fenómenos que se desprenden del citado informe: miedo al otro, miedo a la exclusión económica y social y miedo al sin sentido.

En definitiva, la modernidad se concibe como un estilo de vida y organización social, es avanzar hacia algo, progresar en distintos ámbitos hasta llegar a crear cosas nuevas que nacen del hombre y para el hombre, el cual es él mismo el encargado de lograr sus objetivos últimos planteados en el ámbito individual, grupal y societal.

El proceso de Modernidad implica un desarrollo con altos niveles de competitividad tanto a nivel nacional como internacional, todo lo cual tiene a la base al individualismo. En sí, la modernidad afecta las relaciones sociales en el sentido de que estas ya no se dan en forma directa (cara a cara), sino que van adquiriendo un valor secundario al tener otros procesos que van mediando las relaciones sociales, como lo es el dinero y los sistemas expertos (tecnología, telecomunicaciones, entre otros.).

Chile no ha quedado al margen de estas transformaciones, su impacto se ha visualizado a lo largo de su historia. No obstante, el objetivo del libro no es realizar un análisis histórico de las organizaciones del tercer sector, pero sí es necesario considerar algunos elementos que han tenido influencia en los últimos años y que dicen relación específicamente con el **nacimiento o emergencia del Tercer Sector y el funcionamiento del Estado: Proceso de Modernización.**

La indagación histórica de la sociedad civil, en Chile específicamente, se puede hacer desde tres perspectivas. En una mirada se pueden

identificar las acciones realizadas por la Iglesia Católica en relación a las personas desfavorecidas. Desde otra se encuentran las acciones llevadas a cabo por personas pertenecientes a la aristocracia criolla que se asociaron en virtud de los desamparados. Y por último, las acciones organizadas y colectivas que en virtud del apoyo mutuo que realizó el movimiento obrero, “los llamados ‘movimientos sociales’ son el terreno en el que nacen y se desarrollan los ‘sujetos’ del tercer sector que encarnan estas necesidades de la relacionalidad humana”<sup>4</sup>.

Existen antecedentes que dan cuenta, que “los orígenes de la sociedad civil en Chile se remontan al período colonial, en el cual ya existían organizaciones benéficas -muchas de ellas auspiciadas por la Iglesia Católica-, a cargo de múltiples iniciativas de beneficencia y solidaridad”<sup>5</sup> que a través del llamado “pacto colonial, que implicaba el apoyo de la administración colonial a su tarea religiosa; asegurando a la Iglesia el monopolio de la educación, ejercida casi exclusivamente por eclesiásticos”.

Las primeras agrupaciones sociales y políticas del siglo XIX fueron constituidas, por el primer núcleo de trabajadores, los artesanos. Las primeras sociedades de artesanos se fundaron en año de 1929 en Santiago, cuya existencia fue breve “y no escaparon al disciplinamiento portaliano de los años treinta, que significó un severo control de la vida social y de la oposición política liberal”. Diversos artesanos fueron incorporados en esos años a la Guardia Cívica bajo el mando de oficiales provenientes de la élite”<sup>6</sup>. La segunda mitad del siglo XIX “se inicia con hechos claves para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, se da reconocimiento jurídico a las fundaciones y corporaciones como organizaciones sin fines de lucro”<sup>7</sup> (citado en Irrázabal, Ignacio; Hairel, Hielen; Sokolowski, Wojciech; Salamon, Lester.), este hecho fue el resultado de la llamada “Cuestión Social”<sup>8</sup>, pues como se mencionó con anterioridad generó la proliferación y despliegue de tales fundaciones (organizaciones), que fueron posible social y económicamente, porque “la Iglesia Católica había sido, desde los siglos coloniales, una

---

<sup>4</sup> Herrera, Manuel. “La especificidad Organizativa del Tercer Sector: tipos y dinámicas”. Revista Papers N° 56, 1998.

<sup>5</sup> Irrázabal, Ignacio; Hairel, Hielen; Sokolowski, Wojciech; Salamon, Lester. “Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro”. PNUD. Santiago. 2006.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Grez, Sergio. Cuestión social en Chile, ideas y debates precursores (1804-1902). Santiago: Dibam, 97. 1995.

<sup>8</sup> Irrázabal, Ignacio; Hairel, Hielen; Sokolowski, Wojciech; Salamon, Lester. “Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro”. PNUD. Santiago. 2006.

importante receptora y recaudadora de fondos, que no solo provenían de donaciones gratuitas, sino también de un sistema tributario eclesiástico formal e informal, privado pero público". "Así surgieron y se consolidaron por ejemplo, las Conferencias de San Vicente de Paul; la Hermandad de Dolores; los Asilos del Buen Pastor; la Casa Central de La Caridad; los Círculos Obreros"<sup>9</sup>, entre otras organizaciones.

Sin desconocer otros antecedentes relevantes de la historia en lo que respecta a cómo se va configurando el tercer sector en el país surge un dato importante en la emergencia de este, es así que en 1953 nacen las ONG cuando la Organización de Naciones Unidas (ONU) busca generar y desarrollar relaciones de base con las distintas comunidades del Tercer Mundo. Durante la década de los ochenta las organizaciones de la sociedad civil contribuyeron de manera prominente a reconstruir los tejidos de la sociedad civil, legitimándose dentro de los sectores populares, "junto a los campesinos, mujeres, jóvenes, obreros y pobladores, donde se discutieron los problemas de país y elaboraron proyectos para un desarrollo diversificado y participativo de las comunidades locales"<sup>10</sup>. En la década de 1990 las ONG juegan un rol fundamental en la democratización de los países de América Latina, sobre todo por su rol de enlace entre las políticas públicas y los movimientos sociales. "El retorno a la democracia fue quizás, en buena medida, producto del trabajo silencioso de la educación popular y de reconstrucción de tejidos sociales a lo largo y ancho de Chile realizado durante esos años por las ONG... Allí se discutieron los problemas laborales, los asuntos económicos, la cuestión de la mujer, los temas urbanos, la cuestión campesina, la pobreza, en fin, casi todos los temas de nuestra sociedad. Posteriormente, los gobiernos de la concertación asumen la tarea de introducir correcciones en éste modelo, "proponiendo una mayor proactividad del Estado frente al predominio del Mercado y convocando a la Sociedad Civil a sumarse al esfuerzo de hacer país con equidad social e igualdad de oportunidades"<sup>11</sup>.

Entre los años 1998 y 1999 desde diversos sectores se evaluó como insuficiente la calidad de la participación ciudadana en las políticas públicas. De este proceso dan cuenta, entre otros, el artículo de Guillermo Campero "Más allá del individualismo"; los documentos "Participación social en el Chile actual" de la Corporación Tiempo 2000 y "Renovar la

---

<sup>9</sup> Salazar, Gabriel. La larga y angosta historia de la solidaridad social bajo régimen liberal (Chile, siglos XIX y XX). Cuadernos de Historia 23. Departamento de Ciencias Históricas Universidad de Chile. Santiago 2003.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> *Ibíd.*

Concertación: la fuerza de nuestras ideas”; el texto “Nuestros Miedos” de Norbert Lechner; los Informes del PNUD del año 1998 “Las paradojas de la modernización” y del año 2000 “Para Gobernar los Cambios”; y los trabajos de Claudia Serrano realizados para Mideplan, la Secretaría General de Gobierno y Sernam.

Estos documentos coinciden en levantar un diagnóstico crítico: a) nuestra sociedad no favorece ni impulsa la confianza y la construcción de lazos de cooperación; b) el esquema institucional y las políticas sociales no han promovido una participación ciudadana efectiva y decisional, sino más bien instrumental; c) la gente anhela y requiere más asociacionismo y capital social; d) existe una creciente y preocupante distancia entre la acción pública y la sociedad civil.

### 3. Dimensiones actuales situadas desde la perspectiva del Tercer Sector

---

**E**n la actualidad y desde un punto de vista cuantificable basándose en el estudio de Ignacio Irarrázaval<sup>12</sup> podemos decir que el sector sin fines de lucro es un importante actor en la economía chilena, pues de acuerdo a las estimaciones realizadas el sector no lucrativo chileno emplea en forma remunerada y voluntaria sobre las 303 mil personas en jornada completa. Si solo se considera el empleo remunerado, este representa al 2.6% de la población económicamente activa. En otras palabras, la sociedad civil chilena emplea a más de tres veces el personal del sector minero (1.3%).

También se puede expresar el tamaño relativo del sector en términos de gastos, donde las instituciones sin fines de lucro representan un 1.5% del PIB, es decir, US\$ 1.408.9 millones en gastos, solo desde el tercer sector. Chile constituye el mayor sector sin fines de lucro de Latinoamérica, es decir, el sector sin fines de lucro chileno no solo es significativamente grande comparado con la industria doméstica, como minera, sino también en comparación con los países vecinos y globalmente.

El total del empleo está predominantemente utilizado por el sector de servicios correspondiente a dos tercios (59%) del empleo total (empleo remunerado más voluntariado) del sector sin fines de lucro chileno. Esto se encuentra en cuatro campos de actividad relacionados tradicionalmente con el bienestar social: educación, servicios sociales, desarrollo comunitario y salud.

En nuestro país la principal fuente de ingresos ha estado constituida por las subvenciones y los pagos del sector público, alcanzando el 46% de los ingresos. Este nivel duplica lo que ocurre en países en desarrollo (23%) y es más cercano a lo que se da en países de tipo europeo de Estado de bienestar (55%). Las subvenciones de educación, así como los fondos concursables y otras subvenciones específicas del Estado a las Organizaciones sin fines de lucro (OSFL) tienen la característica de ser contratos formales para la entrega de ciertos servicios sujetos a estándares de calidad y cantidad. En estos casos, estas instituciones operan más bien como

---

<sup>12</sup> Irarrázabal, Ignacio; Hairel, Hielén; Sokolowski, Wojciech; Salamon, Lester. "Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro". PNUD. Santiago. 2006.



prestadoras de servicios que como entes autónomos que desean colaborar al desarrollo de grupos o personas desde su propia visión.

En relación a los ingresos propios significativos estos provienen de cuotas de membresía y pago por servicios constituyéndose en una fuente importante de ingresos, alcanzando el 36% de ellos. En términos generales, estos ingresos son la principal fuente de financiamiento en Latinoamérica, llegando a un promedio de 68%.

También podemos señalar la limitada financiación procedente de la filantropía: la filantropía privada no es la principal fuente de ingresos del sector no lucrativo en ningún país o región. En Chile las donaciones de personas y empresas representan el 18% de los ingresos de este sector, lo que está a la par con el promedio de los países desarrollados (17%) y es significativamente más alto que en el resto de Latinoamérica (12%), que el promedio de los países estilo europeo de estado de bienestar (8%) y que el promedio de los 37 países (13%). que formaron parte del Estudio.

Otro dato importante es que son organizaciones con alta presencia de empleo remunerado y alta concentración de los ingresos totales. Las OSFL que se dedican a la educación y las que se dedican a los servicios sociales acumulan el 70% del empleo remunerado del sector y, a su vez, concentran el 57% de los ingresos totales del sector.

En definitiva, se trata de organizaciones profesionalizadas que movilizan un volumen importante de recursos. La región metropolitana acumula cerca del 50% del total nacional de las OTS. En términos de empleo remunerado, el 35% de este se encuentra en la zona metropolitana, mientras que la población económicamente activa se encuentra en un 43% en la misma zona.

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

Desde diversos estudios cualitativos realizados en torno al voluntariado y entendiendo este como aquella característica fundamental en las organizaciones del tercer sector se puede citar el estudio "Tercer sector y

voluntariado en Chile”, de la autora Marcela Jiménez de la Jara la cual indica que “Los informantes claves entrevistados señalaron masivamente que la principal motivación social es el ser humanos en sí, considerando que es algo innato del ser humano, parte y esencia de este desarrollar actividades voluntarias o solidarias, asumidas en las respuestas como sinónimos. Nuevamente se afirma que la sociedad impone otros valores, pero éstos irían en contra de la naturaleza humana. Esta categoría fue mencionada por todos los segmentos de entrevistados con excepción de los académicos”.

Continúa la fuente asegurando que, “una segunda motivación social para desarrollar actividades voluntarias tendría relación con el deseo de provocar un cambio en el mundo, en las situaciones de desigualdad social que se viven a diario. Esta motivación fue señalada por todos los segmentos de informantes clave con excepción de los políticos”.

Lo anterior nos demuestra que una de las características centrales del tercer sector está asociada a la figura del voluntariado, específicamente en la realidad chilena es un rasgo distintivo que requiere de una profundización que se intentará abordar a lo largo del estudio.



## 4. Emergencia de la Sociedad Civil

---

Los antecedentes situados desde el Estado nos señalan que en los ámbitos internos de este se requiere de una estructura organizacional adaptable y/o flexible a las dinámicas sociales, es decir, se requiere de una visión/proyecto político que oriente y genere las directrices de trabajo hacia los territorios, involucrando en este proceso no solo a la actividad “social” de la institucionalidad pública, sino a los propios sujetos y/o colectivos representantes de la sociedad civil, dado que son estos los principales protagonistas en la construcción de los procesos de desarrollo.

En este sentido, la Modernización del Estado requiere de instituciones que potencien a los funcionarios públicos de destrezas y competencias para ejercer una gestión social innovadora. Esto significa agentes proactivos, creativos, con flexibilidad cognitiva y con compromiso ante los desafíos de una propuesta que rompa con la estructura municipal clásica. Promoviendo una interacción, diálogo y coordinación entre los actores insertos en las localidades que le permita asumir un rol de facilitador de las decisiones y acciones concertadas con la comunidad, incorporando habilidades como el trabajo en equipo, delegación de tareas, responsabilidades compartidas, retroalimentación del proceso, eficacia y eficiencia en su gestión, entre otras.

Por lo tanto, no se necesita solo de una inyección de recursos financieros, sino que, por el contrario, requiere de una readecuación de los medios existentes, pues los recursos económicos, materiales y humanos (profesionales y técnicos) existen y solo se requiere de una intencionalidad política y técnica que genere procesos de cambio en los modelos laborales que operan actualmente en los funcionarios públicos y así optimizar los recursos existentes.

Cualquier iniciativa pública que apunte a la consolidación de procesos de descentralización en las bases sociales requiere considerar una lógica de vínculo “afectivo/cercanía” con los actores involucrados, como estrategia de legitimar y socializar esta acción.

Es importante, por lo tanto, generar una visión de totalidad de los diversos actores locales del territorio, no parcelando o dividiendo a la sociedad ni a la comuna, sino creando una complementariedad de las fuerzas vivas en la consecución del desarrollo local. En este sentido, la relación entre ciudadanía y Estado se debería basar principalmente en un

vínculo colaborativo, donde los actores en su conjunto complementen roles y generen una visión más amplia de la gestión social a nivel local.

Compartiendo el diagnóstico de una manifiesta debilidad de la participación ciudadana en Chile, otros autores sostienen que esta es expresión de un tránsito desde una participación centrada en el Estado y en temas reivindicativos relacionados con la igualdad y la justicia a otros de carácter cultural, por ejemplo, las mujeres, el medio ambiente, las minorías étnicas, la identidad sexual, etc., temas que no interpelan exclusivamente al Estado pero que reclaman de este respuestas en materia de políticas públicas.

Ante estos nuevos escenarios la ciudadanía empieza a asumir paulatinamente nuevos rumbos, intentando romper la dependencia y manipulación estatal. Si bien existe una intencionalidad política de mejorar las administraciones públicas en el contexto de la modernización del estado, en forma paralela se están generando nuevos movimientos sociales que permiten a la ciudadanía posicionarse como un actor alternativo a los ya tradicionales "la ciudadanía ya no es definida como pertenencia del individuo al estado, sino como complejo de derechos-deberes de los sujetos de ciudadanía, ya sean individuos o actores colectivos"<sup>13</sup>.

En este sentido, la sociedad civil empieza a emerger dada la incapacidad que ha manifestado el Estado de asumir nuevos temas públicos y de interés ciudadano, emergen actores con capacidades de poder plantear nuevos desafíos y romper la lógica paradigmática del Estado a partir de sus tradicionales políticas sociales, "la mayor parte de los analistas del estado de bienestar asumen posiciones defensivas y ven los cambios como una amenaza a las garantías sociales conquistadas en el pasado"<sup>14</sup>.

En palabras de H. Arent el núcleo de la participación es el poder y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto; el poder en este sentido, no es nunca la propiedad de un individuo sino que pertenece al grupo y existe solo mientras este exista. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común. (Arent; 1993)

En síntesis, es necesario a partir de los escenarios expuestos poder establecer relaciones horizontales entre los actores que son parte de los procesos de desarrollo del País, Sociedad Civil-Mercado y Estado, inten-

---

<sup>13</sup> Herrera, Manuel. "Las Políticas Sociales en el Welfare Mix". Universidad de Granada Revista REIS, 96/01, p. 73.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 76.

tando comprender la diferenciación entre estos de acuerdo a las propias características y necesidades, como el complemento para el logro de objetivos tanto individuales como colectivos.

**Como supuesto del estudio** se puede señalar que la intencionalidad política del Estado establece vínculos con las diferentes organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de lograr alianzas estratégicas que permitan a éste mantener un modelo económico que perpetúe las desigualdades sociales, proporcionando un marco jurídico que garantice la propiedad privada, donde la desresponsabilización del Estado en materia social se agudice, reduciendo su labor a través de la externalización y privatización de sus servicios.

## 5. Pregunta y objetivos de la investigación

---

### **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Qué significado adquieren las organizaciones del tercer sector en la región del Libertador Bernardo O'Higgins de Chile?

### **OBJETIVO GENERAL**

Comprender el significado que adquieren las organizaciones del tercer sector para sus representantes y autoridades de Estado pertenecientes a la región del Libertador Bernardo O'Higgins de Chile.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Caracterizar las distintas OTS pertenecientes a la región.
2. Interpretar el sentido que le dan los representantes de las OTS a su actuar en la región.
3. Describir la relación que se establece entre las OTS y el Estado en la región.
4. Aportar estrategias de apoyo que fortalezcan la relación del Estado con la sociedad civil en la región.

## 6. Discusión Bibliográfica

---

**E**l primer eje del estudio se sitúa desde la “caracterización de las organizaciones del tercer sector”. Para ello se dará a conocer las construcciones teóricas en torno al tema, sus características y tipologías.

### 6.1 TERCER SECTOR Y SUS POSTULADOS TEÓRICOS DESDE LAS CIENCIAS POLÍTICAS, DE LA SOCIOLOGÍA Y DESDE EL DERECHO

En este punto se pueden distinguir tres lineamientos o postulados teóricos que dan cuenta de cómo abordar o comprender la sociedad civil: desde las ciencias políticas, desde el derecho y desde la sociología.

**Desde la ciencias políticas** el concepto de sociedad civil posee un análisis histórico bastante amplio, (John Locke, Adam Smith, Ferguson, Hegel, Marx, Tocqueville, entre otros). El sentido de esta parte no es realizar un análisis del concepto según los diferentes autores, sino más bien partir de la evolución histórica del concepto de sociedad civil y poder dar a conocer cuáles son las diferentes tendencias teóricas en cuestión.

De acuerdo a lo anterior una visión se vincula “en Europa del este y en otras sociedades de Latinoamérica y Asia que en su día sufrieron un régimen dictatorial; el concepto es utilizado como una forma crítica hacia los regímenes despóticos que padecemos en la actualidad. En este sentido, durante las décadas de los ochenta, apela a un ideal puro y simple y la puesta en marcha de un programa para la creación de nuevas instituciones.

La segunda visión dada por el autor y que es la que impera actualmente en Estados Unidos y en la Europa Occidental, apela a la herencia sociológica, a la puesta en marcha de un programa para resucitar a viejas instituciones”<sup>15</sup>. De acuerdo a lo anterior, se intenta rescatar la herencia que ha marcado al concepto de sociedad civil en sus diferentes contextos políticos denominado por el autor los libertarios, los comunitarios y los modelos democráticos sólidos.

Desde la perspectiva libertaria se hace alusión a dos ámbitos que se han visto con relativa independencia: público y privado. El ámbito públi-

---

<sup>15</sup> Barber Benjamín, R. Un lugar para todos; como fortalecer la democracia y la Sociedad Civil. Barcelona, España, Paidós, 2000. p. 23.



co es vinculado al dominio de la política (elección de autoridades, pago de impuestos, contribuciones, donde se desarrolla la prestación de servicios jurídicos, cumplimiento de nuestras obligaciones cívicas, entre otras) y desde la dimensión privada se convierte en el lugar donde se realiza el resto: donde trabajamos, nos recreamos, donde se comparte con la familia, amigos, es decir, el mundo íntimo de la persona.

Esta polarización de la esfera pública y privada hace que no sean conciliable estas dimensiones, por un lado el dominio del Estado y de sus instituciones gubernamentales es donde se concentra el “poder (capacidad de este de monopolización legítima) y, por otro, donde nos desarrollamos como persona, nuestro entorno inmediato, que abarca desde los individuos hasta las organizaciones sociales, desde las corporaciones económicas hasta las asociaciones civiles, definido como un sector de libertad: el mercado, significa libertad, donde se establecen contratos voluntarios, y por la libre asociación de la que emana la condición de privacidad e individualidad”<sup>16</sup>. Esta bipolaridad impone al sujeto la elección entre lo que es el mercado y el gobierno, bajo esta perspectiva el autor señala que la sociedad civil es sinónimo del sector privado, del mercado, un territorio de individuos libres que se asocian de forma voluntaria en varias agrupaciones de carácter económico y social de naturaleza contractual en la que se incluye la familia.

En este sentido, se obliga al sujeto por la elección por una de estas esferas, por ende cualquier desarrollo de una de estas es producto del debilitamiento de una de ellas, cuando más privado, menos público, cuanto más poder menos libertad “el principal presupuesto ontológico del liberalismo es que la única y última unidad de la vida social es el individuo y que todas las instituciones sociales no son más que asociaciones de individuos discretos, donde el individuo es la sede de la voluntad soberana, por ende las iglesias, los partidos, las empresas comerciales, son sólo agregados colectivos de voluntades individuales”<sup>17</sup>.

Este modelo y siguiendo las ideas del autor no da paso a la sociedad civil, sino más bien al sector privado. Bajo esta lógica ha estado en discusión permanente respecto a cuál de los dos ámbitos debe prevalecer en la actualidad. Hay quienes piensan que el Estado no debe intervenir en los aspectos económico/privados, es decir el mercado se regula por sí mismo y por ende lo que sucede en este es cuestión de privados. Bajo este

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> Arbos, Xavier y Salvador, Giner. *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, España, Siglo XXI, 1993. p. 23.

prisma el Estado es un agente que hay que debilitarlo para que la sociedad/mercado/mundo privado funcione de acuerdo a sus propios objetivos, privatizando sus funciones sociales y dejando que cada uno de los diferentes actores (individuales, corporativos) funcionen de acuerdo a sus propios intereses. Por otro lado, hay quienes postulan que el Estado sí debe intervenir en aquellos asuntos que son propios de la ciudadanía y por ende este debe ser fortalecido para que su función sea velar por los intereses de aquellos que consideran que el mercado no les permite ser parte en las satisfacción de sus necesidades sociales.

Según lo anterior, la sociedad civil establece una relación de tipo instrumental, donde el sujeto privilegia la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas, es decir, da relevancia a ser un consumidor que permite acceder a los diferentes bienes y servicios ofrecidos por el mercado, donde el DERECHO es la única arma política a la que los ciudadanos privados pueden acceder (cliente-consumidor) por ende “cualquier institución que se inmiscuya en los diversos lugares del mercado, aunque sea para imponer una distribución, determinada desde afuera, de bienes y recursos, está abocada a debilitar e incluso a destruir los arreglos sociales que resulten y que son, precisamente, los de la sociedad civil”<sup>18</sup>.

Las críticas planteadas por el autor a esta forma de entender la sociedad civil es que bajo el modelo libertario no se es capaz de suavizar las relaciones existentes entre el individuo y el mercado, donde los conceptos de solidaridad y comunidad que se demandan en las sociedades actuales no son pertinentes bajo esta lógica.

Por otro lado, la perspectiva comunitaria se mantiene la dicotomía entre lo gubernamental y lo privado, la diferencia con la perspectiva anterior, los comunitarios no creen que el dominio privado solo abarque el ámbito de la solidaridad, el de la defensa de los derechos individuales o el dominio de los empresarios, al contrario señalan que las personas pertenecen a una comunidad y que todas están relacionadas entre sí por una serie de lazos que preceden y condicionan la individualidad.

Se comprende a la sociedad civil como una mezcla confusa de relaciones sociales ineludibles que unen a las personas, primero desde las familias y asociaciones similares como los clanes y luego en agrupaciones, vecindarios, comunidades, congregaciones y en jerarquías sociales más amplias. Los libertarios consideran que la sociedad civil es un espacio de acción para los individuos privados y para las asociaciones voluntarias y

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* p. 23.

reguladas a las que ellos eligen afiliarse y piensan que es casi una condición indispensable para su soledad.

Los comunitarios, por otra parte, consideran que la sociedad civil es una zona en la que la gente interactúa, en la que se asocia en comunidades y la consideran indispensable para la unión social. Los comunitarios parten de la premisa de que la mayoría de las asociaciones humanas vienen dadas (se atribuyen) en lugar de elegirse (voluntarias).

El actor determinante de la sociedad civil en el modelo libertario, en su fase de creación, es la rebeldía a la defensa de los derechos y en las democracias consolidadas a la defensa de los derechos del consumidor. En el modelo comunitario “él es el miembro del clan: el hombre comprometido vinculado a la comunidad por medio del nacimiento, la sangre y el paso de lo sublime a lo trivial. En este caso la ciudadanía adquiere una dimensión cultural y marca su territorio valiéndose de la exclusión, en lugar de hacerlo por medio de la inclusión, refiriéndose a menudo a unos anónimos ‘otros’ y a unos ‘desconocidos’ cuya cualidad de extranjeros ayuda a definir a los miembros excluyentes que forman dicha comunidad”<sup>19</sup>.

El liberalismo clásico, con su recelo hacia los políticos, insiste en la existencia de un muro entre el Estado y el sector privado así como en la creación de un aparato gubernamental minimalista, pero demuestra un escaso interés por gobernar excepto para limitar su jurisdicción. Puede concebir el mercado libre como un sustituto apto para realizar diferentes tareas de gobierno, pero su principal objetivo es acabar con el gobierno en lugar de controlarlo.

Los comunitarios, por otra parte, a veces parece que desean subordinar al Estado y a sus instituciones a una comunidad mayor, en este caso la sociedad civil se convierte en la comunidad de todas las comunidades, de forma orgánica y completa, la fuente de toda autoridad política y moral, incluyendo la autoridad gubernamental. Donde los libertarios muestran una preocupación ante la posibilidad de que los burócratas del Estado puedan imponer importantes valores sobre los grupos y los individuos libres, los comunitarios temen que el Estado pueda ser corrosivamente agnóstico y que carezca de cualquier tipo de valores.

Por último desde la perspectiva Democrática el autor señala que el aprendizaje, ocio, justicia y oportunidades son una receta solemne para una sociedad civil democrática, en la que las instituciones libres y la so-

---

<sup>19</sup> Barber Benjamín, R. Un lugar para todos; como fortalecer la democracia y la Sociedad Civil. Barcelona, España, Paidós, 2000. p. 33.

ciabilidad puedan descansar plácidamente sobre la ciudadanía sin verse atrapadas por un gobierno arrogante. Un concepto democrático de sociedad civil que difiere de las versiones que hemos discutido desde hace tiempo, ya que une explícitamente la sociedad civil con los ciudadanos. Rechaza la oposición diametral de los sectores público y privado y en su lugar postula un tercer sector mediador de compromiso social.

La tendencia tanto por parte de los libertarios como por parte de los comunitarios de combinar lo privado con el espacio civil (ya sea en forma de mercado, ya en forma de comunidades) nos condena a tener que elegir entre opciones políticas rígidas que no son deseables ni realistas. Las asociaciones contractuales y las comunidades basadas en el parentesco, al igual que sus clones e imitaciones, representan en efecto formas de compromiso humano, pero tampoco ofrecen lugar en el que podamos comprometernos con nuestros vecinos, amigos, ciudadanos y extraños con los que tenemos la necesidad de convivir.

Desde la perspectiva democrática se adquiere un marco más flexible para el debate político y civil, dado que desde esta perspectiva se concibe a la sociedad civil como un espacio social donde sus diferentes sectores poseen identidades plurales y con múltiples proyectos, en lugar de concebir a esta como entidades singulares definidas exclusivamente por los lazos de sangre o por la economía. Se distinguen los ámbitos público y privado: un sector estatal ocupado por un gobierno y sus instituciones soberanas y un sector privado ocupado por una serie de individuos y sus asociaciones contractuales en el mercado y supone un tercer sector que actúa como mediador entre ambos y que parte de las virtudes de cada uno.

Este tercer sector es independiente, se define por sus "comunidades cívicas (su pluralidad es su esencia) que son asociaciones abiertas e igualitarias y que permiten la participación voluntaria, por ende los miembros constituyentes de sus comunidades deben, por tanto distinguirse por su capacidad de apertura e inclusión y, a pesar de ser privados, deben presentar los rasgos de igualitarismo y no exclusión propios del sector público como las del sector privado; son comunidades que se crean tanto por la actividad en conjunto como por su historia en común, por su tarea pública y por su labor privada, y alcanzan un alto grado de igualdad no porque, aisladamente sean igualitaria sino porque son plurales"<sup>20</sup>.

Se entiende la sociedad civil como un todo libre, ya que es un sector de carácter voluntario en el que los hombres y las mujeres pueden elegir

---

<sup>20</sup> Barber Benjamín, R. Un lugar para todos; como fortalecer la democracia y la Sociedad Civil. Barcelona, España, Paidós, 2000. p. 44.

libremente sus propias formas de asociación. Sus ciudadanos democráticos son activos, responsables, son miembros comprometidos de grupos comunidades que, si bien, tienen distintos principios e intereses contrapuestos, están dispuestos a arbitrar esas diferencias explorando un terreno en común. Las relaciones sociales en una sociedad civil democrática son profundas y más provechosas que las establecidas por los mercados o por la interacción económica de producción y consumo. Existen seres que no se conocen pero que son vecinos, asociados y cooperantes.

**Desde la corriente Teórica Sociológica** el tercer sector puede ser entendido según Donati como “el surgimiento de la relacionalidad social antes de que esta presente valores de intercambio (en el mercado) y antes de que llegue a ser objeto de regulación política y jurídica (por parte del Estado); en este sentido se debe entender el tercer sector como un tercer punto de vista, diferente al individual (liberal) y del holístico (estatal), que se centra en las relaciones sociales como tales; el tercer sector no es un añadido a la sociedad (representada, en general, como Estado-Mercado), es una realidad intrínseca a la sociedad (no a individuos singulares o entidades sistémicas)”<sup>21</sup>. En resumen, el tercer sector debe ser comprendido y explicado “como el producto de la diferenciación societaria en condiciones de creciente complejidad social”<sup>22</sup>.

Donati propone el esquema AGIL como una manera de poder mirar desde lo externo (desde otros sistemas o redes) al tercer sector en forma más propositiva e integradora, entregando algunas aproximaciones al concepto y de esta manera poder comprender las diferentes dimensiones que están presente a la hora de poder lograr consensos ante este.

- Desde un punto de vista de la economía, es decir, de los imperativos de la eficiencia para el sistema societario, el tercer sector corresponde a la economía social. (A)
- Desde el punto de vista político, es decir, de los requisitos de la eficacia para el sistema societario, el tercer sector corresponde a nuevos sujetos políticos representantes de la identidad y los intereses con sus finalidades y estrategias. (G)
- Desde el punto de vista regulativo, es decir, de la necesaria integración interna para el sistema societario, el tercer sector corresponde a nuevas redes de socialización. (I)

---

<sup>21</sup> Donati, Pierpolo. “El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y mas allá” Revista REIS. Universidad de Bolonia, Italia, julio-septiembre, 1997. p. 116.

<sup>22</sup> Ídem.

- Desde el punto de vista cultural (compromisos de valores para el sistema societario), el tercer sector hace referencia a una nueva cultura civil. (L)

Donatti nos permite encontrar las primeras orientaciones respecto del concepto desde su propia dinámica, señalando que no es un actor inferior al mercado o al estado, sino un actor más de la sociedad que posee características particulares en un escenario de horizontalidad de actores que se conjugan en el territorio. Utilizando el mismo esquema AGIL para la dimensión externa, también lo aplica a la **mirada interna** señalando que una acción solidaria organizada debe tener las siguientes características o prerrequisitos internos:

- Bajo el aspecto económico (la eficacia) debe poder disponer de sus propios medios instrumentales, incluyendo los medios de financiación o el recurso dinero como medio simbólico generalizado de intercambio; los bancos éticos. (A)
- Bajo el aspecto político (la eficacia) debe ser capaz de movilizar recursos (humanos y materiales) para la realización de sus propias metas. (G)
- Bajo el aspecto regulador (la integración interna) debe poder contar con una articulación específica de normas formas e informales. (I)
- Bajo el aspecto cultural (el compromiso con ciertos valores) debe hacer referencia a ciertos modelos de valores, es decir, debe poder recurrir a ciertas pautas de valoración de bienes y de relaciones sociales. (L)

Donati al plantear el esquema AGIL intenta integrar ambas miradas (externa e internas) con la finalidad de lograr establecer dimensiones comunes pero necesarias al momento de lograr una comprensión del concepto.

De acuerdo a lo anterior bajo la perspectiva sociológica el tercer sector se caracteriza por disponer de:

1. Una cultura propia, se trata de altruismo, solidaridad, confianza, reciprocidad, pero lo más general es que esta en juego su carácter relacional –reticular– de la identidad y de los intereses orientados hacia un nuevo mix entre actores.

2. Una normatividad propia, el tercer sector crea y utiliza formas autónomas de cambio social.
3. Un modo de funcionamiento propio, una operatividad que expresa formas organizativas propias caracterizadas por el hecho de movilizar recursos particulares y de combinarlos de acuerdo con modelos propios.
4. Un rol societario propio, en la división compleja del trabajo social, el tercer sector se especializa en la producción de nuevos bienes, denominados relacionales, este objetivo situacional y generalizado, el goal-attainment del subsistema tercer sector, que define su rol en el marco de la sociedad.

**Desde la corriente Teórica Jurídica** el tercer sector bajo esta perspectiva asume grados diferentes de organización, debe adoptar una forma jurídica que por lo general es un compromiso entre su propia naturaleza (misión) y las formas institucionales disponibles en los países que disfrutan del civil law. Estas formas son los códigos civiles y las diversas leyes ordinarias mediante las cuales es el Estado el que forja el sujeto de tercer sector, en cuanto obliga a cumplir una serie de requisitos si quiere ser reconocido y entrar en relación con las otras instituciones.

Desde esta perspectiva, y considerando lo planteado por Donati, “es necesario analizar el tercer sector desde los parámetros de las relaciones internas y externas y, en la medida de lo posible, tratar de explorar las interrelaciones entre las relaciones externas y las relaciones internas, dado que en este campo la organización es una cuestión de elaboración, mantenimiento y variación de las fronteras entre lo interno y lo externo”<sup>23</sup>.

**En el interior**, la estructura de las tareas y los cargos, los tipos y grados de recompensas para determinados papeles desempeñados en el interior y el exterior, la movilización de los recursos del interior, los procesos de toma de decisiones, los procesos de elección de los cargos y el diseño de la política colectiva, los modos de rendir cuentas a los propios miembros.

Todos estos parámetros pueden ser valorados a la luz de varios criterios, por ejemplo: el grado de participación que se consiente en el proceso de toma de decisión, es decir, si decide pragmáticamente un

---

<sup>23</sup> Donati, Pierpolo. “El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y mas allá” Revista REIS. Universidad de Bolonia, Italia, julio-septiembre, 1997. p. 125

funcionario específico, si deciden todos en forma conjunta o si lo hacen los órganos directivos, y el grado de flexibilidad en la división del trabajo social y público.

**En el exterior**, el modo de acceso y salida de los miembros, la modalidad de financiación y adquisición de recursos del exterior, las facilidades externas para el desempeño de los papeles internos, las formas de reconocimiento solicitadas desde el punto de vista jurídico en las relaciones con el Estado y en la contratación con otras agencias públicas y privadas, los modos de dar cuenta de las propias acciones y de los resultados obtenidos a las instituciones y a los entes externos, estos parámetros también pueden evaluarse a la luz de varios criterios como por ejemplo: la mayor o menor selectividad en los requisitos solicitados para ser miembro, la mayor o menor dependencia de ciertas instituciones (por lo general, de las que constituyen las principales fuentes de financiamiento).

Siguiendo a Donati, uno de los criterios de operatividad importantes para el tercer sector incluye el continuum informal-formal, entonces el problema de fondo y lo paradójico del tercer sector consiste en que para alcanzar sus objetivos debe adoptar grados más elevados de formalización, pero cuanto más se formaliza, más pierde las connotaciones relacionales que aseguraban su espíritu, la misión, las motivaciones, en definitiva, el empuje, del mundo vital.

En cierto sentido, para el tercer sector la optimización organizativa no consiste en ser más rentable o en hacerse cargo de ejecutar normas legislativas, sino más bien en encontrar un punto propio de equilibrio dinámico, procesual, entre resultados y recursos humanos, teniendo en cuenta el hecho de que, por un lado, un exceso de informalidad implica renuncia a una adecuada profesionalidad o carencia de la misma y por otro, un exceso de formalismo acarrea la utilización de lógicas de rigidez y despersonalización que producen en los miembros déficit motivacional y falta de sentido.

Muchos de los sujetos que forman parte del tercer sector se van configurando como iniciativas informales que posterior y progresivamente se van formalizando y adoptan modos operativos articulados de diversas formas que colocan también de formas diferentes en el mando al grupo originario o fundador. Que tal grupo quiera mantener su unidad, por muy compleja y diferenciada que sea, o bien escindirse y dar vida a unidades separadas, depende al igual que la agregación de grupos separados de una serie de variables como los recursos, la capacidad de gestión, los modelos y las dinámicas relacionales adoptadas que pueden verse favo-



recidas u obstaculizada por la legislación de un sistema político administrativo y las relaciones con el mercado. En este sentido, en el contexto de la realidad chilena encontramos según el marco jurídico antecedentes relevantes de considerar que permiten conocer aquellos rasgos diferenciables entre las Corporaciones y Fundaciones que actúan en el territorio nacional.

### **Rasgos diferenciales entre fundaciones y corporaciones<sup>24</sup>**

Una mayor precisión respecto del carácter de las fundaciones y su significación jurídica puede lograrse mediante un esquema comparativo entre las dos categorías de organización que la ley ha previsto como figuras básicas de personas jurídicas sin fines de lucro. Así, puede mencionarse como diferencias entre corporación y fundación las siguientes:

1.) **Estructura interna:** la corporación está constituida por un conjunto de individuos interesados, que son sus socios o miembros. En cambio, la fundación carece de un núcleo en sentido estricto. En lugar de interesados o miembros en las fundaciones encontramos una obra o establecimiento que se traduce en última instancia en términos de patrimonio.

Sin embargo, esta diferencia se ha relativizado en época reciente, toda vez que es innegable que tras el funcionamiento de las fundaciones normalmente puede identificarse un grupo de personas interesadas en la aplicación y administración del patrimonio afectado a la consecución de las finalidades tenidas a la vista por el fundador o fundadores. Por lo demás, el propio Art. 545 inc. final señala, más allá de la existencia separada de corporaciones y fundaciones que hay entidades que participan de uno y otro carácter.

2.) **Autonomía o heteronomía de la voluntad:** el objeto que anima a la corporación surge de la voluntad de los miembros que concurren a constituir la y se desarrolla a partir de la voluntad de tales miembros asociados. En cambio, en las fundaciones el móvil que constituye su objeto viene desde afuera, de la voluntad de disposición establecida por el o los fundadores. Se dice, entonces, que las corporaciones tienen una voluntad autónoma y las fundaciones tienen una voluntad heterónoma.

Arturo Valencia Zea lo explica del siguiente modo: "la fundación existe independientemente de todo grupo de personas físicas, en el senti-

---

<sup>24</sup> Viveros, Felipe. *Personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y el Estado*. 3ª edición. En Tafur Galvis, Álvaro. Bogotá, Colombia, Temis, 1990. p. 17.

do de que las personas encargadas de dirigir una fundación no son las que la crearon, ni los beneficios que se obtengan van a ser repartidos entre ellas. Los beneficios que produzca la fundación o institución de utilidad común, pertenecen a personas indeterminadas –los beneficiarios– que en todo caso son distintas de los administradores”<sup>25</sup>.

3.) **Origen del patrimonio:** el patrimonio de la corporación es suministrado normalmente por sus propios miembros, toda vez que ellos expresan una voluntad colectiva de realizar un objeto de interés común. En cambio, el patrimonio de la fundación proviene del fundador, normalmente a través de un acto de dotación, mediante el cual afecta y destina un conjunto de bienes al objeto de la fundación.

4.) **Función que cumple el patrimonio:** en relación, también, con el patrimonio, este cumple una función diversa en uno u otro tipo de organizaciones. Según la doctrina clásica no puede existir una fundación sin un patrimonio afecto a un fin determinado pues, en definitiva, aquella se define por la existencia material de este. En las corporaciones, el patrimonio es, sin duda, un elemento de la persona jurídica, pero, en general, la existencia real de bienes y medios económicos para realizar su objeto no es una exigencia para su constitución.

Esta diferencia también se ha relativizado, pues las circunstancias económicas y sociales de la vida colectiva han conducido a la necesidad de que la voluntad de acción común en las corporaciones se acompañe de los medios necesarios para llevarla a cabo. Y, por otra parte, muchas veces al momento de ser creada una fundación esta no cuenta con una dotación patrimonial inicial. Esto ocurre en las llamadas fundaciones de tipo *gerencial*, que ponen el acento más en la capacidad de generar fondos o de atraer recursos que en la inversión de las rentas de su patrimonio, trasladando el eje de preocupación desde la dotación a la organización.

La figura de la corporación es como un recipiente que puede destinarse a servir indistintamente a fines de beneficio mutuo como a fines de beneficio público. En cambio, de acuerdo con el texto de nuestra ley la finalidad no lucrativa en las fundaciones está restringida, en principio, a actividades altruistas o filantrópicas, englobadas bajo el concepto, hoy día quizás arcaico, de “beneficencia pública”.

---

<sup>25</sup> *Ibíd.* p.17

5.) **Gradación de los fines no lucrativos:** los elementos característicos y diferenciales de corporaciones y fundaciones se proyectan y tienen efectos en la normativa jurídica específica que es aplicable a unas y a otras. Esta incidencia puede apreciarse en los siguientes aspectos:

**a) En el acto constitutivo**

En las corporaciones, la voluntad de los asociados, expresada a través de los órganos que señalan sus respectivos estatutos, configura un *acto colectivo* dirigido a crear un nuevo sujeto de derecho o bien, después de creado, a permitir su funcionamiento y la realización de nuevos actos jurídicos cuyos efectos se radicarán no ya en cada uno de los asociados, sino en la corporación como entidad o núcleo con personalidad jurídica propia.

En las fundaciones, la voluntad constitutiva se integra, generalmente, a través de un acto *unilateral* del fundador, ya sea que se constituya a través de un testamento o a través de otro acto en que el fundador dispone y asigna determinados bienes para afectarlos a determinada finalidad de interés general. Con todo, en este último caso, puede configurarse también un acto de carácter colectivo cuando concurren dos o más fundadores.

**b) En la estructura de la entidad**

Mientras en las corporaciones la existencia de miembros asociados es elemento consubstancial, en las fundaciones no existen miembros en sentido estricto, pues los individuos a ella vinculados no actúan bajo su propia voluntad, sino aquella determinada previamente por el fundador.

**c) En el establecimiento y modificación de las normas estatutarias**

En la corporación los propios asociados generan sus estatutos. Es raro que estos deleguen esta facultad en otro ente, si bien existe una regla que permite al Presidente de la República suplir la carencia o defecto de los estatutos. Por lo demás, la presencia permanente de los asociados en los órganos de toma de decisiones de la corporación permite a esta configurar su fisonomía, objeto y voluntad durante el devenir de su existencia en la vida legal. De este modo, la corporación podrá modificar sus estatutos, en caso que lo estime conveniente a partir de su propio funcionamiento interno y la posibilidad que ello ocurra forma parte de las contingencias previsibles durante la vida asociativa.

En el caso de la fundación, los estatutos que contienen las reglas conforme a las que debe regirse la organización son generalmente establecidos por el fundador en el acto fundacional. Puede suceder que el fundador no hubiere manifestado su voluntad respecto de las reglas de organización y funcionamiento de la fundación o solo lo hubiere hecho de modo incompleto o imperfecto. En este caso, corresponde al Presidente de la República suplir esta falta (art. 562 CC).

#### **d) En cuanto a la subsistencia y a la extinción de la entidad**

De acuerdo con las disposiciones del Código Civil y en armonía con la función esencial que desempeña en ellas el elemento patrimonial las fundaciones se extinguen por la destrucción de los bienes destinados a su manutención (art. 564).

De lo anterior se sigue que mientras subsistan bienes destinados al sostenimiento de la fundación esta no se extinguirá, salvo, naturalmente, que concurran otras causales legales de extinción o de cancelación de la personalidad jurídica.

A su turno, toda vez que la ley ha definido las corporaciones por la existencia de un conjunto de individuos asociados, el propio Código Civil determina que la autoridad que legitimó su existencia debe resolver el problema que se presentará eventualmente si desaparecieren todos sus miembros o se redujeran ellos a tan corto número que haga imposible la consecución de los objetos para la cual fue instituida, sin que los estatutos hubieren prevenido el modo de integrarla o renovarla en estos casos (art. 560).

#### **e) En cuanto a la supervigilancia estatal**

En doctrina, el control y supervisión del Estado se impone sobre las fundaciones con mayor fuerza que sobre las corporaciones. Dos argumentos se mencionan para fundar estas ideas. En primer lugar, como la voluntad del fundador se impone “desde afuera” a las personas que tienen la misión de administrar la fundación y propender al logro de su objeto, y no existe, en principio, otro órgano interesado en fiscalizar este cometido, tradicionalmente se ha considerado que la voluntad fundacional debe ser asegurada por la autoridad pública. En segundo lugar, no menos importante es el hecho que las fundaciones, por definición, tienen un objeto de interés público o general. Se ha entendido que la cautela o supervigilancia superior de toda obra o acción de interés público compete al Estado.

A mayor abundamiento, en la medida que las actividades que desarrollan las fundaciones se orientan efectivamente a objetivos de interés general para la sociedad, son ordinariamente objeto de otras regulaciones estatales específicas. Ello ocurre, por ejemplo, en Chile con la creación de universidades y otras instituciones de educación superior, con la organización de hospitales y otros centros asistenciales de salud, con la organización de establecimientos de cuidado e internación de niños y otros, en que más allá de la forma legal de la persona jurídica, las instituciones creadas deberán observar las regulaciones especiales que imperan en cada una de las áreas de actividad en que inciden.

En las corporaciones, dado el sustrato colectivo que las informa, los propios miembros o asociados son los primeros encargados de garantizar el cumplimiento de las finalidades establecidas por ellos mismos. A tal efecto, suele considerarse en los estatutos de las corporaciones órganos y formas de inspección, supervisión y disciplina interna.

No obstante lo anterior, en el caso chileno el Estado ejerce indistintamente facultades fiscalizadoras sobre corporaciones y fundaciones, incluso sobre corporaciones que no necesariamente asumen finalidades de interés general. El problema de la fiscalización estatal, hoy día eminentemente burocrática, se levanta como uno de los principales obstáculos para un desarrollo más dinámico de estas organizaciones de cara a la sociedad civil. Volveremos sobre este tema más adelante.

## 6.2. ¿QUÉ ES EL TERCER SECTOR?

Hablar del tercer sector nos lleva a una serie de conceptos que se han ido abordando según los contextos en que este se desarrolla y la visión de sus autores. Es así como nos encontramos con diferentes aproximaciones ante un mismo tema: organizaciones de la sociedad civil, sociedad civil organizada, tercer sector, organizaciones sociales y/o comunitarias, organizaciones vinculados al voluntariado, a la prestación de servicios sociales etc... Para ello se darán conocer diferentes miradas del concepto para luego unificar criterios en torno a este.

Es necesario iniciar la discusión desde una mirada histórica del concepto situándonos desde la época de Aristóteles quien señala que el concepto de sociedad civil se ha vinculado en forma directa con el Estado, "la Polis". Entiendo por esta como aquella forma de organización social que permite establecer la relación entre los ciudadanos. En este sentido la Polis es entendida como aquella forma "perfecta y autosuficiente de aso-

ciación humana, que se orienta no a la satisfacción de las necesidades, sino a la vida buena”<sup>26</sup>.

Esto nos permite comprender que desde aquella época ha existido la necesidad de establecer el vínculo entre el ciudadano y el Estado como forma de buscar una convivencia que permita lograr el bien común. Esta convivencia es fundamental para lograr dar respuesta tanto a los interés del Estado como de los propios ciudadanos, en esta línea es necesario la búsqueda de la horizontalidad en la relación, es decir, un vínculo que potencia la participación activa de ambos actores en los procesos de desarrollo de un territorio.

El tema está en poder entender el concepto de participación (tema que se desarrollará con profundidad a lo largo del capítulo) dado que este puede diferir de un territorio a otro, por ende el concepto será diferente según las características sociopolíticas afectando el tipo de relación entre los actores como por ejemplo, subordinación en la toma de decisión “por ello, el significado se define por su participación en la administración de justicia y en el gobierno. Ni el hecho de residir en un lugar ni el de descender de ciudadanos bastan para obtener la condición de tal, que finalmente viene determinada por la constitución de la Polis”<sup>27</sup>.

Es fundamental siguiendo a Aristóteles que el sentido del ciudadano en un territorio depende del proyecto político que emana del gobierno como ente representante del Estado, por ende el ser ciudadano o sentirse tal depende de las directrices sociopolíticas establecidas por un gobierno donde se respete los derechos y deberes “gobernar y ser gobernados”<sup>28</sup>.

Según Aristóteles la perfección del hombre se cumple en la ciudad, en su condición de ciudadano libre. En este sentido su famosa definición del hombre como un “ser cívico por naturaleza (*zoon politikón*), el hombre es por naturaleza un animal de ciudad, un animal cívico”<sup>29</sup>. Ahí el ser cívico del hombre se hace político, en cuanto participa del gobierno de los asuntos de la colectividad. Los ciudadanos no están al servicio del Estado, ellos mismos son el Estado; La Polis es el conjunto de los ciudadanos. Por eso *politeía* significa tanto “constitución de política” como “ciudadanía”. Y no se dice la “constitución de Atenas, sino la “constitución de los atenienses”<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Botella, Juan; Cañeque, Carlos y Gonzalo Eduardo. El pensamiento político en sus textos de Platón a Marx. Madrid, España, Tecnos, 1998. pp. 41-34.

<sup>27</sup> Ibid. p. 41.

<sup>28</sup> Ibid. p. 41.

<sup>29</sup> García, Carlos. Aristóteles Política. Madrid, España, Espasa Calpe, 1997. p. 28.

<sup>30</sup> Ibid. p. 29.

El tema en cuestión y que también era la discusión de aquella época con aquellas personas donde sus derechos ciudadanos son restringidos y no pueden ser parte de la vida política, por ejemplo, los esclavos o bien quienes tenían una renta sólida, comerciantes, artesanos según la lógica aristotélica tiene sentido hoy en día donde por definición todas las personas de un territorio son ciudadanos con deberes y derechos, pero el asunto se restringe cuando esos derechos son vulnerados y no son considerados en la relación con el Estado, tema no menor que nos permite comprender conceptos que han ido evolucionando con el tiempo: marginados, vulnerados, excluidos.

En esa "vida política y cívica donde el Estado no tiene organismos propios y donde no hay delegación de la participación ciudadana en las grandes cuestiones de gobierno, el ciudadano libre actúa a sus anchas como individuo y se siente un elemento imprescindible de la ciudad"<sup>31</sup>.

Donati (1997) plantea que es necesario situarse desde qué posición se define el tercer sector. El autor señala que se puede realizar un análisis desde una mirada externa que en términos generales señala el punto de vista de los otros actores, sistemas o instituciones, realizando una definición del tercer sector desde fuera de este, es así como nos encontramos con reflexiones que apuntan a definir el tercer sector como el producto y posible remedio de la crisis del Estado del Bienestar, definiéndolo en sí desde un prisma negativo, haciendo alusión por ejemplo a la exclusión aquello que no es el Estado ni el Mercado.

En este mismo sentido, también Herrera señala que el concepto es visto desde una connotación negativa "que es un sector constituido por organizaciones que no son públicas y no son de mercado, sino que lo identifica como un sector residual que contiene aquellas organizaciones que no se engloban ni en el estado, ni en el mercado; el hecho de subrayar el carácter "tercero" del fenómeno configura el propio referente empírico por negación"<sup>32</sup>.

Siguiendo esta misma línea, Acotto Laura señala que la nominación de tercer sector está dada "desde lo que no son, y constituye una postura excluyente; las organizaciones de una sociedad que no están en el primer sector (Estado) ni en el segundo (empresas) caen el tercero (organizacio-

---

<sup>31</sup> Ibid. p. 30.

<sup>32</sup> Herrera, Manuel. "La especificidad organizativa del tercer sector: Tipos y dinámicas". Revista Papers N° 56, 1998. pp. 163-196.

nes sin fines de lucro) por peso específico, sin muchas más claridades ni consideraciones al respecto”<sup>33</sup>.

Bajo esta misma lógica y profundizando la otra mirada “interna” de las organizaciones de la sociedad civil Acotto, Laura señala que “son organizaciones conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares que tienden a dar respuestas a necesidades sociales grupales y colectivas”<sup>34</sup>, en definitiva, organizaciones que nacen producto de la incapacidad del Estado de dar respuesta a las múltiples problemáticas que se van generando en nuestro país, por ende surge la necesidad que sea la propia comunidad que en forma organizada desarrolle sus capacidades para abordar aquellas situaciones donde el Estado no ha llegado. En sí mismo, las organizaciones de la sociedad civil son el conjunto de personas que en forma colectiva intentan generar procesos de desarrollo en función de sus necesidades e intereses. El protagonismo es dado a partir de los propios actores involucrados quienes a partir de sus procesos de cohesión logran cumplir sus objetivos o metas.

Otra mirada la da Arbor y Giner quienes señalan que en sociedades menos desarrolladas no occidentales carecen por completo de sociedad civil. Se define la sociedad civil “como una esfera, creada históricamente, de derechos individuales y asociaciones voluntarias, en la que la concurrencia políticamente pacífica de unos con otros en la persecución de sus respectivos asuntos, intereses e intenciones privadas está garantizada por una institución pública, llamada Estado”<sup>35</sup>.

Otra mirada la da Buqueras y Bach quienes definen, en palabras de Cabra de Luna, como “el conjunto de entidades no lucrativas o de carácter solidario que vienen a complementar, cuando no a sustituir, a las actividades de interés general llevadas a cabo, con distinta suerte, con anterioridad por el Estado, según el grado de desarrollo económico y modernización de cada país”<sup>36</sup>. Este punto es fundamental dado que en América Latina y específicamente en Chile el tercer sector se ha caracterizado por dar un avance en términos cuantitativos, es decir, ha existido en este último una cantidad importante de organizaciones de la sociedad

---

<sup>33</sup> Acotto, Laura. Las organizaciones de la sociedad civil; un camino para la construcción de ciudadanía. Buenos Aires, Argentina, Espacio, 2003. p. 36.

<sup>34</sup> Ibid. p. 14.

<sup>35</sup> Arbos, Xavier y Salvador, Giner. La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madrid, España, Siglo XXI, 1993. p. 23.

<sup>36</sup> Buqueras, Ignacio. Más sociedad, menor y mejor Estado pasado, presente y futuro de la sociedad civil. Madrid, España, Complutense, 2002. p.95.



civil que emergen en función de las diferentes problemáticas de nuestro país, movimientos medios ambientales, grupos étnicos, minorías sexuales, etc... que de alguna u otra manera intentan demandar al Estado el conjunto de necesidades insatisfechas. Esta apreciación coincide con lo expuesta por Laura Acotto, desde la mirada de realidad de Argentina, quién señala “que en América latina el modelo de organizaciones de la sociedad civil difiere sustancialmente del modelo existente en Europa y Estados Unidos, que han liderado el proceso de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. El modelo latino es un modelo de crecimiento cuantitativo más que de crecimiento cualitativo, vinculado a la pobreza, a la violencia de Estado, a la pérdida de derechos civiles, sociales económicos, políticos, etc.”<sup>37</sup>.

También Manuel Herrera nos señala que las organizaciones del tercer sector “es un sujeto social, compuesto por un conjunto de personas que comparten y participan de una relación que es sentida, vista y actuada como referente simbólico-intencional, donde los sujetos sean vistos como una realidad relacional, hecha de relaciones o redes que conectan intersubjetiva y estructuralmente”<sup>38</sup>.

En vista de lo planteado por los diversos autores antes expuestos es necesario comprender al tercer sector, sociedad civil, organizaciones de la sociedad civil o del tercer sector como actores que surgen de la necesidad de poder dar respuesta a aquellas situaciones en que ni el Estado ni el Mercado han sido capaces de dar respuesta aquellos sectores que han sido o se sienten insatisfecho en estos nuevos escenarios, por ende, entender al tercer sector es pensar en actores que tienen sus propias dinámicas internas, con objetivos diversos, capacidades y potencialidades de articularse con otros actores que son parte del territorio. Por lo tanto es necesario validar la complementariedad entre la Sociedad Civil, Estado y Mercado para dar respuesta a las múltiples necesidades de los diferentes sujetos que son parte de un territorio.

En este sentido es necesario que la horizontalidad sea entendida como la capacidad política que debe tener el Estado para interlocutar con otros de igual a igual y que es necesario para dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales, es decir, un Estado con capacidad de articular y coordinar iniciativas públicas con el apoyo de otros actores que permita

---

<sup>37</sup> Acotto, Laura. Las organizaciones de la sociedad civil; un camino para la construcción de ciudadanía. Buenos Aires, Argentina, Espacio, 2003. p. 14.

<sup>38</sup> Herrera, Manuel. “La especificidad organizativa del tercer sector: Tipos y dinámicas”. Revista Papers N° 56, 1998. p. 165.

la democratización de los procesos sociales donde es indispensable traspasar cuotas de poder a otros para que en forma colectiva se aborden situaciones desde la diversidad y no desde una mirada unilateral. Como complemento a esta relación contar con una sociedad civil con capacidades de abordar estos nuevos desafíos, con capacidad crítica y a su vez propositiva de poder emerger de situaciones que por sí sola no ha podido resolver.

Por lo tanto, la generación de una alianza entre Estado y Sociedad Civil puede permitir el abordaje de las diferentes problemáticas sociales desde una mirada de la complementariedad de la intervención social y así poder efectivamente resolver aquellos nudos críticos pendientes en sectores de mayor vulnerabilidad social.

### **6.3. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR**

Según la revisión bibliográfica encontramos diferentes características que de alguna u otra manera nos permiten comprender mejor a las OTS. En este sentido, se darán a conocer las principales características dadas por los autores para posteriormente realizar un análisis relacional de cada una de ellas.

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

#### **a. Organizaciones**

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

#### **b. Privadas**

Las instituciones deben tener existencia separada de los poderes públicos, es decir, deben estar separadas estructuralmente de los organismos públicos y no ejercer ninguna potestad pública. Tampoco pueden ser una unidad instrumental del gobierno, ni pueden realizar actividades

que se financien en forma integrada con las finanzas gubernamentales. No obstante, las instituciones pueden recibir ingresos o aportes públicos o pueden tener funcionarios públicos entre sus directivos.

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

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

#### **d. Autónomas**

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

#### **e. Voluntarias**

Esta condición se refiere a que la participación, membresía y contribución de tiempo o dinero a este tipo de institución, no debe ser obligatoria o estipulada por ley<sup>39</sup>. Por otro lado, Laura Acotto (2003) señala algunas características coincidentes con el autor anterior que permiten complementar y acercar posiciones entre autores, señalando:

**Son privadas:** están constituidas por el derecho privado, aun cuando utilicen en muchos casos fondos públicos y desarrollen acciones de políticas públicas generalmente descentralizadas por el Estado. Desde esta perspectiva es necesario establecer que de acuerdo a las diferentes aproximaciones conceptuales dadas en el apartado anterior es que estas pertenecen al mundo de lo privado, no son parte del Estado ni del mercado, si bien estas se relacionan o existe un vínculo funcional, son parte de la dimensión de lo no público y funcionan, principalmente, en los niveles subnacionales, es decir, ejecutando las políticas sociales a nivel

---

<sup>39</sup> Salomon, Lester M. y Anheier, Helmut K. , 1997. "In Search of the Nonprofit Sector: The Question of Definition". En: Lester M. Salomon y Helmut K. Anheier, eds. *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester, U.K.: Manchester University Press.

local, obviamente a partir de los fondos entregados por el Estado y según los intereses de este, por ende son **no gubernamentales**.

Otra característica a mencionar es que **son autogobernadas**: determinan su forma de gobierno y sus mecanismos de funcionamiento a través de sus estatutos y reglamentaciones internas. Se gobiernan así mismas, en este sentido podemos ver que desde su propia dinámica interna son organizaciones que poseen autonomía en las formas de funcionamiento de acuerdo al contexto legal en el cual se sitúen, es decir, presentan su propia estructura organizativa según los objetivos y fines que persiga, siendo estos **lícitos**.

Otra característica mencionada por la autora, señala que son **no lucrativas**, es decir, no constituyen ganancias o lucro entre sus miembros, lo cual no significa que no abonen sueldos o el trabajo sea no remunerado, es decir, si bien existe un trabajo remunerativo, las ganancias en el ejercicio económico son redistribuidas en el propio trabajo y no entre sus miembros.

Por último a estas características hay que agregarles las que menciona el código civil para que puedan funcionar:

- Tener como principal objeto el bien común.
- Poseer patrimonio propio.
- Ser capaces por sus estatutos de adquirir bienes.
- No subsistir exclusivamente de asignaciones del Estado.

También la autora agrega que algunos autores agregan otras características no compartidas por todos, pero que son importantes de considerar y no descalificar:

- No están destinadas a la transmisión de un culto o credo religioso y
- No tienen identificación político-partidaria.

Por otro lado, Herrera señala que las organizaciones del tercer sector se “identifican con el voluntariado, personas que se comprometen gratuitamente para asistir a pobres, ancianos, minusválidos, enfermos, etc... para proteger el ambiente, para socorrer a poblaciones que han sufrido desastres naturales, para organizar actividades deportivas o para promover iniciativas culturales”<sup>40</sup>. Desde este punto de vista existe la confusión

---

<sup>40</sup> Herrera, Manuel. “La especificidad organizativa del tercer sector: Tipos y dinámicas”. Revista Papers N° 56, 1998. pp. 163-196.

que las OTS solamente se vinculan a acciones de caridad y/o de beneficencia, situación que en la actualidad es tener una visión parcial de estas. Siguiendo al autor, además se debe considerar que también son organizaciones que constituyen un campo de actividades que a menudo sirve para entrar en el mundo profesional, son organizaciones que tienen la necesidad de una cierta calculabilidad económica (por tanto, usan dinero y otros medios de mercado) y tienen la obligación de adecuarse a normas legales (condiciones puestas por el Estado).

Es en este contexto que las organizaciones del tercer sector entran en el área de las intervenciones que apuntan no solo a un área de la dimensión social “asistencialidad” y no desconociendo estas también entran en el ámbito de las intervenciones que apuntan a generar procesos de cambio optando por metodologías propias de las Ciencias Sociales.

Herrera señala que diversos estudios realizados apuntan a establecer algunos rasgos distintivos de las OTS entre ellas menciona:

Las actividades realizadas son variadísimas, desde la asistencialidad o cuidado hasta actividades comerciales del todo similares a las normalmente realizadas por empresas de mercado, agrupando esta variedad en cinco grandes sectores de intervención: el sector socio asistencial, el de educación, el de la animación sociocultural, el de defensa ambiental y el de protección civil.

La misma variabilidad hace que su composición sea a partir de trabajadores técnicos o profesionales pagados, además de contar con un aporte no menor de voluntarios para ejecutar sus diversos programas.

Por otro lado, encontramos las fuentes de ingresos, siendo estas diversas, procedentes del sector público, ingresos procedentes de la venta de bienes y servicios, ingresos procedentes de las donaciones, ingresos procedentes de las cuotas asociativas (estos puntos se profundizarán cuando se aborden las tipologías de organizaciones del tercer sector y sus fuentes de financiamiento).

Otra característica que señala el autor apunta al trabajo colaborativo, es decir, existen OTS que trabajan en forma colaborativa con el sector público estatal, mientras que otras actúan de manera completamente autónomas.

Además, se puede mencionar que el producto que persiguen las OTS esta más configurado no desde un bien, ni de una ley o reglamento, sino más bien por el cambio en la persona, son instituciones que procesan personas en cuanto agentes de cambio.

Otra característica fundamental de las Organizaciones del tercer sector es que son “expresivas de valores”, esto implica que el modo en que actúan y/o en el tipo de relaciones que circulan está íntimamente conectado a los valores que tales organizaciones representan.

Para Donati el tercer sector debe ser leído como:

- “Un modo de ser positivo y propositivo de la sociedad (antes que como un tipo de relaciones sociales que se difunden por reacción negativa o por salida respecto a otras relaciones o instituciones).
- Una forma social emergente que nace de la exigencia de diversificar las respuestas a específicas necesidades sociales que siguen dinámicas de descomposición y multiplicación y que siempre solicitan nuevos relacionamientos.

En definitiva, Herrera en Donati señala que el tercer sector y sus organizaciones deben ser comprendidos y explicados como producto de la diferenciación societaria en condiciones de creciente complejidad social<sup>41</sup>.

Además, señala y propone algunos elementos que aportan y permiten comprender otras características del tercer sector:

**Ausencia de fines de lucro, no redistribución de beneficios, finalidades sociales:** esta es la característica más distintiva de las organizaciones del tercer sector; la ausencia del fin de lucro no significa que estas organizaciones no puedan tener beneficios mediante particulares áreas de actividad, sino que el beneficio no es el objetivo que justifica la creación y supervivencia de la organización.

**La presencia de voluntarios:** las organizaciones del tercer sector se distinguen por estar basadas, de manera significativa, en la participación de voluntarios. Su presencia es una distinción muy clara respecto a las organizaciones de mercado, ya que en estas últimas la misma legislación no prevé la posibilidad de colaboraciones gratuitas. Parece menos discriminante respecto a las organizaciones públicas, en cuanto que en estas es posible desempeñar o realizar trabajo voluntario. Sin embargo, se consi-

---

<sup>41</sup> Herrera, Manuel. “La especificidad organizativa del tercer sector: Tipos y dinámicas”. Revista Papers N° 56, 1998. p. 188.

dera que en las organizaciones públicas el voluntariado se configura como un rol accesorio y opcional, en el sentido de que pueden cubrir tareas institucionalmente asignadas a la organización y que su presencia no puede jamás ser considerada indispensable o necesaria.

En las organizaciones del tercer sector es necesario y central, en el sentido que también las organizaciones de servicio más estructuradas, enteramente basadas sobre staff operativos de profesionales pagados, deben valerse de voluntarios al menos para los órganos directivos, es decir, para aquellos roles que, en última instancia, definen la estrategia de la organización. "En este contexto existen voluntarios porque hay ciudadanos que se han tomado en serio su derecho a participar en la vida de las sociedades, de las instituciones y de los procesos colectivos"<sup>42</sup>.

En este mismo punto, el autor señala que las personas y los grupos expresan una cultura de la ciudadanía "de las autonomías sociales" que vas más allá de la concepción welfarista de la ciudadanía y que por ello no se reconoce, y no es comprensible, dentro de la dicotomía público-privado o Estado Mercado.

Usando el lenguaje del planteamiento transaccional para aclarar los aspectos instrumentales, Herrera señala que en un contexto en que las recompensas de tipo monetario no son suficientes para dar sentido al trabajo los voluntarios están en la búsqueda de recompensas de tipo psicológico y/o relacional como aquellas que provienen del hacer cualquier cosa buena, útil, importante para la sociedad, de participar y pertenecer a un movimiento social que trabaja para cambiar o mejorar la sociedad, el voluntariado nace como el ejercicio de la ciudadanía social, "ser voluntario es ser responsable ante los sujetos frágiles y portador de derechos y deberes, no sólo para sí mismo, sino para aquellos que no los tienen reconocidos; ser voluntario significa construir un mundo habitable, no sólo para los fuertes y autónomos, sino para los más débiles e indefensos"<sup>43</sup>.

Lo que muchos voluntarios parecen solicitar a las organizaciones del tercer sector a cambio de su prestación gratuita es, en esta perspectiva, aquello que Parsons definía como *personal achievement*, es decir, aquel sentido de realización personal que las sociedades industrializadas avanzadas de los años cincuenta y sesenta vinculaban a la ganancia monetaria y al rol laboral.

---

<sup>42</sup> García Roca Joaquín, SOLIDARIDAD Y VOLUNTARIADO, Capítulo 2 Itinerarios actuales del voluntariado social,, editorial SAL TERRAE Santander, Bilbao ,España, 1994 p.61.

<sup>43</sup> *Ibíd.* p.63.

Esto tiene, evidentemente, consecuencias para el *management* de las organizaciones del tercer sector. En efecto, para sostener la presencia de los voluntarios, muchos de los cuales pueden estar enrolados por los motivos dichos anteriormente, las organizaciones deben crear un ambiente de trabajo “amigable” fundado en un ethos sociable y de sociabilidad y mutuamente, es decir, capaz de renovar continuamente los motivos ideales que vinculan al individuo a la organización. El riesgo intrínseco a esta necesidad organizativa es que se pierda una coherente orientación al servicio y que las tareas vengan definidas y asignadas a partir de las características de los voluntarios y no viceversa.

**El ethos igualitario y participativo:** el autor señala que las organizaciones del tercer sector tienen carácter “social”, es decir, nacen desde los grupos sociales (asociaciones) o por finalidades sociales y se avalan necesariamente de la participación de voluntarios. Ambas características producen la tercera, esto es, un específico ethos organizativo que da valor a la igualdad y a la participación.

Herrera contrapone las asociaciones que son afectivas, expresivas y democráticas, a las burocracias organizativas, sean públicas o privadas de beneficio, en cuanto que son instrumentales, jerárquicas y no democráticas. Según este autor las organizaciones del tercer sector se ubican en la línea que enlaza estos dos extremos, en una posición que dependerá prácticamente del compromiso realizado entre las reglas del juego asociativo y las del mundo burocrático. La presencia de este ethos no depende sólo del hecho de que la mayoría de las organizaciones del tercer sector constituye el desarrollo de un momento inicial de tipo asociativo, sino también de las específicas características que tienen estas organizaciones de manera diversa.

La primera es la finalidad social, es decir, el hecho de tener como objetivo el hacer participar en la vida social a personas excluidas y marginadas y/o dar voz a necesidades y problemas no adecuadamente considerados. A este objetivo externo debe corresponder, de cualquier manera, **un modelo organizativo participativo y lo más posible igualitario.**

La segunda característica consiste en la presencia preponderante de voluntarios y de operadores profesionales. Por diversas razones, sean los voluntarios o los profesionales, pueden esperarse o pedir el derecho a controlar no solo el propio trabajo, sino también los valores, los objetivos y los proyectos de la organización.



**Separación entre consumidores finales y financiadores:** por último, Herrera señala esta última característica que hace referencia a las organizaciones que elaboran servicios a terceros no miembros de la organización, por tanto, en concreto, los grupos de voluntariado, las cooperativas sociales y las fundaciones. Para las organizaciones *nonprofit* la elaboración de servicios (*output*) está normalmente separada de la adquisición de recursos (*input*), también en el caso de que por principio la organización prevea el pago de las prestaciones por parte de quien tiene un cierto nivel de ingresos, esto significa, en otras palabras, que la organización debe servir a los propios clientes usuarios para conseguir la propia finalidad, pero que para sobrevivir debe agradecer a quien ofrece la financiación. De esta separación se derivan algunos riesgos que son específicamente atribuibles a estas organizaciones.

El primero consiste en la posibilidad de que el producto/servicio venga incorporado a una imagen del mismo mucho más rica que la propia realidad. El segundo es que la organización se dedique a producir bienes o servicios que son de hecho marginales o irrelevantes para sus clientes/usuarios, pero que los financiadores donantes, o por ignorancia o a causa de los diversos valores de referencia, están felices por financiar.

Otra mirada la da Julio Iglesias de Ussel quién señala que las funciones que puede realizar esta nueva sociedad civil pueden ser contempladas desde una triple óptica<sup>44</sup>:

1. Los bienes que produce.
2. Los intercambios que realiza con otras instituciones de la sociedad.
3. Sus aportaciones para el nacimiento de una nueva sociedad.

Desde la primera óptica las organizaciones de la sociedad civil producen un nuevo tipo de bienes relacionales, bienes que solo pueden ser producidos y disfrutados conjuntamente por lo que son al mismo tiempo productores y usuarios, por ejemplo, la solidaridad y el intercambio simbólico, pues hay que considerar que las organizaciones de la sociedad civil son espacios que median entre el individuo y la colectividad en general, teniendo su significado en las redes de solidaridad primaria (familia, redes de parentesco y amistad.)

---

<sup>44</sup> Iglesias de Ussel, Julio. "Bienestar social: una aproximación teórica. Sociedad civil y estado de bienestar". En Herrera, M y Trinidad, A. Administración pública y estado de bienestar. Madrid España, Thomson Civitas, 2004. p. 46.

Desde la función de los intercambios Iglesias de Ussel señala que es todo aquello que hace referencia a sus funciones sociales (educativas y formativas, de apoyo y asistencia, funciones relacionadas con el tiempo libre, de ayuda para la integración profesional, la recuperación de personas desviadas, marginadas, en situaciones de desventaja.

En este sentido, Donati también complementa lo señalado por Iglesias de Ussel. El autor señala que la **Normatividad** propia del tercer sector se expresa a través de formas peculiares de intercambio social. “Se trata de intercambios que sitúan en primer plano el valor del uso de los bienes y servicios, y el carácter relacional del intercambio debido a motivaciones subjetivas e ínter subjetivas, el intercambio social típico del tercer sector privilegia la relación social como tal, es una relación de uso altamente ínter subjetivo, no una relación basado en el intercambio por el intercambio, un intercambio simbólico en el que se da al otro con la expectativa de que el otro, cuando y como pueda, si es que puede, dará lo que puede en términos de equivalencia simbólica, no material o de precio monetario”<sup>45</sup>.

Y por último volviendo a Iglesias de Ussel sus aportaciones están vinculadas al cumplimiento y desarrollo de los derechos de ciudadanía y las obligaciones que estos conllevan, caracterizada por una nueva visión de la eficacia, vista en términos de calculabilidad social más que en términos de calculabilidad económica. Una nueva concepción del consenso político que no se presenta como una simple estrategia para mantener el poder, sino como un terreno que esconde tras de sí una visión ética y una nueva cultura basada en un sentido humano propiamente dicho y no en un sentido técnico.

#### **6.4.- TIPOLOGÍAS DE ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR**

Es necesario poder dar a conocer las diferentes tipologías que se han realizado en torno a la diversidad de organizaciones del tercer sector, en este sentido trabajaremos preferente por las tipologías<sup>46</sup> que aborda Manuel Herrera dado que nos permite ir configurando nuestro objeto de estudio y acercarnos a la realidad de la sexta región.

---

<sup>45</sup> Donati, Pierpolo. “El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y mas allá” Revista REIS. Universidad de Bolonia, Italia, julio-septiembre, 1997. p. 123.

<sup>46</sup> Herrera, Manuel. “La especificidad organizativa del tercer sector: Tipos y dinámicas”. Revista Papers N° 56, 1998. p. 175.

### **Tipologías por fuentes de financiación y de control:**

En lo que respecta al financiamiento, en el interior del área del tercer sector es posible distinguir dos categorías: las organizaciones fundadas en las donaciones que se nutren principalmente de subvenciones y contribuciones privadas y, en menor medida, de financiamiento público y organizaciones fundadas en las ventas (comercial), es decir, aquellas cuyos ingresos proceden de la venta de servicios a los usuarios. En cuanto a las formas de control de las organizaciones se distingue: organizaciones controladas por los que ofrecen las donaciones y organizaciones de tipo empresarial, en las que funciona un consejo de administración no ligado a las figuras de los benefactores.

### **Tipologías basadas en las actividades desarrolladas:**

Herrera ha recogido desde la legislación Americana cuatro áreas privilegiadas de intervención: el área de la salud, de la educación, de los servicios sociales y de las organizaciones religiosas, es en este contexto que el autor toma las características estructurales y agrupa a las organizaciones del tercer sector que desarrollan sus acciones dentro de estos campos en cuatro categorías:

1. OTS que representan a aquellas organizaciones filantrópicas.
2. Organizaciones que poseen objetivos caritativos, educativos, religiosos, científicos y culturales.
3. Se hace referencia a aquellas organizaciones que desarrollan planteamientos comerciales con el fin de perseguir objetivos públicos o casi públicos.
4. O bien engloba a aquellas organizaciones que poseen objetivos de tipo comercial no lucrativo. Permaneciendo dentro del ámbito de las actividades desarrolladas nos encontramos con otra tipología de organizaciones del tercer sector: **su carácter social**, clasificándose en:
  - a. Organizaciones que producen bienes y servicios de utilidad pública.
  - b. Organizaciones que producen bienes y servicios a beneficio exclusivo de los propios miembros.

### **Tipologías basadas en las finalidades:**

En el lenguaje organizativo la finalidad o el objetivo principal de la organización se expresa con el término de misión. En este sentido Herrera

ha sugerido la existencia de solo dos tipos de asociaciones voluntarias o *nonprofit*: los grupos expresivos y las asociaciones de influencia. Los primeros actúan para expresar o satisfacer intereses propios de los miembros, mientras que las asociaciones de influencia se concentran en la sociedad para provocar cualquier cambio o una condición que retienen como positiva.

En este sentido, Herrera establece una distinción entre organizaciones **expresivas e instrumentales**. Las organizaciones expresivas existen, primariamente, para expresar y satisfacer los intereses de los miembros, mientras que las organizaciones instrumentales quieren por regla general hacer cosas para los otros y/o con los otros. Las organizaciones expresivas tienen fines internos, las instrumentales, externos.

Con posterioridad, estos autores han introducido otra categoría: organizaciones **instrumentales expresivas**. Este tercer tipo nace del reconocimiento de que la tipología binaria es excesivamente simplificadora, mientras que muchas organizaciones parecen tener ambas finalidades, por ejemplo, el autor menciona que una organización de voluntariado puede tener un objetivo instrumental y estar organizada a nivel nacional, pero a nivel local puede tener esencialmente una función expresiva para los voluntarios.

Herrera señala que la introducción de la distinción de los servicios producidos, en buena medida, se superan los peligros reduccionistas de una tipología binaria centrada en lo interno o lo externo, así como también se da una mayor claridad a los intentos mixtos (organizaciones instrumentales-expresivas), anteriormente mencionados.

Cruzando estos dos ejes los sociólogos italianos (P. Donati y G. Rossi) distinguen 4 tipos emblemáticos:

1. Producción de servicios particulares para los socios: se trata de organizaciones del tipo autoayuda (por ejemplo: redes de familias con alcohólicos que practican formas de self-help) y ayuda mutua o ayuda recíproca (por ejemplo redes de familias y vecinos con hijos con dificultad, o ancianos que se intercambian servicios recíprocos y otras formas de mutual help).
2. Producción de servicios particulares para socios y no socios, por tanto, con apertura al exterior: se trata de organizaciones que realizan una obra cooperativa prosocial (por ejemplo, bajo la forma de cooperativas de solidaridad social), con la producción de servicios y bienes particulares (servicios personales) dirigidos principalmente a terceros.

3. Producción de servicios generales para los socios: se trata de organizaciones que promueven, organizan y gestionan servicios de “privado social”<sup>47</sup> para hacer frente a necesidades de tipo general (no particular) difundidas en la comunidad (por ejemplo, la educación o la atención médica) Se puede decir que serían aquellas organizaciones formadas por padres que establecen escuelas no de beneficio, destinadas en primer lugar a los socios. Se trata de formas organizativas que tiene utilidad pública en cuanto que el servicio producido es de tipo general, aunque primariamente pero no de forma exclusiva esté dirigido al interior de la organización (es decir, a los socios, socios que pueden ser todos aquellos que no deseen).
4. Producción de acciones y servicios generalizados para un destinatario público: se trata de organizaciones de carácter universal, bien por la organización de servicios de privado social accesibles a todos (socios y no socios), bien por la persecución de fines culturales, de opinión o de derecho político: organizaciones que promueven respuestas educativas a las necesidades de los estudiantes de un determinado orden de escuela. En este tipo de organizaciones se engloban las asociaciones de tutela y defensa de los derechos sociales, las asociaciones para la defensa del enfermo, de los usuarios de ciertos servicios, etc.

### **Tipologías basadas en la estructura administrativa**

Herrera encuentra o distingue las organizaciones de tercer sector a partir de varios criterios:

---

<sup>47</sup> Con el término Privado social, Donati individua y agrupa formas sociales de gestión autónoma de producción y participación (por ejemplo, formas mixtas, asociaciones, grupos primarios y secundarios), que actúan tanto en el ámbito económico, como el de los sistemas sociales. El autor se ubica explícitamente contra las teorías de la modernidad que leen la dinámica interna de las sociedades complejas como dialéctica entre los polos del Estado y el mercado. Reivindica (con el auxilio de numerosos recursos empíricos) la permanencia y morfogénesis (también en formaciones sociales con elevada contingencia y diferenciación funcional) de formas de relaciones sociales que 1) no son públicas ni privadas; 2) están reguladas por un propio código simbólico – normativo y tienen medios propios generalizados de intercambio, 3) están caracterizadas por una subjetividad social propia; 4) se desarrollan en proporción al tipo y nivel de complejidad. Véase a M. Herrera Herrera, Manuel. “La especificidad organizativa del tercer sector: tipos y dinámicas” Revista Papers N° 56, 1998. p. 181.

1. La forma jurídica: pueden ser organizaciones de hecho, cooperativas, organizaciones de voluntariado, formas de sociedad legalmente reconocida.
2. El nivel territorial: pueden ser locales, regionales, nacionales y supranacionales.
3. El modelo organizativo: puede hacerse referencia al nivel de flexibilidad de los roles, al nivel de gestión, al modelo de representación y de gobierno interno.

### **Tipologías basadas en el cambio organizativo**

Ninguna organización es fija o estática, su misión y estructura cambian en función de la edad, del crecimiento o reducción de las dimensiones, de las mutaciones del ambiente externo. En este sentido Herrera en Handy distingue tres tipos de organizaciones:

1. Organizaciones de mutuo apoyo/ayuda: son aquellas organizaciones creadas con el fin de poner a personas con un problema particular o con un particular entusiasmo en contacto con otras que les pueden dar su comprensión, consejo, apoyo y empuje. **Este es el modo a partir del cual nacen muchas organizaciones del tercer sector.**

Este tipo de organizaciones tienen necesidad solo de la organización mínima indispensable para servir a los miembros, para hallar los motivos de los encuentros y para publicarse. Todos los interesados pueden acceder sin sufrir verificaciones o test, la administración es considerada una pérdida de tiempo o una distracción del verdadero fin y se mantiene en el límite necesario al bien del grupo.

2. Organizaciones de servicio: son organizaciones instrumentales que se otorgan el objetivo o la tarea de elaborar servicios a personas que tienen necesidad. Generalmente suelen emplear personal pagado.

Este tipo de organizaciones se esfuerzan por ser profesionales, eficientes y eficaces. De ello se sigue que deben ser selectivas en el reclutamiento, exigentes en la revisión de los estándares, preparadas para retroceder si es necesario e incluso dispuestas a dejar a quien no está en situación de desempeñar su propio trabajo. Uno no puede escoger el unirse a la dirección de la organización. En efecto, tienden a ser burocráticas en el sentido de que las tareas son definidas formalmente, con responsabilidad y verificaciones de sus actuaciones: la organización debe ser

capaz de continuar actuando del mismo modo también si cambian los individuos.

3. Organizaciones *Campaigning* o de propagandas: son organizaciones creadas para propagar una causa o para obrar como un grupo de presión a favor de un particular tema o interés.

Este tipo de organizaciones son guiadas más que gestionadas. También necesitan de una administración, pero esta es subordinada y preferiblemente invisible. La esencia de la organización es la de adherirse a una causa, de converger sobre un líder, a menudo carismático, cuya personalidad contagia a la organización, la única cualidad para la pertenencia es su fe, y cuanto más crees, tanto mejor.

**El segundo eje del estudio se sitúa en la relación Estado-sociedad civil entendiéndose como aquel proceso en que ambos actores definen y redefinen en forma permanente sus acuerdos y conflictos con la finalidad de democratizar los procesos sociales a nivel local. En este sentido se dan a conocer los principales temas que son las directrices de trabajo que se generan desde el mismo Estado en su relación con el tercer sector.**

## 7. Dinámicas situadas desde el Estado

---

**E**l segundo eje de estudio se sitúa desde la relación entre las OTS y el Estado. Para ello se dará a conocer las construcciones referenciales en torno al tema. Modernización del Estado, descentralización, desarrollo local y participación ciudadana

### 7.1 MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Los últimos acontecimientos ocurridos a finales del siglo XX, entre la década de los setenta y los noventa, tienen relación con los cambios sociales y políticos que han afectado el funcionamiento y la dinámica de la sociedad. Es así como podemos mencionar los movimientos étnicos y religiosos, ambientalistas, la mediatización de la vida social, la mercantilización, la globalización de la economía, entre otros fenómenos que han generado transformaciones sustanciales en las estructuras y procesos que se viven en cada país.

Entre los cambios estructurales de mayor relevancia en este periodo está la relación entre el Estado y el mercado o más bien entre lo político y lo económico donde ha existido un retiro progresivo de la intervención del Estado de la esfera económica y una creciente desresponsabilización de este en materia social y en la promoción de la equidad. (Sarmiento, 1998)

En este contexto en los últimos años la modernidad ha tomado auge en nuestro país, puesto que se ha intentado introducir cambios considerables en la sociedad chilena a causa de las serias desigualdades existentes, producto del excesivo predominio que se les ha otorgado a la posesión de los medios de producción, al mercado, al individualismo, lo que generó como consecuencia un costo social muy alto.

A partir de 1990 con el primer gobierno democrático se ha pretendido –no sin conflicto– sumar a la racionalidad instrumental un componente más, la racionalidad subjetiva o valórica que pretende integrar al hombre a la sociedad, que participe de los cambios y forme parte de las decisiones que lo afecten e interfieren en su diario vivir, proceso que se conoce como Desarrollo con Equidad.

Para llevar a cabo los desafíos planteados se propuso, a partir del gobierno de Eduardo Frei R., dar mayor impulso e importancia al proceso de modernización del Estado, ya que, se asocia fundamentalmente a los



cambios necesarios que demanda la estructura estatal en los aspectos sociales, políticos y culturales.

Todas estas transformaciones apuntan a la generación de una sociedad más avanzada y por consiguiente una mayor o mejor utilización de los recursos tanto económicos como humanos en pro de una mejoría en las condiciones sociales de una comunidad. La relación que se establece entre el Estado y modernización en nuestro país hace referencia a procesos centrales como la democracia, políticas y programas sociales, participación social, descentralización, desarrollo y poder local, entre otros.

En los últimos tiempos se ha pretendido dar un impulso a un nuevo rol del Estado, orientado a la integración de los sectores más desfavorecidos, permitiendo así el desarrollo del país en un contexto más equitativo y solidario con quienes están excluidos del sistema económico. Para ello se ha dado mayor impulso a la implementación de políticas sociales desde esta nueva perspectiva.

En este sentido, las acciones estatales han estado orientadas a un tipo de acción o planificación que hace referencia a un mercado reformado (Pistaccho, 1994), es decir, la innovación que se pretende impulsar es en el sentido de lograr una mayor equidad social y una formulación concertada de las políticas económicas sociales, con explícita participación de los grandes actores sociales (empresarios y trabajadores).

Para ello existen dos ámbitos interdependientes del desarrollo: **el crecimiento y la redistribución** que en años anteriores han sido vistos con relativa independencia. En nuestro país se entiende que el crecimiento opera a través del mercado y la redistribución opera a través del Estado y del sistema político. Recordar a Castell que menciona otra visión, señalando que hay una dependencia de ellos, "la forma de producción es lo que provoca formas de distribución". (Castell, 1994).

Lo que pretende el nuevo Estado es una convergencia entre crecimiento y redistribución, mediante la creación de nuevos empleos, aumento real de las remuneraciones, aumento en las capacidades de acceso al capital humano físico, es decir, permitir atender las necesidades de los grupos sociales más desfavorecidos y que normalmente tienen muy poco acceso a los mercados formales. En este sentido, dichos principios u orientaciones se han visto tensionadas, dado que en este contexto el Estado ha presentado dificultades para mejorar la actual condición del país, argumentándose como gran obstaculizador la voluntad de los distintos actores del ámbito político y empresarial.

En definitiva, mejorar la calidad del Estado implica dar una más oportuna y mejor respuesta a las demandas y necesidades sociales, abriendo nuevas oportunidades para la relegitimidad de este. Se sostiene como elementos centrales de la modernización del Estado los siguientes:

- Un Estado **al servicio de la ciudadanía** y de la estrategia-país.
- Un Estado **activo, eficiente y ágil** en la toma de decisiones, en la conducción y orientación del uso de los recursos con que cuenta.
- Un Estado **constructor de una nueva relación con la sociedad civil**. A partir del impulso de los procesos de descentralización, desconcentración y participación en que el poder se distribuye crecientemente hacia y en la sociedad.
- Un Estado que **mejora y moderniza** sus mecanismos de **intervención y regulación**.
- Un Estado que asume un **rol activo y fundamental** en el desafío del posicionamiento económico y político del país en el concierto internacional.
- Un Estado que incorpora y asimila el nuevo **paradigma organizativo** de estructura flexible y adaptable, orientado al usuario, de sistemas capaces de aprender y cambiar constantemente aplicando los principios de eficiencia y competitividad.

La Modernización, en este contexto, puede ser considerada como una herramienta clave que permita usar adecuada y eficazmente los recursos públicos para garantizar el bienestar social, facilitando que los esfuerzos del Estado por aproximarse a la satisfacción de las necesidades de las personas a partir de la construcción de espacios de articulación entre el sector estatal, empresarial y civil, promuevan el ejercicio de los derechos ciudadanos en un contexto más democrático.

De acuerdo a lo anterior la Modernización del Estado traería consigo un proceso de descentralización de los servicios públicos y en este contexto estas instituciones asumen un rol protagónico como generador de espacios de interlocución con la comunidad.

Es necesario mencionar que a pesar de los esfuerzos desplegados por el Estado en el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales aún quedan en agenda algunos temas pendientes que debilitan la misión de estos en el logro de una real descentralización, es así que se ha acordado entre los partidos políticos y el Gobierno una agenda que permita el cumplimiento de la implementación del proyecto de modernización, entre estos desafíos figuran, “el rediseño del Fondo Común Municipal, descentralización de los Programas Sociales, modernización de las nor-

mas de gestión administrativa y de recursos humanos en los gobiernos locales y modernización del funcionamiento municipal y de las remuneraciones de los alcaldes” ([www.modernización.cl](http://www.modernización.cl))

En esta lógica, las instituciones locales se transforman en actores esenciales que deben realizar acciones dentro de su espacio local que satisfagan las necesidades de los habitantes de su territorio, por ende debe encontrarse en un continuo mejoramiento de su gestión, innovando y proponiendo canales que le permitan cumplir a cabalidad su misión descentralizadora y activadora de la participación.

## 7.2.- DESCENTRALIZACIÓN

En Chile la discusión sobre cómo descentralizar no es nueva, existen antecedentes que se remontan a la conformación de la República y continúan a lo largo de los distintos sistemas políticos y épocas, sin embargo, hay consenso, que es a partir de los últimos veinte años donde el proceso asume una dinámica de aceleración, que ha llevado a discusiones de alto nivel encaminadas a determinar las condiciones y metodología para lograr una real descentralización.

Es así que para contrarrestar el crecimiento geográfico desigual el Estado ha hecho los esfuerzos por impulsar procesos de descentralización institucional los cuales tenderían a fortalecer los espacios locales, con el propósito de impulsar programas de desarrollo productivo e inversión en infraestructura regional que dinamicen las actividades de inversión privada en todas las regiones del país.

En forma paralela, la descentralización debería iniciar un proceso permanente de modernización y fortalecimiento del Régimen Municipal-Regional y la aplicación de condiciones que permitan la prestación adecuada de los servicios y la incorporación de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La descentralización no es un fin en sí misma, sino un mecanismo para acercar las oportunidades a las personas, estimulando su creatividad y capacidad emprendedora a través de un traspaso progresivo pero real de competencias de decisión y de recursos, desde el nivel central hacia lo local, esto es a nivel nacional desde la capital a las regiones, y a nivel intrarregional desde las capitales regionales a las comunas y desde estas a la base social. De esta manera la descentralización se constituiría en una condición necesaria, tanto para lograr tasas estables de crecimiento económico, superar la pobreza, democratizar y modernizar la sociedad chilena como para enfrentar con éxito la globalización.

A partir del proceso de transición a la democracia iniciado en Chile desde el año 1990 el país ha tenido muchos cambios que por supuesto han afectado diversos ámbitos de la vida nacional. Es dentro de este nuevo contexto que temas como la descentralización del Estado, la significación de los espacios públicos y la participación han cobrado relevancia en la planificación de los gobiernos democráticos.

Desde lo administrativo la descentralización es entendida como lograr transferencia de competencias desde el ente administrativo central a entes jurídicos diferenciados de aquel (subnacionales), es decir, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y que no están jerárquicamente subordinados, sino sometidos a su supervigilancia. En este esquema los servicios públicos descentralizados podrán ejercer sus funciones y administrar sus recursos sin dependencia de otro organismo, pero siempre dentro de los términos y para los fines que determine la ley.

En tanto, la visión política la define como “la creación de espacios de poder democrático, que pueden estar conducidos por representantes de partidos y movimientos distintos a los que controlan el poder político nacional. Ello proporciona no solo la posibilidad de participar a las minorías nacionales, sino la de controlar a quienes domina el gobierno central”. (Micco y Friedmann, 1998)

Otro concepto clarificador en este contexto es el que entrega la Asociación Chilena de Municipalidades que define la descentralización como “un proceso que consiste en el traspaso de competencias y funciones así como de recursos necesarios para ejercerlas, desde los niveles centrales de gobierno hacia los gobiernos regionales y municipalidades. (Asociación Chilena de Municipalidades, 1997)

Bajo esta perspectiva no cabe duda entonces que este proceso refuerza la democracia al situar las facultades de decisión en las personas, de este modo se incrementa la participación de los agentes sociales locales y del ciudadano en la gestión de sus asuntos.

No cabe duda entonces la importancia de este proceso donde diversos actores y en distintas instancias reflexionan acerca de él. Coraggio (1999), por ejemplo, comenta al respecto “Se puede esperar que la descentralización implique un acercamiento, un acceso a los lugares en donde se toman las decisiones, donde hay que ir a hacer los trámites, donde hay que ir a petionar o a exigir. La cercanía física adicionalmente puede ser acompañada con un escuchar distinto, que tenga otro oído, otra empatía, que y que atienda de otra manera a las demandas y/o peticiones de la

comunidad. En otras palabras también se puede esperar que no sólo el poder se acerque, sino que se redistribuya”.

Paradójicamente, este proceso que impulsa la práctica de conductas democráticas fue impulsado en el gobierno militar y no anteriormente. “Curiosamente, ni el Gobierno de Frei ni el de Allende se plantearon seriamente la descentralización del Estado y el reforzamiento de los gobiernos locales, especialmente el municipio. Lo cual resulta más extraño, si se piensa en la gran importancia que tenían las demandas sociales urbanas y en la intensa movilización política ciudadana”. (Borja, 1986)

Fue a partir de 1976 con la regionalización del territorio nacional que comienza este proceso, dividiendo el país en 13 regiones asignando de esta forma una nueva estructura político administrativa del Estado. Conjuntamente con la regionalización y como una forma de profundizar este proceso descentralizador el gobierno militar realizó una serie de modificaciones en el ámbito municipal, creando nuevos organismos planificadores comunales, leyes de rentas municipales y la creación del Fondo Común Municipal y como práctica más emblemática el traspaso de la atención primaria de salud y la educación a la administración comunal. Asimismo, una de las grandes transformaciones que las municipalidades viven es la anulación de las votaciones democráticas en la elección de las autoridades comunales, tradición que fue derogada a través de un decreto con fuerza de ley, concediendo al Presidente de la República la designación de estos.

Lo anterior refuerza lo dicho por Salazar acotando que el “proceso de descentralización no fue una medida propuesta ni por la sociedad civil ni por la ciudadanía, sino un artificio impuesto por el Estado” (Salazar, 1999) y que lejos de corresponder a un proceso democratizador tendió al perfeccionamiento del sistema autoritario del gobierno y a desconcentrar el aparato público. Fue ese espíritu –descongestionar del Estado– que el gobierno militar impuso y justificó las medidas de descentralización que dieron nueva identidad y trasladaron tareas a las regiones y a las municipalidades. Estas medidas técnicas se articularon con otras medidas políticas precisas, resultado de lo cual la descentralización en Chile, lejos de fortalecer a la sociedad civil, sirvió para ampliar la eficacia del Gobierno. Si bien existe un claro reconocimiento por un amplio espectro social que en el comienzo de un nuevo siglo la descentralización alude a un fenómeno que forma parte del paisaje del llamado post era Estado de bienestar, no es menos cierto que también existe una disputa conceptual por precisar sus contenidos. Es así como se reconoce que los énfasis están dados en el debate por lograr una profundización de la democracia.

En este sentido, José Luis Coraggio (1992) reconoce dos corrientes de la descentralización en nuestro continente, aludiendo a dos énfasis distintos con los cuales se hace la lectura del fenómeno y que por naturaleza derivan en modelos de desarrollo de signo opuesto. Por un lado estaría el énfasis en la profundización de la acción del libre mercado en los niveles locales, para lo cual el modelo neoliberal requiere nuevas unidades territoriales de gran dinamismo y flexibilidad lo que se asegura neutralizando en los territorios el poder centralista del Estado, la idea es que son los mercados los que deciden según las ventajas comparativas de cada lugar cuáles son las diversas dinámicas microeconómicas que deben estructurarse para insertar la localidad en la globalidad, aquí el Estado es garante de la buena marcha de ello.

Por otro lado, está la corriente que postula que el territorio local (y dentro de ello la descentralización), debe rescatar la iniciativa de actores que en un sistema globalizado pierden identidades y protagonismo, un factor que restablece desde abajo las condiciones para que emerja un proyecto de sociedad humanizante y no concentrador. Surgen desde abajo las autonomías subnacionales estableciendo la justicia social y económica, a esto lo llama proyecto democratizante. Y desde ese punto de vista el proyecto democrático de un proceso de descentralización debe tener una perspectiva societal que apunta a generar nuevos poderes a la vez que a refundar el poder existente. Este proyecto es el que debe guiar los esfuerzos descentralizadores de nuestros gobiernos, si desean que este proceso sea garante de manifestaciones democráticas de la ciudadanía.

Finalmente, y a modo de síntesis, se incluye la visión del PNUD (2004), que recapitula lo esencial de este proceso:

...en el marco global de gobernabilidad democrática, el proceso de descentralización ocupa un lugar crucial, por cuanto tiene que ver con dimensiones fundamentales para un proceso de Desarrollo Humano sostenible.

La descentralización implica, básicamente, dos grandes procesos. Por un lado, al interior del sector público, la transferencia significativa –sobre todo en calidad– de competencias diversas desde la administración central del gobierno nacional a entidades de gobierno de nivel subnacional, como municipalidades y regiones, provincias o estados. Por otro, dotar a la sociedad civil y sus organizaciones de nuevos poderes y participación en las decisiones de diferentes expresiones del poder público, así como en el control ciudadano de la gestión pública. De allí que se lo

considerare, esencialmente, como un proceso de devolución de poder desde el sector público a la ciudadanía.

La descentralización frecuentemente va acompañada, e incluso a veces se la confunde, con procesos de desconcentración del sector público, consistente en la simple transferencia de facultades administrativas desde ministerios u organismos públicos centrales a sus direcciones locales, provinciales o regionales.

La descentralización apunta a una redistribución del poder y un acercamiento de las decisiones públicas a la gente que se ve afectada por ellas, a nivel local y regional, posibilitando, al mismo tiempo, el control ciudadano sobre los servicios públicos. Ello, mediante procesos participativos sistemáticos y regulares.

La descentralización tiene que ver, por ende, con la profundidad y calidad de la democracia, en la medida que es un proceso de construcción social de nuevos actores sociales y políticos del poder, a nivel subnacional, contribuyendo además al desarrollo de una cultura participativa, diversificando y fortaleciendo el sistema representativo e incrementando el capital social de un país.

Por otro lado, la descentralización se asocia también con el impulso a un crecimiento y desarrollo económico equitativo y equilibrado no sólo desde el punto de vista social sino, además, desde la perspectiva territorial, en términos de oportunidades y beneficios del desarrollo a los cuales deben tener acceso equitativo los habitantes de las diferentes zonas geográficas de un país, elemento indispensable del esfuerzo de la sociedad por combatir las desigualdades de todo tipo en su seno, a fin de lograr mayores y mejores niveles de desarrollo humano.

El proceso descentralizador, junto con afectar la administración del Estado, afecta también la organización global del sector público, por lo cual se relaciona estrechamente con el proceso de reforma y modernización del Estado.

### **7.3.- DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

A partir de las consecuencias generadas por el modelo económico implementado a partir del gobierno militar y de acuerdo a los diversos procesos sociopolíticos que ha vivido nuestro país es importante reconocer la necesidad de descentralizar el Estado. Resulta evidente que con el Gobierno Militar se produce una automatización social y una destrucción

del tejido social. Esto se mantiene hasta el advenimiento de los gobiernos democráticos donde desde el año 1992 se da inicio a una activación en torno al tema del gobierno comunal.

En este sentido, se valoran los municipios y las diferentes instituciones públicas que funcionan a nivel regional dado que están cerca de lo "local". Se ha hecho deseable apropiarse de estos espacios ya que la gente que vive en lo local hace tener la sensación de por fin tener algo de poder, poder local. "Tener en nuestras manos un espacio de la realidad donde seamos 'nosotros' quienes decidamos allí seamos dueños de algo, y por fin podamos vivir algo de 'poder' y desde allí 'enfrentar' al centro". (Rozas, 1996)

Este concepto, por otro lado, se asocia al concepto de desarrollo. De esta manera nace el constructo de "desarrollo local", que ha estado preferentemente relacionado a las diferentes instituciones regionales, donde ya no hay destinatario de políticas públicas, sino agentes creadores de sus propias alternativas de vida, de trabajo, preservación del medio ambiente, construcción de nuevas relaciones sociales, entre otros. Entendido así, el desarrollo local puede ser leído como "un movimiento social que promueve la organización y movilización de los sujetos y colectivos que habitan en una localidad para hacer frente a sus necesidades y problemas, avanzando en el control de los programas y acciones que mejoren su calidad, de vida". (Razeto, 1991)

El concepto de desarrollo mirado desde un punto de vista del crecimiento económico no garantiza un bienestar duradero para la población, para lograr esto, es necesario entender el desarrollo desde lo local como el mejoramiento de las condiciones de vida de una comunidad o unidad poblacional y del esfuerzo intencionado en pro de la calidad de vida, impulsado por la propia comunidad, en cuyo proceso se van constituyendo y consolidando los diversos actores sociales.

Como se puede observar, en el desarrollo local son elementos fundamentales el territorio, la población y los recursos. El gobierno local, comunal y/o municipal aporta las capacidades políticas y administrativas propias del régimen local existente, facilitando los escalamientos verticales y horizontales de las políticas, planes, programas y proyectos que se ejecutan en ese nivel. Los temas relacionados con la descentralización y la participación son propios de la gestión municipal y se relacionan con las transferencias de competencias, recursos y capacidades.

Los gobiernos locales son el nivel más descentralizado, ya que es un espacio de síntesis de las esferas del Estado y la sociedad. De aquí, enton-



ces, que la planificación descentralizada surja como instrumento de acción y de gobierno indispensable para revitalizar la participación social, la articulación de actores y la asignación democrática de recursos de competencias y capacidades. La institucionalidad local puede ser entendida como la entidad que goza de cierta autonomía y es gestora del desarrollo de su territorio.

En este sentido, la participación social se refiere a un complejo proceso de constitución, articulación, negociación y concertación de diferentes actores sociales dentro de la comuna. En definitiva, es un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y en particular de sus organizaciones sociales para lo cual es preciso ir abriendo posibilidades de recursos que permitan ampliar las capacidades existentes en el ámbito local.

Por lo tanto, se puede afirmar que la función principal de las instituciones regionales y comunales se gesta en la planificación del desarrollo económico y social del territorio, lo que implica una coordinación constante entre los representantes políticos, actores locales, empresarios, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general.

Por ello, las relaciones entre el Estado y los actores sociales de la región se desenvuelven en torno a los procesos del gobierno local y la participación social, orientándose ambos al desarrollo local. Así, la participación puede ser entendida como el grado de influencia formal que la población tiene en las decisiones y programas de su gobierno local, es decir, es la capacidad de transmitir información a su gobierno de decidir lo que el gobierno debe hacer y de controlar que esas decisiones se implementen adecuadamente.

Es importante concebir que la participación no comprende solo la elección de representantes al gobierno local, ni debe medirse solo en términos cuantitativos, sino que es vital entenderla como "la acción de la comunidad en la vida cotidiana en una actividad de real injerencia en la determinación de futuro, donde el gobierno local regula y favorece la construcción colectiva del quehacer dentro del territorio". (Rozas, 1996)

Para responder a esta demanda el Estado debería diseñar una política social orientada a sentar las bases para el logro del desarrollo social más equitativo a través de la implementación de políticas y programas sociales que impulsen la participación, bajo la premisa de que los miembros comunales sean actores-gestores de su propio desarrollo, dejando atrás el rol pasivo de meros receptores de beneficios.

Esta visión, sin embargo, puede parecer simplista e ingenua frente a los hechos, "hay quienes rechazan la posibilidad de las políticas y pro-

gramas estatales participativos, basados en las dificultades que de hecho, en la experiencia chilena, han encontrado tales iniciativas, debemos reconocer que no hablamos de una propuesta de fácil ejecución ya que se trata de que el Estado se mueva a ceder espacios de poder (y puede que no) constituir una oportunidad (no mecánicamente causal) para avanzar por el camino de la participación". (Palma, 2002).

En palabras de H. Arendt el núcleo de la participación es el poder y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto. El poder, en este sentido, no es nunca la propiedad de un individuo sino que pertenece al grupo y existe solo mientras este exista. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común. (Arendt, 1993)

Por lo tanto, considerar a los diversos actores sociales en la construcción de ciudadanía implica necesariamente establecer una relación horizontal con la sociedad civil, permitiendo que la acción estatista involucre a los actores tanto en el diseño y evaluación de las políticas públicas con la finalidad de poder garantizar el aporte significativo a los procesos de desarrollo que se vivan al interior de cada territorio.

La modernización del Estado plantea el desafío de la participación como una forma de descentralizar la toma de decisión del gobierno Central, el desafío de democratizar la sociedad chilena establece entre las tareas gubernamentales, diseñar formas para abordar el desarrollo desde una perspectiva que permita la amplia y activa incorporación de las comunidades locales. En este sentido, en nuestro país, y específicamente bajo el gobierno del Presidente Lagos, se generó una política de participación ciudadana que exigió a todas las reparticiones públicas del país planificar sus acciones. Desde esta perspectiva esto se plasma en el instructivo presidencial (2000) que afirma: "El gobierno está empeñado en crear canales y mecanismos eficaces que permitan a las personas y grupos organizados de nuestra sociedad, conocer, involucrarse y participar del proceso de elaboración y aplicación de los diversos Programas y Acciones gubernamentales destinados a beneficiar a los ciudadanos y comunidades".

En este Instructivo, el Presidente ha señalado cuatro principios básicos para la formulación de los compromisos gubernamentales con la Participación Ciudadana, a saber:

1. Buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y en el deber de servicio del sector público.
2. Transparencia en la gestión, a través de la mayor información y apertura a la ciudadanía.
3. Igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables.
4. Respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización.

Desde esta perspectiva, ser ciudadano no tiene que ver entonces solo con los derechos reconocidos por los aparatos estatales, sino también por las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia e identidad a quienes habitan el territorio. En este contexto emerge con claridad el tema de la participación como eje que articula la gestión social del Estado. La participación desde la perspectiva de los diversos autores coincide por un lado en el planteamiento sobre la amplitud y ambigüedad del concepto y por otro al quebrantamiento de la vida comunitaria y la pérdida de los valores que le otorgan sentido a la acción colectiva.

En relación con las definiciones o enfoques acerca de la participación, la bibliografía también entrega una amplia gama de opciones, entre estas destacan la de la DOS<sup>48</sup> (1994) quien en una primera instancia destaca la participación “como la influencia en la toma de decisiones, lo que denota la capacidad de los individuos y grupos de decidir sobre aquellas cuestiones afectan, directa o indirectamente sus vidas; se define por tanto como una **capacidad individual y colectiva**”. En una segunda mirada “destaca la participación como una conducta que permite fortalecer la personalidad y la capacidad de las personas para enfrentar desafíos. Vista de esta manera señala, la participación expresa en sí misma un valor que funda las posibilidades de **autodesarrollo humano**”.

Finalmente, esta organización resalta la perspectiva de que la participación es concebida “como integración al desarrollo, a la modernidad. Se participa en la medida que se es parte de la unidad social mayor. Es el Estado el que asume la responsabilidad de crear las condiciones y procurar las posibilidades a los grupos marginados de participar de los beneficios del desarrollo económico”.

---

<sup>48</sup> División de Organizaciones Sociales, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

A su vez, Baño (1997), en el Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, organizado por la Flacso<sup>49</sup>, diferencia 3 tipos de participación. La **participación ciudadana** que no altera la representación política de quién detenta el poder público, puesto que más bien supone su existencia. La **participación social** que no se considera participación ciudadana sino en tanto y en cuanto se relaciona con “actividades públicas”.

La participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela. Lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer pública la consideración de ese interés. Y la **participación política** que apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política.

También se afirma que los procesos participativos se pueden definir desde 2 miradas de acuerdo a la gestión de los Gobiernos de la Concertación. Una que concibe la participación ciudadana como un medio o recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado. Y otra que visualiza la participación como la influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente, en lo relativo a la definición de la agenda pública.

Otro enfoque importante que hace el autor es clasificarla de acuerdo a 4 grandes áreas temáticas, de acuerdo al discurso público gubernamental: con relación a la democracia, con relación a los temas de descentralización; con relación a los temas de políticas sociales y su implementación y, finalmente, con relación a los temas de modernización de la gestión pública.

Otra distinción la hace Palma (2002). El autor se refiere a ella planteando que es “una particular relación que surge (o que puede surgir) en el encuentro de dos dinámicas: una es la **capacidad** de participar, que son las aptitudes, habilidades y recursos que los sectores llamados a incorporarse en esta empresa común, han venido acumulando a través de sus prácticas y de la reflexión sobre estas y que traen como aporte a esa empresa común; otra es la **oportunidad** de participar, y ahora estamos mirando el espacio, inscrito en el diseño del programa, que permite o limita el ejercicio de la capacidad participativa”. Y agrega: “podemos hablar de

---

<sup>49</sup> Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales

participación cuando se ha provocado una adecuación entre estas dos dinámicas”.

De esta forma identifica cuatro tipos de adecuaciones en este ajuste. En primer lugar cuando la participación se reduce a ser beneficiario de un programa, aquí no hay preocupación por las capacidades; segundo, cuando se considera la incorporación de capacidades de los usuarios en el desarrollo del programa, pero el encuentro de estas con las oportunidades solo se realiza privilegiando las exigencias del programa –a esta situación le ha llamado “participación funcional”–; en tercer lugar define la “participación sustantiva” que existe en la medida que las oportunidades que se ofrecen y se van a decidir y a diseñar en los programas como respuesta ante las capacidades que aportan algunos grupos a los que se llama a participar; finalmente distingue lo que denomina “participación-conquista”, aquí la real participación solo se produce cuando los grupos arrancan un beneficio desde la sociedad que los margina.

## 8. Metodología del estudio

---

**E**l trabajo se enmarcó dentro de lo que se conoce en investigación como metodología cualitativa. Esta se desprende del paradigma teórico/epistemológico interpretativo de las Ciencias Sociales. Para este paradigma, llamado también hermenéutico o naturalístico, la realidad social está construida sobre los marcos de referencia de los actores. Así, existen múltiples realidades construidas por los actores individuales. Por eso la verdad no es única, sino que surge como una configuración de los diversos significados que las personas le dan a una situación. (Briones, 1998).

El conocimiento en este tipo de paradigma se produce de la interacción entre sujeto y objeto, ya que ambos son inseparables, aun cuando el investigador quiera hacerlo. Asimismo, no es posible hacer generalizaciones, ni menos establecer leyes. El objetivo es entender el fenómeno en lugar de controlarlo. La intención es entender la situación tal cual como existe en un escenario particular, en lugar de predecir lo que quizá vaya a suceder en situaciones similares.

De acuerdo a lo anterior es importante señalar que la metodología cualitativa es “un tipo de investigación que produce datos descriptivos de las propias palabras de las personas, habladas o escritas y de la conducta observable...” (Taylor y Bodgan, 1992). Se produce entonces una relación entre el investigador y el sujeto, el cual es considerado como un ser único con características propias e irrepetibles. La metodología cualitativa constituye un proceso de creación de la realidad social puesto que está formado por grupos y personas con sus respectivas características, conductas o interacciones en un cierto contexto. De esta manera se pretendió por una parte caracterizar y descubrir las dinámicas de funcionamiento de las organizaciones del tercer sector y su relación desde un punto de vista institucional con el Estado.

De acuerdo a la metodología utilizada en este estudio se enfatiza y profundiza obviamente en las **técnicas cualitativas** de la investigación. En estas prevalece la conversación cara a cara, donde el investigado tiene la posibilidad de opinar libremente e incluso formular preguntas y reflexionar en torno al tema que le ha propuesto el investigador. En este sentido, las técnicas cualitativas tienen algunas características particulares. En primer lugar está la profunda preocupación por el sujeto de estudio, la necesidad de establecer un contacto directo y una relación

empática con el informante y a la vez un respeto por los límites que pueda establecer el investigado. Este enfoque no solo tiene que ver con la búsqueda de validez de los datos obtenidos, sino con la tradición humanista en la que se han desarrollado dichas técnicas donde la persona es valorada no como un objeto de estudio, sino como un sujeto activo y pensante.

Por lo tanto, es preciso señalar que las técnicas cualitativas utilizadas en la investigación fue la **entrevista estandarizada abierta** “que se caracteriza por el empleo de un listado de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todos los entrevistados, pero de respuesta libre o abierta”<sup>50</sup> (aplicada a los representantes del tercer sector) y la **entrevista focalizada** (aplicada a los representantes del Estado). En ambos casos se trabaja sobre un análisis cualitativo de la información a través del esquema dado por Taylor y Bogdam (1986): Categorización y Codificación.

En el primer caso, en la utilización de la entrevista estandarizada abierta, la utilización de esta técnica permitió una caracterización en profundidad de las organizaciones y sus dinámicas de funcionamiento en la Región de Ohiggins y una cuantificación en el análisis, “El rasgo más característico del análisis de tipo cualitativo se encuentra en que las manipulaciones y operaciones realizadas sobre los datos se producen preservando su naturaleza textual. No obstante, ello no representa un obstáculo para que investigadores cualitativos recurran a la transformación de los datos textuales en datos numéricos y a su tratamiento cuantitativo con el objetivo de contrastar o complementar las conclusiones obtenidas por vías cualitativas”<sup>51</sup>. A partir de lo anterior se logró a través del recuento de frecuencias cuantificar y complementar lo abordado en las entrevistas focalizadas. Estas últimas permitieron una mayor directividad en el proceso de parte del investigador, quien tuvo como propósito profundizar determinados aspectos que surgen en el transcurso de la conversación y rescatar información sobre áreas temáticas que han sido prefijadas (descentralización, participación, entre otros), lo que no obstaculizó la libre expresión del entrevistado, ni la recogida de información no prevista en el diseño de los instrumentos.

El estudio realizado, de acuerdo a las características de este, se orientó a partir del **estudio de caso** dado que permite “un examen intenso y en profundidad de diversos aspectos de un mismo fenómeno, es

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*

<sup>51</sup> Rodríguez Gómez, Gregorio; Gil Flores, Javier; García Jiménez, Eduardo. Metodología de la Investigación Cualitativa. 2ª edición. Málaga, España Aljibe, 1999. p. 216.

decir, es un examen de un fenómeno en específico... y lo estudiamos para obtener la máxima comprensión del fenómeno"<sup>52</sup>. A partir de las características de esta investigación es relevante aplicar este método de investigación dado que permitió conocer en forma detallada, en profundidad y por ende analizar con intensidad cada una de las visiones tanto de los representantes de las OTS como de las autoridades regionales.

Se eligió el estudio de caso por ser un método que se orienta a comprender en profundidad las dinámicas presentes dentro de escenarios individuales y a descubrir nuevas relaciones y conceptos, cuestiones importantes de este estudio, más que verificar o comprobar proposiciones previamente establecidas.

Además es importante considerar que se utilizó una muestra no probabilística intencionada, pues se definieron los criterios a seleccionar tanto a los(as) representantes del gobierno regional y directivos de las OTS, es decir, es una muestra dirigida, ya que los sujetos en estudios seleccionados o elegidos presentaron ciertas características específicas que favorecen la investigación.

### **En el caso de los representantes de las OTS de la región**

- Personas que ocupen cargos directivos vigente de su respectiva institución.
- Que hayan participado de alguna experiencia vinculada al Estado a la fecha.

### **Y desde los representantes de las instituciones de Estado de la región**

- Autoridades de Gobierno a nivel Regional.
- Que generen fondos concursables hacia las organizaciones del tercer sector.

El criterio de validez utilizado en el estudio fue la **triangulación de técnicas**, la que consiste en utilizar diferentes instrumentos para la recolección de datos para un mismo objeto de estudio. En esta investigación se utilizará la entrevista focalizada, la entrevista estandarizada abierta y el análisis de datos secundarios.

La **triangulación de las fuentes** implica entre otras cosas recurrir a informantes múltiples. En esta investigación los informantes serán los

---

<sup>52</sup> Pérez Serrano, Gloria. Investigación cualitativa. Retos e Interrogantes. (Segunda parte, Métodos de investigación cualitativo). Madrid, España, La Muralla, 2004. p. 80.



Representantes de las OTS, los directivos de las diferentes reparticiones del Estado y la visión del propio investigador. Por último, otro criterio de validez utilizado en este estudio es el denominado **saturación de la información**, “esta consiste en reunir las pruebas y evidencias suficientes para garantizar la credibilidad de la investigación... permite tener la flexibilidad de determinar en qué momento la información entregada se repite” hasta cubrir la categoría de análisis<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Pérez Serrano, G. Investigación Cualitativa: Retos e Interrogantes. (Vol. 2, Técnicas y análisis de datos). 2ª edición. Madrid España, 1998. p.84

## 9. Situación actual de las organizaciones del tercer sector

---

### REALIDAD DEL TERCER SECTOR A NIVEL REGIONAL

**D**e acuerdo a la descripción general realizada en los apartados anteriores es importante señalar algunas dimensiones que caracterizan a este tipo de organizaciones y que a su vez se presentan como rasgos distintivos y que marcan una diferenciación con otras que son parte de la realidad país.

Esta caracterización va más allá de identificar rasgos distintivos, que son válidos de reconocer, pero que se deben complementar con una visión analítica de lo ya descrito, pues la profundidad y el abordaje de las dimensiones abordadas adquieren su real dimensión desde una mirada crítica respecto de aquellos acontecimientos relevantes y que se manifiestan en una lógica emergente y situacional desde las propias dinámicas como en su relación con los otros.

Se inicia la presentación del análisis desde el formato jurídico, es decir, se da a conocer la perspectiva legal desde la cual se encuentran hoy en día este tipo de organizaciones, es por ello que de acuerdo al estudio se puede mencionar que la **forma jurídica** de las OTS que actúan a nivel territorial se caracterizan por estar reconocidas por la normativa matriz en el título XXXIII del libro I del código civil, que comprende los artículos 545 a 564 de dicho cuerpo legal. La importancia de esta forma jurídica nos indica que son organizaciones que están bajo la figura de corporaciones y fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, permitiendo ser diferenciadas de aquellas organizaciones de derecho público como los partidos políticos y los municipios, situación relevante dado que estas últimas se vinculan y son parte según corresponda de la estructura del Estado y como consecuencia no son parte de la sociedad civil.

La situación jurídica de las OTS puede permitir interlocutar y/o dialogar con otros actores locales, es decir, dicho formato legal posibilita una relación formal a través de la entrega de subvenciones estatales, postulación a fondos concursables, donaciones de privados, entre otras, permitiendo ser reconocidas y legitimadas por los diferentes organismos tanto de la esfera pública como privada y nacionales e internacionales.

Bajo esta perspectiva, y citando a Donati, se establecen fronteras entre lo interno (analizado más adelante) y lo externo. Esto último permite

regular las relaciones con el Estado y los vínculos colaborativos con otras instituciones privadas, sin embargo, el tema en discusión y que será desarrollado en el segundo eje temático del análisis relación Estado-OTS, el exceso de formalismo que se les exige a las OTS tanto en su formación jurídica como en los requisitos de acceso a fondos principalmente públicos puede rigidizar los procesos administrativos, burocratizando aún más la relación con el Estado, como desde su propia realidad interna.

Lo central es buscar puntos de encuentro que permitan un proceder adecuado a las normativas vigentes en el país además de dar respuesta al sentido de la organización como ente representativo de la sociedad civil.

El estudio de caso nos señala que a partir del trabajo investigativo se pudo constatar dicha forma jurídica. De los nueve casos abordados en el estudio cinco corresponden a corporaciones y cuatro a fundaciones. La relevancia de esta información nos permite visualizar que el actuar de las OTS en la región se da bajo una normativa jurídica que permite cautelar el cumplimiento de normas y funciones por los cuales nacen este tipo de organizaciones principalmente por su sentido social y sin fines de lucro.



Según lo anterior, es necesario describir desde esta perspectiva, aunque no sea el sentido del estudio, pero que permite situarnos y comprender de mejor manera la forma jurídica de estas organizaciones y el sentido por el cual emergen en la realidad chilena. Según lo planteado desde la corriente jurídica, estas asumen grados diferentes de organización y se guían según la normativa vigente o por los códigos civiles de sus respectivos países, un elemento en común es el Estado quién regula y

exige requisitos de funcionamiento para ser validados por otras instituciones tanto privadas como públicas.

Se puede señalar además que de acuerdo al artículo **ITINERARIO Y PROYECCIÓN LEGAL DE LAS FUNDACIONES DE DERECHO PRIVADO EN CHILE**<sup>54</sup> se menciona que desde las teorías politológicas más modernas se refieren a la sociabilidad voluntaria secundaria para dar cuenta del fenómeno asociativo que caracteriza en muchos aspectos el quehacer social. Podría encontrarse un correlato jurídico a dicha sociabilidad voluntaria en la posibilidad de dotar de personalidad jurídica a las asociaciones de carácter privado (fundaciones, organizaciones sociales y gremiales, entre otras) o público (por ejemplo, partidos y federaciones políticas) en que los individuos participan.

De este modo, una *corporación* puede definirse como una asociación de individuos unidos de manera estable para la prosecución de un fin de interés común de carácter ideal o moral. Por su parte, una *fundación* es una entidad constituida por un patrimonio proporcionado y destinado por un fundador para la realización de una obra o fin de interés general. Una adecuada conceptualización legal agregaría como nota común a ambas definiciones la existencia de un fin no lucrativo y el estar dotada de personalidad jurídica, aspectos centrales que permiten regular las acciones de las OTS de acuerdo a la normativa vigente del país.

De lo anterior se desprende que las corporaciones y las fundaciones se diferencian básicamente por la naturaleza del acto constitutivo: una pluralidad de personas asociadas en el caso de las corporaciones; un conjunto de bienes afectados a una finalidad en el caso de las fundaciones. Tomando estos elementos diferenciales básicos los autores señalan que existen personas jurídicas de naturaleza *asociativa* y personas jurídicas de naturaleza *fundacional*<sup>55</sup>.

En las corporaciones nos encontramos, entonces, con asociaciones de personas cuya voluntad es decisiva para la configuración de sus relaciones jurídicas. En las fundaciones, en cambio, nos encontramos con organizaciones que, en principio, carecen de base personal, pero que

---

<sup>54</sup> Teixidó, Soledad y Chavarri, Reinalina "Itinerario y proyección legal de las fundaciones de derecho privado en Chile". En Mapeando las fundaciones en Chile: Características y desafíos para el siglo XXI, Santiago, Chile, ProHumana, 2001.

<sup>55</sup> Viveros, Felipe. Personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y el Estado. 3ª edición. En Tafur Galvis, Álvaro. Bogotá, Colombia, Temis, 1990. p. 17.

están dotadas de medios patrimoniales para la consecución de un fin de bien público duradero<sup>56</sup>.

Por ende, de acuerdo a la naturaleza jurídica se puede mencionar que si bien hay diferencias en el origen del acto constitutivo hay elementos que son comunes que permiten su funcionamiento legal y administrativo, por ejemplo de acuerdo al **REGLAMENTO SOBRE CONCESIÓN DE PERSONALIDAD JURÍDICA A CORPORACIONES Y FUNDACIONES QUE INDICA (DTO-110,1979, MINISTERIO DE JUSTICIA)** señala:

#### **De las Corporaciones:**

**Artículo 4.-** Los estatutos de toda corporación deberán contener:

1. La indicación precisa del nombre y domicilio de la entidad;
2. Los fines que se propone y los medios económicos de que dispondrá para su realización;
3. Las categorías de socios, sus derechos y obligaciones, las condiciones de incorporación y la forma y motivos de exclusión, y
4. Los órganos de administración, ejecución y control, sus atribuciones y el número de miembros que los componen.

#### **De las Fundaciones:**

**Artículo 31.-** Los estatutos de toda fundación deberán contener:

1. El nombre, domicilio y duración de la entidad;
2. La indicación de los fines a que está destinada;
3. Los bienes que forman su patrimonio;
4. Las disposiciones que establezcan quiénes forman y cómo serán integrados sus Órganos de Administración;
5. Las atribuciones que correspondan a los mismos, y
6. Las disposiciones relativas a su reforma y extinción, indicándose la institución a la cual pasarán sus bienes en este último evento.

---

<sup>56</sup> Viveros, Felipe señala: Es importante aclarar que en el derecho comparado, v. gr. la legislación colombiana, suele utilizarse la denominación “asociación” para significar lo que en nuestro derecho se conoce como “corporación”, reservando esta última expresión para cierto tipo específico de asociaciones o para denominar a ciertas entidades de derecho público dotadas de personalidad jurídica propia distinta de la genérica que corresponde al Estado o fisco.

**Artículo 6.-** Las corporaciones y las fundaciones no podrán proponerse fines sindicales o de lucro, ni aquellos de las entidades que deban regirse por un estatuto legal propio. Sin perjuicio de lo anterior, se les permitirá fomentar, practicar y desarrollar, por todos los medios a su alcance, cualquiera obra de progreso social o de beneficio para la comunidad y colaborar con las instituciones legalmente constituidas en todo lo que tienda al cumplimiento de sus fines.

Por último todos los antecedentes expuestos con anterioridad permiten comprender que estas organizaciones cuentan con un formato jurídico, aunque diferenciable por su naturaleza jurídica que garantizan su funcionamiento legal, por ende desde este enfoque permiten garantizar, respaldar la relación que se establece entre las diversas instituciones que actúan a nivel territorial.

Conocida la perspectiva jurídica como instancia que permite entender su naturaleza y precisar el objeto de estudio en esta investigación es importante iniciar una descripción de éste tipo de organizaciones ahora desde una perspectiva sociológica, la cual nos permite entender el funcionamiento de las OTS a partir de las siguientes características significativas:

- Conjunto de cierto número de personas.
- Establecido con el propósito explícito de alcanzar ciertas metas.
- Que formula los procedimientos que gobiernan las relaciones entre sí y los deberes que deben cumplir cada uno de ellos.
- Que tienden a asumir una identidad propia que les hace independiente de las personas que las fundaron y de las que son sus miembros en la actualidad<sup>57</sup>.

Esto permite iniciar la discusión señalando algunos rasgos identitarios de las OTS, donde a partir del trabajo desarrollado se pudo precisar algunas dimensiones básicas que permiten dar a conocer la situación de la región y que dice relación con, por ejemplo: finalidades, objetivos que se persiguen, fuente de financiamiento, identificación de una estructura básica de funcionamiento, claridad en sus funciones, coordinaciones y responsabilidades de las personas que componen la organización. En

---

<sup>57</sup> Ruiz Olabuenaga, José Ignacio. “¿Qué es una organización?”. En Sociología de las organizaciones. Serie de Ciencias Sociales, Vol. 4, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2007. p. 23.

definitiva, estamos en presencia de una organización formal con las siguientes características.

Una primera característica se refiere a la antigüedad en el actuar de las OTS en la región y de acuerdo al trabajo realizado se consideró relevante conocer los años antigüedad de cada una de las organizaciones objeto de estudio, pues es relevante poder vincular en este contexto antigüedad, experiencia y formas de funcionamiento, pues de acuerdo a los resultados del estudio y como se desarrollará más adelante existe de acuerdo a la realidad regional una correlación entre éstas, lo que ha permitido comprender de mejor manera lo que está sucediendo a nivel local.

De los nueve casos abordados, seis tienen una antigüedad en su funcionamiento de más de veinte años y tres casos entre 8 y 10 años de funcionamiento. Esto nos puede indicar que el actuar de éstas organizaciones en la sexta región cuentan con una amplia experiencia en lo que respecta a sus temáticas de intervención social.



Con esta información se puede señalar que existe una trayectoria que respalda su funcionamiento. Siguiendo a Donati a partir de las características internas de estas organizaciones se puede inferir que estas organizaciones cuentan con una estructura organizativa que ha permitido dar sustentabilidad respecto a la capacidad de poder perdurar y mantenerse vigente en el tiempo.

Además bajo esta perspectiva nos permite inferir además que existe la capacidad de poder funcionar de acuerdo a las exigencias jurídicas que se establecen en el marco regulatorio chileno, lo que implica además

mantener una organización desde un punto de vista estructural y de funcionamiento (política de recursos humanos, plan estratégico, plan comunicacional).

Por ejemplo, cada una de estas organizaciones, de acuerdo a sus propias características organizativas y de funcionamiento y según las exigencias en la normativa jurídica, realizan reuniones entre sus asociados con la finalidad de poder establecer las directrices de trabajo según las características de la intervención social que realizan.

En este sentido, ocho organizaciones realizan reuniones de trabajo a lo menos una vez al año y una dos veces al año, situación que nos permite deducir que independiente si son organizaciones de menor escala o mega organizaciones, estas tienen la claridad respecto de la importancia de poder trabajar en forma colectiva para la optimización de sus políticas institucionales, el fortalecimiento de los liderazgos, la relevancia del trabajo en equipo, la toma de decisión, entre otros procesos que permiten entender cómo se manifiesta la cultura organizacional al interior de ellas.



Por ende, esta característica en el contexto de ser organizaciones autogobernadas determinan su forma de gobierno, su funcionamiento, su estructura organizativa, por lo que establecen sus propios reglamentos de acuerdo a sus propias dinámicas internas, considerando el contexto legal por el cual se rigen, pues es el Estado quien establece los marcos regulatorios de las OTS.

Lo relevante de este punto es que permite entender que para el logro de su funcionamiento se requiere una lógica que permita legitimar



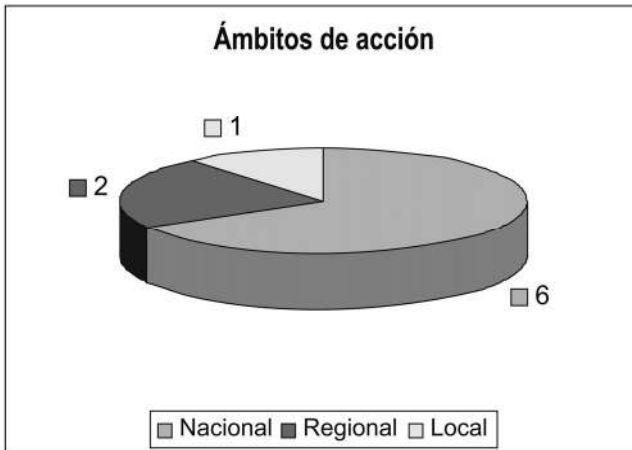
internamente su autogobierno, en el sentido que son éstas quienes establecen su marco regulatorio para el logro de su misión. La relevancia en la periodicidad o en la frecuencia de sus reuniones nos puede permitir deducir que existen los procedimientos internos que garantizan la sustentabilidad de la organización como su necesidad de ir resolviendo los diferentes nudos críticos que se van manifestando en las respectivas gestiones. En éste sentido también es importante considerar que de los nuevos casos abordados en el estudio seis de ellos cuentan con más de cincuenta trabajadores que prestan servicios remunerados, un caso con 30 trabajadores y dos casos con menos de diez trabajadores.



Esta situación en la región del Libertador Bernardo O'Higgins refleja que junto a los años de antigüedad se establece una relación importante a destacar, pues las organizaciones que tienen una cobertura nacional (a desarrollar más adelante) con más de veinte años de antigüedad cuentan con una estructura organizativa que permite a partir de su experiencia y años de funcionamiento el poder contar con diferentes programas y proyectos, convenios públicos-privados que permiten desde su estructura organizativa contar con una cantidad importante de profesionales, técnicos y administrativos que van configurando una organización con una estructura administrativa amplia para dar respuesta a sus múltiples iniciativas.

En el caso de las organizaciones que funcionan a nivel local y que se encuentran entre los ocho y diez años de antigüedad y que cuentan con menos de diez trabajadores implica que la estructura organizativa difícil-

ta el funcionamiento de estas organizaciones pues el recurso humano en este tipo de organizaciones es una de las principales debilidades en el funcionamiento cotidiano y en lo que implica la gestión social en el territorio. Es importante destacar en la región la correlación que se da entre años de antigüedad, personas que son parte de la organización y los ámbitos de acción.



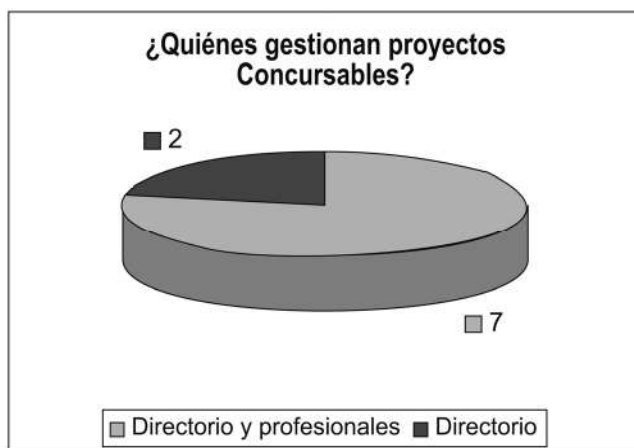
En este sentido, seis son organizaciones que tienen una cobertura a nivel nacional, es decir, presentan y se adjudican programas y/o proyectos en diferentes temáticas, instalándose en diferentes regiones del país y tres casos de organizaciones que nacen a nivel regional/ local, es decir, profesionales con intereses comunes con una apuesta a desarrollar y dar respuesta a necesidades y/o problemáticas de acuerdo a la realidad local. Esto implica que de acuerdo a los antecedentes recolectados a nivel regional existe una marcada diferencia entre las organizaciones del tercer sector, las que podemos agrupar entre aquellas de menor escala organizativa solamente de actuación a nivel local/regional y aquellas megaorganizaciones de actuación nacional. Esto quiere decir que las organizaciones locales son pequeñas con un reducido número de personas que trabajan, principalmente son las mismas personas del directorio quienes articulan las diferentes iniciativas de sobrevivencia de acuerdo a la especificidad en su temática de intervención.

Por consiguiente, de acuerdo al trabajo de campo realizado queda en evidencia que si bien estas organizaciones son autónomas-autogobernadas, existe en el caso de las organizaciones a menor escala de

actuación local la falencia de contar con una estructura organizacional que potencien sus lineamientos de trabajo en la región, pues el desafío de asumir procesos de desarrollo a nivel territorial requiere de un conjunto de profesionales que desarrollen propuestas de acción a nivel territorial.

Es importante rescatar que estas situaciones señaladas en los párrafos anteriores tiene una fuerte incidencia, en la gestión y/o postulación de programas y proyectos sociales de las respectivas corporaciones y fundaciones que actúan a nivel local, pues las características organizativas de estas inciden en la capacidad de poder posicionarse como actores representativos de la sociedad civil en el ámbito de la interlocución con el sector público-privado.

Desde las dinámicas internas de estas organizaciones se puede señalar que en siete casos existe un trabajo coordinado en la toma de decisión donde principalmente el directorio y los profesionales son las instancias que deciden respecto a las diversas gestiones a realizar al interior de cada institución, lo cual coincide desde la estructura organizativa con las denominadas **megaorganizaciones**, de lo que se puede inferir que este tipo de organizaciones cuentan con una política de recursos humanos que permiten elaborar propuestas de trabajo para su financiamiento.



Sin embargo, existen organizaciones de actuación local y que están en la categoría denominada en este estudio como **organizaciones de menor escala** que no cuentan con un *staff* de profesionales que permita dialogar y discutir las directrices de trabajo, pues son las mismas personas del directorio quienes deben decidir y a su vez intervenir en las temá-

ticas específicas de cada una de ellas. Esta situación se ve reflejada en que se actúa en función de la oferta de fondos concursables existentes en la región no contando con un *staff* de profesionales/técnicos que puedan contribuir al desarrollo interno de la organización como a potenciar su trabajo hacia la comunidad, situación que puede limitar la articulación de un trabajo que realmente fortalezca el desarrollo de los territorios.

*“En rigor la corporación en cuanto a organigrama funciona en base a un grupo de personas, la directiva la componen un montón de familiares míos, amistades, pero orgánicamente, en rigor, no es que nos reunamos, que hagamos reunión, no, no sería efectivo decir, en el fondo la corporación la manejamos nosotros, dos personas como máximo”.*  
(OTS / Ent. 2)

De acuerdo a lo anterior, un hallazgo relevante en este estudio, y de acuerdo a los antecedentes presentados, se puede inferir que las megaorganizaciones de actuación nacional son aquellas que actualmente reducen los espacios de sobrevivencia, de financiamiento y por ende dificultan que éstas organizaciones de actuación local puedan desarrollar planes de fortalecimiento regional para así posicionarse como actores relevantes, protagonistas y representativos de la sociedad civil.

*“Nosotros nos organizamos, como somos las mismas personas en el fondo y que mantenemos esta personalidad jurídica que tenemos ahora y somos los responsables también legalmente y los que operamos también la gran parte de las acciones, tenemos que ver temas de administrativos, convenios, reportes de información Fonasa, pago de las cuentas de los gastos todo eso está a cargo de nosotros, tratamos de distribuirnos más o menos equitativamente eso digamos entonces es como una doble función de alguna manera”* (OTS / Ent. 3)

Es así como las megaorganizaciones absorben y limitan los espacios de actuación, pues son éstas quienes al presentar una mayor capacidad de gestión, con una estructura organizativa de mayor solidez, con una política de recursos humanos significativa y reconocimiento a nivel país hacen que las pequeñas organizaciones dificulten su funcionamiento y en algunos casos no puedan sobrevivir a nivel local. Esta situación se ve aún más afectada cuando las estrategias de sobrevivencia de aquellas organizaciones de menor escala es en función de la oferta de programas y/o proyectos que se generan desde el Estado (se profundizara en la característica fuente de financiamiento).

Otra característica relevante de las organizaciones de la sociedad civil se refiere al voluntariado el cual se aborda desde dos aspectos: “por un lado, considera la existencia de personas que voluntariamente aportan tiempo y dinero para el desarrollo de sus actividades y gestión; y, por otro, al hecho de que la participación en ellas es de carácter voluntario y no obligatorio o estipulado por ley”<sup>58</sup>.

De acuerdo al sentido del estudio ambas cosas son pertinentes pues lo que se intenta conocer es si el voluntariado es un eje transversal en la realidad regional, desde esa perspectiva es relevante analizar cómo se configura dicha característica que es identitaria en las organizaciones del tercer sector.

También podemos situarnos desde lo planteado por Herrera quien señala que estas organizaciones se identifican con el **voluntariado**, es decir, personas que se comprometen gratuitamente a desarrollar algún tipo de trabajo en su interior, desde la revisión bibliográfica uno de los beneficios patrimoniales de éstas es estar basada significativamente en la participación de voluntarios, pues esto marca su diferenciación con las organizaciones de mercado y también en las instituciones públicas donde en ambas instancias dicha figura no es considerada necesaria.

Desde el tercer sector los voluntarios asumen un rol protagónico dado que por un lado las personas sienten la necesidad de poder canalizar sus ideas y/o proyectos por diversos motivos psicológicos y/o sociales y, por otro lado, contar en el interior de la estructura organizacional con voluntarios permite fortalecer el trabajo que realiza la institución, pues además desde la dimensión histórica el origen de estas está dada por personas quienes voluntariamente fueron parte importante en su creación y quienes además le dieron en su momento un sentido al trabajo realizado, principalmente por motivaciones religiosas-sociales, dicha situación ha trascendido en el tiempo permaneciendo aún la figura.

Sin embargo, y de acuerdo a lo anterior, se puede mencionar que las organizaciones abordadas en el trabajo de campo, solamente dos de ellas manifiestan la importancia del rol que juegan los voluntarios, existiendo lineamientos claros respecto de la relevancia de desarrollar directrices en la incorporación de personas voluntarias en los diferentes programas sociales. De lo anterior, se puede interpretar que los siete casos restantes no consideran relevante la figura del voluntariado, situación que a partir de las características expuestas permite indicar que en estas organizacio-

---

<sup>58</sup> Irarrázabal, Ignacio; Hairel, Hielen; Sokolowski, Wojciech; Salamon, Lester. Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro. Santiago, Chile, PNUD. 2006.

nes en su estructura organizativa no están las condiciones para establecer lineamientos de trabajo que permitan incorporar voluntarios al interior de sus propias organizaciones. Dicha situación puede estar motivada según el tamaño y sentido de estas como sociedad civil, es decir, al no contar con un equipo que gestione, articule y dé sentido a la organización desde su dinámica interna no se generaran los espacios para incorporar a otros en el trabajo que se realiza.



La importancia de esta situación a nivel regional nos permite señalar una debilidad central en una de las características fundamentales de estas organizaciones, pues el voluntariado es un eje que permite diferenciarse claramente de aquellas organizaciones públicas y de mercado, pues es en estas instancias donde la ciudadanía puede aportar y ejercer participación, lo que Herrera denomina las "autonomías sociales", es en estas instancias donde la ciudadanía plasma su intención solidaria de contribuir en los procesos de desarrollo social que pueden mejorar la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad social y de mejorar y colaborar en la gestión de las distintas organizaciones de la sociedad civil.

Dicha situación regional se contrapone a los diferentes estudios realizados a nivel nacional. Podemos mencionar, por ejemplo, el estudio de Marcela Jiménez<sup>59</sup> y el de Ignacio Irarrázaval<sup>60</sup> en los que se indica que

<sup>59</sup> Jiménez de la Jara, Marcela "Tercer Sector y Voluntariado. Recapitulación". Trabajo preparado para el seminario ONG y Voluntariado como agentes de desarrollo Social, celebrado en Guatemala entre el 7 y el 11 de Abril del 2003.

<sup>60</sup> Irarrázabal, Ignacio; Hairel, Hielen; Sokolowski, Wojciech; Salamon, Lester. Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro. Santiago, Chile, PNUD. 2006.

Chile es un país de voluntarios, con un promedio de 7% de la población adulta que aportó durante el año 2004 parte de su tiempo al trabajo voluntario, situación ya presentada en los antecedentes generales del estudio.

Lo relevante de esta información es que permite cuestionar respecto a ¿dónde se está concentrando la población voluntaria? ¿Es la región de O'Higgins un territorio que promueva el trabajo voluntario? ¿Incide que las OTS de la región, al no contar con un plan de gestión del voluntariado, la comunidad no participe? ¿El voluntariado se centraliza en las megaorganizaciones de actuación nacional? Interrogantes que dejan abierta la discusión en este libro.

Otra característica se vincula al **surgimiento o nacimiento**. Se puede mencionar que desde una perspectiva histórica en la primera mitad del siglo XIX las acciones desarrolladas a favor de las personas más carenciadas de la sociedad que requerían del apoyo en los ámbitos de la asistencialidad era realizado principalmente por instituciones de beneficencia, es decir, por instituciones vinculadas principalmente al mundo eclesiástico. En ese periodo era el Estado quién delegaba en este tipo de instituciones la responsabilidad de asistir al minusválido, al desprotegido, pues el Estado se centraba en generar las directrices para fortalecer las esferas económicas y políticas, por ende las organizaciones de ayuda se empiezan a gestar desde aquella época con la finalidad de poder hacer frente a las diferentes complejidades sociales que se gestaron producto de los movimientos migratorios del campo a la ciudad.

Principalmente, esta característica en la región ha estado vinculada a los temas de asistencialidad, caridad y/o filantropía, acciones relacionadas principalmente a la Iglesia. Por ende la creación de este tipo de organizaciones no es diferente en términos históricos a lo que sucedió en Europa, América Latina y a nivel nacional, pues gran parte de estas organizaciones surgen vinculadas al mundo eclesiástico para resolver las diferentes situaciones sociales generadas por el subdesarrollo en que se encontraba el país.

*Nace gracias a la inspiración y compromiso con los más pobres de nuestro fundador el padre Alberto Hurtado, quien veía en los más pobres a Cristo. (OTS / Ent. 5)*

*Nace por motivos sociales, preocupándote de los niños, levantando hogares de residencia. (OTS / Ent. 7)*

Considerando lo anterior de los nueve casos en estudio, ocho nacen por motivos religiosos y éticos/filantropicos y uno vinculado a temas políticos. En definitiva parte importante de las OTS tiene como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pues su naturaleza jurídica nace de la voluntad de personas para contribuir a los procesos de desarrollo de la región.



El trabajo actual que estas organizaciones desarrollan si bien está vinculado al mundo eclesiástico, es necesario precisar que este no solamente es de carácter asistencial, si bien la iglesia aún esta presente en este tipo de organizaciones, el trabajo se ha ido tecnificando de acuerdo a los requerimientos y desafíos actuales exigidos tanto por el Estado como por las propias problemáticas sociales que demandan **intervenciones profesionalizadas** en diferentes campos de actuación vinculados a diversas áreas de trabajo. Si bien es necesario reconocer que nacen desde una mirada asistencial, de ayuda al otro, con el transcurso del tiempo la realidad social se ha ido complejizando pues los diferentes escenarios sociopolíticos por los cuales ha pasado el país también han influido en la forma de abordar el trabajo social, por ende las acciones realizadas por estas organizaciones también han ido evolucionando y/o adaptando a las dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales del país.

Esto ha exigido que el trabajo social realizado se enfoque a nuevos escenarios, buscando directrices, nuevos paradigmas que permitan a las OTS poder aportar con intervenciones sociales pertinentes a la realidad país en sus diversas áreas: droga, alcohol, derechos humanos, como aportar al desarrollo de las personas, familias, grupos y comunidades, es de



cir, de acuerdo a las entrevistas realizadas las intervenciones se sitúan principalmente acorde a las exigencias dadas por la realidad social como también en un segundo orden a las directrices dadas por el Estado en cuanto ente que diseña las políticas sociales a nivel país y que bajan necesariamente a través de programas y proyectos a las regiones y es en este ámbito donde se conjugan dos dimensiones fundamentales relevantes para el estudio la relación Estado y OTS en cuanto actores que permiten a través del trabajo colaborativo abordar la situación de vulnerabilidad social en la cual se encuentra la región.

*Todos hemos tenido que revisar los programas y proyectos ... pues hay una cantidad de temas emergentes que han hecho ir ajustando esos programas, pues se han realizado los esfuerzos tanto de los organismos colaboradores como desde el Estado para acomodarse a las nuevas necesidades (Autoridad de Gobierno (AG) / Ent. 1)*

Por último, en lo que respecta a la caracterización de este tipo de organizaciones, en los temas políticos partidistas, se visualiza a través del trabajo investigativo en extender la labor política en la región hacia la comunidad, tema no compartido por la autora Laura Acotto (2003) quién señala que las OTS no deben de tener identificación política-partidaria, situación compartida desde el sentido del estudio, pues estas organizaciones deben nacer con un sentido social de representar los interés ciudadanos y no los intereses políticos de un determinado grupos de personas. Lo significativo es que toda organización sin fines de lucro pueda ejercer con autonomía su ejercicio de ciudadanía, donde el diálogo no esté condicionado por cuestiones partidistas aún cuando se comparte una misma opción de gobierno, situación que puede repercutir en la forma de acercamiento a la sociedad civil, pues se evidencia que las intenciones no están dadas por resolver los intereses de la comunidad, sino más bien en instrumentalizar el servicio a los fines políticos de la organización, generando manipulación y clientelismo político.

Resumiendo lo planteado se puede señalar que el nacimiento de estas organizaciones se da dado por motivos religiosos, sociales, éticos, partidistas y de acuerdo a los nuevos escenarios se están creando organizaciones como nicho laboral para diversos profesionales, el complemento de todos estos factores que han permanecido y evolucionado en el tiempo han permitido complementar un trabajo social acorde a las nuevas exigencias de la realidad, pues como se mencionó con anterioridad las nuevas complejidades sociales ya no requieren solo de una mirada benéfico-

asistencial sino además de intervenciones profesionalidades que aporten en conjunto con otros actores a este espiral de desarrollo que se promueve desde la intencionalidad de las políticas sociales.

Otra característica relevante de estas organizaciones y siguiendo lo planteado por Herrera en Rose señala que existen tipologías **basada en las finalidades** en la cual nos indica la existencia de dos tipos de asociaciones voluntarias o *nonprofit*: los **grupos expresivos y las asociaciones de influencia** o Herrera en Gordon y Babchuk las denomina **expresivas e instrumentales y binarias según corresponda** en el caso de la región y coincidiendo con el autor para evitar reduccionismos tipológicos se da con bastante claridad la categoría binaria instrumentales expresivas, es decir, las OTS nacen para satisfacer los intereses de sus propios miembros en este caso vinculado directamente a la generación de empleo o trabajo y se da respuesta a las necesidades de la comunidad según la misión de estas organizaciones.

Cinco casos coinciden por lo planteado por Herrera, es decir, se manifiesta con bastante claridad la tipología expresivas-instrumentales (binarias). Las OTS coinciden que el sentido en la región es responder a las necesidades de la comunidad, trabajar acorde a los requerimientos y situaciones sociales propias de la región. En definitiva, el sentido de éstas en la región permite interpretar que el centro de su quehacer esta enfocado a aportar en los procesos de desarrollo a nivel local.

Sin embargo, un análisis importante y que complementa lo anterior es el sentido que se le está dando a estas organizaciones desde su propia realidad, pues cuatro casos del estudio señalan que ya no solo existe la intención de las organizaciones de aportar a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, sino que estas organizaciones actualmente se están creando como una alternativa laboral para diversos profesionales.

*“yo creo que se están creando organizaciones por un tema netamente de pega, hay tantos profesionales cesantes que esta es un alternativa laboral, pero siento que se esta más preocupado de ganar proyectos que darle sentido a la organización ...” (OTS / Ent. 1)*

Lo anterior es acorde a la realidad nacional, pues según el estudio de Irrázaval y señalado en los antecedentes generales, estas organizaciones representan al 2.6% de la población económicamente activa. Lo complejo de la situación abordada en el estudio, y así planteado por los entrevistados, es el sentido que se está dando a la organización, pues lo fundamental es representar los intereses de la ciudadanía, aportar a los

procesos de desarrollo que se van generando en los diversos territorios y no centrarse como fin último en la adjudicación de proyectos provenientes del Estado o generar puestos de trabajo, lo central es ir generando las alternativas para dar sustentabilidad a la organización perdurando en el tiempo, legitimándose como una institución colaborativa de cualquier organismo público como privado con capacidad de generar diversas estrategias de sobrevivencia para potenciar los intereses del tercer sector.

En definitiva, se señala que existen organizaciones que al instrumentalizar su relación tanto con el Estado siendo la única fuente de financiamiento, de convertirse en una bolsa de trabajo para diversos profesionales nos indica que estas pierden la finalidad por la cual nacen: *un sentido social y sin fines de lucro.*

Otra característica distintiva de estas organizaciones está asociada a la **ausencia de fines de lucro**, no distribución de beneficios, finalidades sociales, es decir, la existencia de estas no es producto de la generación de ganancias económicas, no es el objetivo de su existencia. Esto no significa que las organizaciones no puedan tener beneficios producto de sus diferentes actividades realizadas.

*“Nosotros estamos claros que somos una institución sin fines de lucro, que nuestro trabajo es para los niños, con esto no ganamos nada, más bien cumplimos con los principios éticos de nuestra institución (OTS / Ent. 1)*

Sin embargo, a partir del trabajo de campo nos encontramos con un tema ético en el actuar de algunas organizaciones. Lo planteado es un tema de alerta que de alguna manera viene a ratificar las diversos comportamientos que en la actualidad se están generando en la región producto de la instrumentalización Estado-OTS (tema a profundizar en el segundo eje temático de este estudio) no tan solo en lo que respecta a la fuente de financiamiento sino en la falta de control y seguimiento en el uso de los mismos, también puede ser producto del nacimiento de estas organizaciones teniendo como móvil único el dar respuesta a las necesidades laborales de sus miembros, situaciones que pueden incidir en el actuar ético de estas.

Por lo tanto, la transparencia y rendición de cuentas son esenciales en cualquier organización del tercer sector, “pues en éstos últimos años se ha desarrollado un discurso sólido que vincula la transparencia con la misión y los valores de la entidad y que ayuda a generar confianza social. Las entidades deben hacer esfuerzos individuales y como sector para

incorporar y consolidar la transparencia como un elemento básico y distintivo del sector no lucrativo”<sup>61</sup>.

Siguiendo a la autora, este punto es importante dado al aumento en el número de organizaciones tanto en América Latina como específicamente en Chile y su rol fundamental en la ejecución de las políticas sociales. Esto hace que sus actuaciones ya no solo sea mostrar lo que hacen, sino además de demostrar que lo hacen bien, con eficiencia y eficacia. Es en este sentido que la credibilidad de las OTS en la región depende de la confianza social que se da entre los diversos actores que son parte de cualquier relación. Dicha confianza es un proceso que surge del trabajo sistemático y permanente entre las partes involucradas en el proceso, es algo que se construye en el día a día, en un trabajo bien hecho, en la calidad de las intervenciones sociales, en definitiva en el profesionalismo del trabajo social que se realiza.

Por lo tanto, las exigencias que se realizan al Estado en materia de probidad y el buen uso de los recursos públicos también es relevante que dichas obligaciones sean para ambos actores, en este caso para las OTS, pues para que exista una relación horizontal tanto los derechos como los deberes son recíprocos, mutuos entre las partes involucradas en cualquier proceso. Desde el trabajo investigativo se señala que existen algunas OTS que actúan faltando a la ética y al sentido último de estas organizaciones que en su naturaleza jurídica es ser organizaciones “sin fines de lucro”, donde además su intencionalidad es abordar temáticas que el Estado por si solo no ha podido resolver y que requiere del apoyo de otro.

*A mi me toca supervisar proyectos, este es mi pega, supervisar proyectos y veo que pasa, a veces uno está viendo que persiguen netamente un objetivo de lucro, o un tipo que presenta el mismo proyecto en distintas instituciones, pero el mismo proyecto, calcado, lo presenta cinco veces pero con distintas organizaciones (AG / Ent. 2)*

En este sentido una de las características importantes es ser organizaciones sin fines de lucro y con una finalidad social, por ende es importante como práctica que fortalece los vínculos de confianza entre el Estado, las OTS y la ciudadanía transparentar el uso de los recursos pues es necesario que desde los aspectos organizativos como constitución de los directorios, equipos profesionales, fuentes de financiamiento sean de uso público o privado, evaluaciones de la gestión social realizada, es

---

<sup>61</sup> Valls, Núria; Vidal, Pau; López, Sara. “La transparencia y la rendición de cuentas en el tercer sector” Reflexión y autodiagnóstico. Colección Herramientas OTS N° 1, Observatorio del Tercer sector, Barcelona, España, 2008. p. 4.

decir, desde su propias dinámicas debe de existir un compromiso ético y de responsabilidad en sus actuaciones no tan solo desde cuestiones económicas sino también a ofrecer una “visión global de la organización”<sup>62</sup>.

Por último, es importante que en esta alianza entre Estado y OTS la transparencia y el buen uso de los recursos públicos sea un tema que debe abordarse desde las exigencias legales como desde la dimensión ética, pues la ciudadanía requiere instituciones honestas que aporten al desarrollo de las localidades, instituciones sólidas y transparentes.

*Hay gente que gana plata y que no hace el trabajo que está estipulado en el proyecto, que se lleva el dinero para la casa, etc... Uno ve un montón de instituciones que son de papel y lo único que hacen es funcionar en base a postular a proyectos pero que ni siquiera los ejecutan, (OTS / Ent. 2)*

Existen organizaciones regionales que en su estructura y cultura organizacional esta presente la transparencia en lo que respecta a la gestión, es decir, de acuerdo a sus características, misión, valores organizativos, la actividad que realiza, su población objetivo, etc. Esta situación y de acuerdo al trabajo de campo se evidencia con claridad en las megaorganizaciones, estas tienen instalado desde su propia dinámica la realización de rendiciones de cuenta denominada “informe anual de gestión”, pues las fuentes de financiamiento son múltiples y requieren la mantención de lazos de confianza entre los organismos colaboradores. Esto no implica que en las organizaciones de menor escala no exista transparencia en el uso de los recursos, simplemente no son de acceso público.

*Nuestra Fundación es extremadamente cuidadosa y responsable en la rendición de cuentas, porque promovemos la eficiencia y la maximización de los recursos, sentimos una tremenda responsabilidad porque el traspaso de recursos públicos significa que las instituciones confían en nosotros... de ahí que trabajamos duro por hacer honor a esta confianza (OTS / Ent. 5)*

Otra característica que esta estrechamente relacionada con los apartados anteriores es que son “**expresivas de valores**” esto implica que el modo en que actúan y/o el tipo de relaciones que circulan, está íntimamente conectado a los valores que tales organizaciones representan. Según el sociólogo Herrera en Ambrosini señala un modo de ser propositivo en la sociedad. En el trabajo de campo se encontró que los

---

<sup>62</sup> Valls, Núria; Vidal, Pau; López, Sara. “La transparencia y la rendición de cuentas en el tercer sector” Reflexión y autodiagnóstico. Colección Herramientas OTS N° 1, Observatorio del Tercer sector, Barcelona, España, 2008. p. 7.

valores que mueven a este tipo de organizaciones está estrechamente vinculado con el motivo de su nacimiento o creación. En este sentido, la teoría nos confirma que las OTS tienen un carácter social, nacen principalmente desde los grupos sociales/religiosos y desde ahí se articulan y van dando sentido a su organización.

En relación al **trabajo colaborativo o en red** se señala que el concepto básico que subyace a la definición de una organización “es una coordinación de esfuerzos, cuyo objetivo es la ayuda mutua. Además señala que como imperativo ineludible para que esta coordinación sea útil deben establecerse los objetivos que hay que alcanzar”<sup>63</sup>, en este sentido un trabajo en red puede ser entendido como un sistema conformado por personas, grupos y organizaciones sociales que se encuentran flexiblemente interconectadas, que intercambian apoyo, recursos materiales, humanos y económicos, además de información y contactos sociales en un espacio flexible de conversación, es decir, de acuerdo al sentido del estudio el trabajo colaborativo se articula desde dos ejes, el primero las alianzas que se generan con el Estado y un segundo aspecto está relacionado con el trabajo que se genera entre las mismas organizaciones del tercer sector.

En el primer caso existe claridad que para las OTS es de vital importancia para el funcionamiento de éstas, pues desde esta relación se gestionan recursos desde las diversas reparticiones públicas según los fondos existentes, desde este vínculo se articula un trabajo colaborativo que permite dar respuesta tanto a los requerimientos del Estado como de las propias organizaciones del tercer sector. En éste sentido, en la región la articulación entre ambos actores es considerado relevante pues genera sinergias institucionales para abordar las diversas situaciones sociales a nivel territorial (tema a profundizar en el eje relación Estado-OTS)

Como segundo aspecto y que es tema importante a resaltar en el objeto de estudio y que además es propio de las OTS es la articulación que se da entre las organizaciones. Este punto llama la atención pues existe un trabajo conjunto, coordinado entre estas como actores protagonista en los espacios locales, pues son los movimientos sociales como instancia de representación ciudadana donde se plasma el ejercicio de la ciudadanía, siendo fundamental seguir potenciando visiones colectivas de trabajo. Se manifiesta con claridad que el trabajo colaborativo en red es central para

---

<sup>63</sup> Ruiz Olabuenaga, José Ignacio. “¿Qué es una organización?”. En Sociología de las organizaciones. Serie de Ciencias Sociales, Vol. 4, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2007. p. 25.

dar respuesta de manera íntegra a los requerimientos de las personas, pues cada institución cumple un rol específico, por ende por sí sola no puede dar respuesta a las múltiples situaciones de los sujetos, es ahí donde se requiere del apoyo de los otros para lograr efectivamente que las intervenciones sociales se aborden desde la multidimensionalidad tanto de la problemática misma como desde lo que implica el involucramiento de los otros en dicho abordaje.

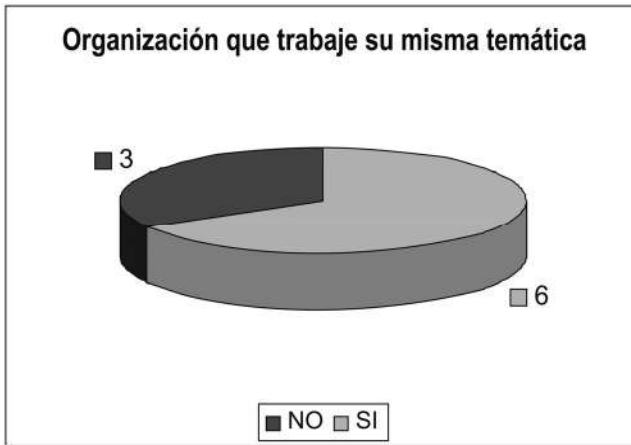
*Nosotros para lograr nuestro gran objetivo que es la reinserción social, trabajamos bastante en lo que es la coordinación terreno, y con distintas instituciones, nosotros siempre en pro-del bienestar y de los procesos de los propios adolescentes, si tenemos que contactarnos con el hospital, con la cecof, con la fundación esperanza, con la municipalidad, con sename, con registro civil, lo hacemos con todas las instancias que están a nivel local y que son necesarias para el proceso de los chiquillos (OTS / Ent. 6)*

En definitiva una de las fortalezas con que cuentan las OTS en el territorio es el trabajar en forma colectiva, pues la asociatividad de los actores permite que las organizaciones representativas de la sociedad civil puedan generar fuerzas políticas que permitan ser agentes impulsores del desarrollo local e incidir en el diseño de la política social, pues el primer paso es coordinarse en el quehacer cotidiano, según los requerimientos que demandan sus respectivos programas.

Este punto es importante de resaltar y del cual se desprende del anterior complementando y profundizando este análisis. Los sujetos de estudio señalan que dichos canales de comunicación en lo que respecta al trabajo en red son expeditos, claros y buenos. Seis casos plantean con claridad que dentro de la red que existe en la región conocen a otras organizaciones que trabajan sus mismas temáticas, “el objetivo de la coordinación es la actividad y no las personas”<sup>64</sup>, es decir, queda de manifiesto que el actuar de las OTS en la región permite que efectivamente se puedan desarrollar diversas iniciativas con una mirada colectiva de las intervenciones sociales, donde los canales de información han sido accesibles entre cada una de las organizaciones logrando dar una respuesta integral a la población objetivo con la cual se trabaja.

---

<sup>64</sup> Ruiz Olabuenaga, José Ignacio. “¿Qué es una organización?”. En Sociología de las organizaciones. Serie de Ciencias Sociales, Vol. 4, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2007. p. 26.



Además, esta situación es propiciada por el Estado pues una de las exigencias es justamente que se generen redes de apoyo a nivel local, lo que ha permitido como efecto positivo que las diferentes instituciones de actuación regional y nacional conozcan lo que se realiza, permitiendo a partir de la especificidad de las intervenciones realizar un trabajo articulado entre los diversos actores.

Complementando el análisis se visualiza que la relación que se da entre las OTS permite con mayor facilidad que cada organización cumpla sus respectivos lineamientos de intervención. En este sentido siete organizaciones señalan que la relación es buena que permite el logro de los objetivos propuestos, manifestando con claridad, que la relación entre las OTS es cordial, fluida, expedita y que puede permitir potenciar un trabajo que efectivamente genere un espiral mayor de participación, no tan solo instrumental sino aunar fuerzas políticas para efectivamente ser parte de la toma de decisión tanto en el diseño de las políticas sociales, como el tener opinión pública en la región, en definitiva existe una fortaleza en el territorio que puede permitir potenciar una ciudadanía activa, propositiva en diversos temas de interés regional.





Desde esta perspectiva la asociatividad entre actores es central para articular intereses a nivel local, lo que puede generar un poder político representativo de la sociedad civil y que puede ser una contraparte relevante a la hora de interlocutar con el Estado, desde esta posición puede que se potencie una relación desde la horizontalidad, desde la inclusión en el dialogo social a la hora de poder plasmar las respectivas políticas sociales en el país, por ende la asociatividad entre las diversas OTS puede ser una fuerza política fundamental para la profundización y democratización de los procesos sociales a partir tanto del diseño como de la ejecución de los diversos programas y proyectos sociales que se están desarrollando en la región.

También es importante considerar en el contexto de la información entregada los incidentes negativos, pues de acuerdo a lo anterior dos organizaciones no comparten la visión de que exista un trabajo colaborativo o en red. Por ende, si bien la mayoría de las organizaciones manifiesta que existe un trabajo en red y que los canales son expeditos, también es relevante mencionar que la visión no es compartida en su totalidad, pues también existe disidencia y por ende enriquece el análisis al plantear una visión distinta a la señalada, considerando que en la región el tema puede constituirse en un elemento potente a la hora de interlocutar con el Estado, sin embargo es importante no desconocer que también es producto de una relación instrumental que surge por la necesidad y exigencia del Estado como entidad que financia a este tipo de organizaciones la condición de poder compartir temas en común y en función de intervenciones sociales a fines.

*Yo diría que cada uno está rascándose con las propias uñas, por ejemplo este listado que me muestras tú (catastro de OTS de la región), no las ubico a la gran mayoría (OTS / Ent. 3)*

*Nosotros actuamos solos y lo único que hacemos es brindar ayuda y asesoría por la misma labor social que hacemos pero por un tema nuestro, ayudarles a presentar proyectos (OTS / Ent. 2)*

Dichas disidencias permiten señalar que el trabajo en red es producto de las exigencias que instala el Estado a las diversas OTS que se adjudican proyectos en la región, pues además es el mismo Estado quien a través de sus formas de coordinación requiere la necesidad de establecer espacios de diálogo para supervisar y entregar información emanada desde el nivel central, por lo que se requiere en forma obligatoria contar con instancias de trabajo que permitan entregar a estas organizaciones la información para la ejecución de sus respectivos programas y/o proyectos. Esta relación se instrumentaliza en función de las exigencias y no de acuerdo a la voluntad de generar asociatividad entre actores y desde esos espacios construir procesos de desarrollo.

Otra característica importante está relacionada con las **fuentes de financiamiento**. Laura Acotto señala que las OTS no son parte del Estado ni del mercado, son no gubernamentales, pertenecen al mundo de lo privado, sin embargo el funcionamiento de estas se puede articular desde su vínculo con el Estado, pues sus recursos provienen principalmente desde el sector público. En este sentido se menciona con claridad que pertenecen como organización a la sociedad civil pero que se reconocen como entidad ejecutora de las políticas sociales, por ende no se desconoce que existe un vínculo funcional con este a partir de la entrega de recursos, pero con la claridad que no son del ámbito público.

*Estas dependen mucho del Estado, no tienen autonomía económica, administrativa ni técnica; son simples ejecutores de políticas sociales a nivel regional (AG / Ent. 3)*

El estudio de Irrázaval y como se mencionó en los antecedentes generales en Chile las principales fuentes de ingresos de las organizaciones de la sociedad civil provienen del Estado alcanzando el 46% de los ingresos de este sector, existiendo distintos instrumentos de política fiscal de financiamiento para el sector sin fines de lucro (aportes fiscales dirigidos, subvenciones, pago por servicios y los fondos concursables).

Se puede señalar que los nueve casos en estudio del total de ellos indican que las acciones de sobrevivencia se generan directamente por los

vínculos establecidos con el Estado como principal motor de financiamiento de las organizaciones en estudio, más aún estos señalan que su principal vínculo y dependencia de recursos económicos se da preferentemente desde las diversas instituciones públicas de representatividad regional.

Es decir, de acuerdo a la tipología planteada por Herrera en relación a las **fuentes de financiación** se puede señalar en el caso de la sexta región que las OTS dependen básicamente para su funcionamiento de los recursos públicos, específicamente las organizaciones de menor escala quienes por sus características organigráficas no les permite contar con los recursos humanos y materiales para generar otras vías de financiamiento lo que genera que aquellas organizaciones menores y de actuación local dependan exclusivamente de los recursos públicos.

Desde un punto de vista estructural y de funcionamiento las mega-organizaciones también reconocen que su principal fuente de financiamiento proviene desde los recursos generados desde el Estado, sin embargo estas además cuentan con la capacidad de generar financiamiento por otras vías, por concepto de cuota de socios, por aportes de empresas y por donaciones, es decir este tipo de organizaciones tiene la capacidad de generar otros espacios de sobrevivencia.

En este mismo sentido los representantes de las OTS a pesar de reconocer que la principal fuente de financiamiento de sus respectivas organizaciones provienen desde el ámbito público sienten que la relación que se establece con el Estado no se ha instrumentalizado, es decir, el trabajo realizado por ambas partes permite cumplir sus respectivos objetivos como instituciones que son parte de un proceso que intenta generar alianzas estratégicas en pro del desarrollo de lo local y de acuerdo a los objetivos propios de cada una de estas.

Otra característica relevante de las OTS es **la representación que estas deben de asumir con la sociedad civil**, pues la relación existente entre comunidad y OTS en la región se da básicamente a través del componente de la asistencialidad, es decir, de las donaciones, entrega de insumos, recursos, etc., de personas naturales a las diferentes organizaciones locales. A partir de la información recolectada en terreno se visualizó una relación instrumental entre las OTS y el ciudadano, pues los espacios de vínculo que se generan entre ambos se da preferentemente a partir de la ayuda en momentos de necesidad (campañas solidarias), situación que ha permitido resolver temas emergentes en la gestión de cada organización.

*Mira lamentablemente yo creo que nosotros no representamos los intereses de la ciudadanía, yo creo que nosotros representamos los intereses del Estado. (OTS / Ent. 1)*

El componente de asistencialidad también obedece a la visión histórica respecto de las OTS, desde la solidaridad, el voluntariado, desde la filantropía, aspectos que han permitido que en la actualidad dicha relación se perpetúe, donde la ayuda sea el eje central del vínculo, situación que si bien es necesaria no es la única opción en el trabajo colaborativo que se requiere para construir ciudadanía.

De acuerdo a lo anterior es relevante abrir otras formas de relación que permita construir espacios de apoyo mutuo y de representación ciudadana, pues el vínculo debe fortalecerse también en el diálogo, en la discusión, en el aporte mutuo que permita la validación como actores que representan a la sociedad civil, con capacidad de articulación y de ser efectivamente las instancias de apertura a una nueva relación con el Estado.

Para ello es necesario cambiar las prioridades en las antiguas formas de relacionarse, existe la dificultad de generar un trabajo que permita posicionar a la organización en el territorio como un actor válido, no solo como un espacio de ayuda a los más necesitados, sino como un lugar de encuentro donde se pueda aportar y articular con otros un trabajo que potencie la mirada local de las acciones sociales.

Bajo esta lógica los ciudadanos y las OTS son parte de la sociedad civil donde supuestamente se debieran canalizar y actuar de manera conjunta para resolver los diversos problemas sociales. Llama la atención que en la región no se estén generando dichos espacios de interlocución o de encuentro entre ambos actores, ni siquiera con aquellos vinculados a las temáticas que dan origen al nacimiento de estas.

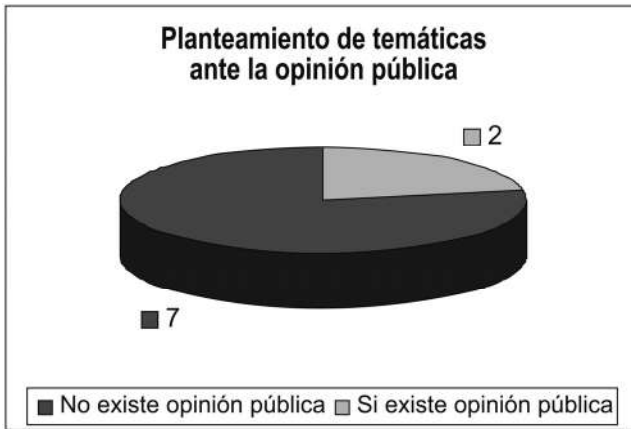
Existe plena conciencia que las OTS actualmente no están representando los intereses ciudadanos, pues al estar enfocados o preocupados de las distintas fuentes de financiamiento para su sobrevivencia pierden el sentido de representar o entender que son parte de un sector que debe actuar de manera horizontal con los otros actores (Estado-mercado), como movimiento alternativo a los existentes. Se mantiene un vínculo instrumental con la ciudadanía que se da preferentemente a través de la lógica del clientelismo, por ejemplo, en el patrocinio de algún fondo concursable, en el uso de algún equipamiento comunitario. Emerge en este sentido la instrumentalidad en la relación ciudadana, lo cual demuestra que no existen espacios de diálogo, discusión y de reflexionar críticamente la situación de la región, pues lo que se está dando es la réplica de un

modelo verticalista Estado-OTS y que se repite en la relación OTS-ciudadanos, por ende una de las debilidades detectadas apunta básicamente a la no existencia de instancias que permitan a la misma sociedad civil ser agentes propositivos en la región.

Sin embargo, a pesar de dicha visión los nueve casos en estudio creen que la ciudadanía confía en dichas organizaciones, situación paradójica pues por un lado estos están consciente que no representan a la ciudadanía y que tampoco generan los espacios apropiados para desarrollar procesos de desarrollo que permitan asumir un rol más activo en la región y por otro sienten que las personas confían en ellos como ente representativos de la sociedad civil.

Dicha situación nos puede permitir señalar que existe una oportunidad desde la lógica de las percepciones, pues según los representantes de las OTS están dadas las condiciones para generar procesos de cohesión ciudadana, situación que a partir de las confianzas sociales se puede potenciar una alianza estratégica que permita un diálogo ciudadano más propositivo con los diversos actores de la sociedad civil.

Otro punto relevante es señalar que las OTS presentan como debilidad el no contar con la capacidad de poder tener una **opinión pública** en la región respecto a sus respectivas temáticas de trabajo, es decir, son actores sin voces en el territorio, pues si bien existe un trabajo colaborativo, en red, es de manera instrumental para operativizar el funcionamiento de sus respectivos programas y/o proyectos, pero respecto al trabajo social realizado se puede deducir que cada organización funciona en pequeñas islas lo que genera que no exista una visión colectiva e integral respecto a las diferentes temáticas locales. De acuerdo a lo anterior siete casos consideran que no existe opinión pública respecto a temáticas sociopolíticas relevantes para la región, situación que confirma lo analizado en los apartados anteriores.



Lo anterior es compartido por las autoridades de gobierno quienes desde su posición señalan que las OTS presentan como nudo crítico la falta de organización entre ellas para ser actores regionales con capacidad de incidir en la toma de decisiones. Por último, dicha situación se agudiza aún más dado que si bien cada una de ellas genera sus propios procedimientos de trabajo no existe con claridad la capacidad de sistematizar sus intervenciones y poder compartirlas con otros.

*Lamentablemente yo creo que tiene que ver más con la capacidad de organización de la sociedad civil, mientras no se organice difícilmente se van a plantear temas (AG / Ent. 4)*

*No, lamentablemente yo creo que esa es un área deficitaria nuestra, en general de las organizaciones que trabajan en este mundo, se dan muy poco a conocer y muestran muy poco de lo que hacen salvo, contadas excepciones que por una cosa de estructura y de funcionamiento la mayoría de nuestra organizaciones son muy anónimas, muy anónimas, y te pongo como ejemplo la excepción del Hogar de Cristo, que lamentablemente, no sé si lamentablemente, el Hogar de Cristo tiene una estructura empresarial, (OTS / Ent. 1)*

Esta situación de anonimato social dificulta aún más la oportunidad para poder ser un interlocutor entre las mismas OTS y con el Estado, tema no menor dado que bajo esta línea también se puede inferir que la capacidad de interlocutar con las instituciones públicas es nula, lo cual dificulta aún más el incidir tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas sociales a nivel local.



## 10. Articulación entre el tercer sector y el Estado, Dinámicas de trabajo entre las OTS y el Estado

---

**L**a relación que se da entre las OTS y el Estado presenta dos visiones, por un lado se plantea como fortaleza que los procedimientos de **asignación de recursos** son claros y/o transparentes en su forma de asignación, más aún en términos generales se señala que se ha ido modernizando el Estado en la preocupación de asignar e invertir los recursos públicos como forma de ir mejorando temas como la probidad y el buen uso de estos, según el sentido por el cual han sido asignados. El Estado ha ido paulatinamente modernizando su gestión, en lo que respecta a generar los mecanismos de entrega de estos vía licitación pública y los procedimientos que se utilizan para el seguimiento en el uso de los recursos.

Por lo tanto, en lo que respecta a la entrega de recursos se puede inferir desde los representantes de las OTS que existe la transparencia por parte del Estado de ir asignando los recursos a partir de los mecanismos regulatorios que se han ido implementando como forma de ir mejorando y transparentando la gestión.

Dicha situación coincide con lo planteado por las autoridades regionales quienes manifiestan que desde los servicios públicos a los cuales representan se aplican los mecanismos establecidos por el nivel nacional, es decir, todo el aparataje del Estado actúa de acuerdo a la normativa vigente permitiendo que la asignación de recursos sea un tema de acceso público. Lo anterior nos permite visualizar un escenario en que existe acuerdo respecto del avance que ha tenido el Estado en algunos de sus aspectos modernizadores “probidad y uso de los recursos públicos”, existiendo los canales o las instancias en que se garantiza a los participantes del proceso que las adjudicaciones de los dineros sea acorde a la normativa vigente del país, situación valorada y reconocida tanto por los representantes de las OTS como por las mismas autoridades de gobierno.

*Se presentan todo los que estén inscritos en el registro público, todos los que han comprado base y de ahí nosotros los mandamos a una evaluación exhaustiva que esta hecha por una consultora, y ahí prima la evaluación del organismo evaluador,... pero los criterios están sumamente*



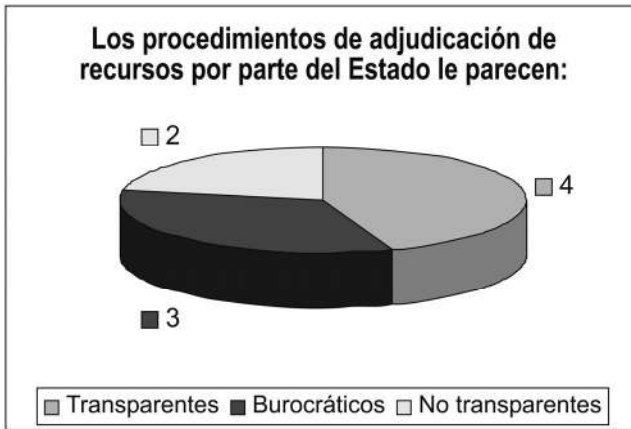
***claros y todo el procedimiento de evaluación está diseñado, estandarizado y homogéneo para todo Chile (AG / Ent.5)***

Sin embargo, a partir del trabajo de campo y vinculado a la modernización del Estado a través del presente estudio también se puede constatar que existen visiones distintas a lo planteado, pues también está la percepción de quienes no concuerdan con lo señalado, pues si bien existen los canales formales, el quiebre está en la adjudicación directa a las diferentes OTS operando criterios subjetivos y que no concuerdan con las evaluaciones externas.

***Hay unas mas transparentes que otras, el amiguismo, los contactos políticos sobre todo cuando los proyectos son de monto más elevados. (OTS / Ent. 8)***

Es decir, se señala claramente que no existen criterios únicos al interior de la misma estructura del Estado en las formas de adjudicarse los proyectos, existen reparticiones públicas que no generan los espacios, las oportunidades para que organizaciones recién creadas entren en competencia con otras existentes con mayor antigüedad al momento de la licitación de programas y proyectos a nivel local, se privilegia los años de existencia de la organización y no por ejemplo la calidad profesional existente en estas organizaciones al momento de su postulación, ello hace que en algunas reparticiones públicas se agudice la instrumentalización Estado-OTS pues en forma reiterada y cíclica son las mismas organizaciones quienes se adjudican dichas propuestas.

También es importante destacar otro quiebre reconocido por las mismas autoridades de gobierno y por los representantes de las OTS en lo que respecta a la cadena burocrática en dicho proceso de adjudicación y entrega de recursos, lo que incide directamente en la gestión de las organizaciones, pues son estas quienes a través de las respectivas intervenciones sociales se vinculan con la ciudadanía. Dicha relación que se establece en los territorios no concuerda con los tiempos del Estado, es decir, los recursos no llegan cuando la ciudadanía lo requiere y es esta quien debe ajustar sus dinámicas sociales a las necesidades del Estado lo que ha generado que muchas de OTS se disuelvan en el tiempo o bien las iniciativas generadas a partir de la intervención sean no ejecutables dado que los grupos con los cuales se trabajó se desmotivaron o se disolvieron en la espera. Las ideas anteriores se ven reflejada a partir del siguiente gráfico:



Sin embargo, los representantes de las OTS señalan como fortaleza la disposición de los funcionarios públicos en lograr un trabajo articulado entre los actores que son parte de la cadena burocrática, permitiendo agilizar procesos internos administrativos que en ocasiones dificultan las relaciones, situación que se contrapone por lo señalado por Ruiz Olabuenaga “el objetivo de la coordinación es la actividad y no las personas”<sup>65</sup>, situación que fragiliza la formalidad de los canales aunque se reconoce que estos son claros y expeditos y que permiten ir resolviendo los diferentes problemas que se presentan en el día a día.

*me decía el encargado que no tienen como fiscalizar, a veces entregan los recursos y no tienen como saber si se hizo o no la actividad y de hecho tenemos un montón de instituciones (OTS / Ent. 2)*

Otro cuestionamiento en dicho proceso modernizador es no contar con los recursos financieros o humanos para que todas las reparticiones públicas puedan fiscalizar y/o realizar seguimiento a las OTS cuando se les asignan los recursos, tema central dado que la licitación de diferentes programas y proyectos sociales a nivel local obedecen a los lineamientos emanados desde la propia política social que intenta impulsar un gobierno en un momento determinado, es decir, no existe la certeza si se está ejecutando un programa de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación o bien no se realiza seguimiento respecto de la calidad del trabajo

<sup>65</sup> Ruiz Olabuenaga, José Ignacio. “¿Qué es una organización?”. En Sociología de las organizaciones. Serie de Ciencias Sociales, Vol 4, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2007. p. 26.

que se esta realizando en los diferentes escenarios, existiendo la posibilidad que la respectiva política social no se esté implementando de acuerdo a los lineamientos de la autoridad de turno, por ende toda intencionalidad política de generar procesos de desarrollo en las regiones puede que no estén provocando los efectos deseados generando un quiebre entre lo planteado a nivel nacional y lo que efectivamente esta sucediendo en regiones. Las ideas anteriores se ven reflejadas en el siguiente gráfico.



Desde la visión de las OTS y de las autoridades de gobierno se siente que es un desafío pendiente realizar seguimiento a las diferentes organizaciones que se adjudican fondos públicos, pues en esta alianza es esencial que existan los procedimientos y las formas legales-jurídicas en la administración y utilización de los fondos públicos dado que en la región y como se mencionó en los apartados anteriores uno de los principales quiebres son los mecanismos de seguimiento en la utilización de estos, pues hay diversidad de criterios en cada repartición pública.

Desde esta última visión y que es compartida por algunas autoridades de gobierno quienes concuerdan y a su vez reconocen lo planteado por las OTS, complementando que el criterio no es uniforme al interior de la estructura del Estado, si bien los procesos de modernización debiesen ser homogéneos para toda la estructura del aparato público, más aún en un tema complejo como lo son los recursos públicos, pues desde el trabajo de campo se infiere que hay diversidad de criterios, a la hora de asumir dicho tema.

Por otro lado, y al no existir visiones compartidas ante un mismo tema y criterios único en el aparataje público, están los incidentes positivos, es decir, visiones de otras autoridades de gobierno que cuentan en su repartición con los medios para la fiscalización y/o seguimiento de sus programas, lo cual nos indica que además de existir las instancias legales en la forma de adjudicar recursos, existen las instancias de verificar el buen uso de estos. Los anterior nos señala la diversidad de situaciones que se dan al interior del aparataje público, situación percibida con claridad tanto por las OTS como de las mismas autoridades de gobierno.

**A ver nosotros tenemos un equipo de profesionales, destinados para hacer el seguimiento y monitoreo en la supervisión, cada profesional, tiene asignado un territorio donde se están ejecutando estos proyectos y cada uno tiene que ir chequeando que lo que se propuso y lo que contrató el servicio, por lo tanto, la supervisión va desde temas administrativos a otros técnico, hasta los temas metodológicos (AG/ Ent.5)**

Otra dimensión a resaltar desde la percepción de los representantes de las OTS es mejorar la cantidad de recursos asignados, es decir, hay una clara alusión a que los recursos que entrega el Estado no son suficientes para dar respuesta a las múltiples necesidades que se dan en los territorios. Desde esta visión queda de manifiesto como otro tema relevante el mejorar las partidas presupuestarias asignadas a los diversos fondos concursables pues los representantes de las OTS indican que los recursos son insuficientes y que dificulta el trabajo en las diversas comunidades, situación que estaría afectando la calidad de las intervenciones, por ende es necesario que ambos actores revisen los fondos destinados según los programas en ejecución.

Una característica relevante en este eje temático se vincula a la **participación ciudadana** como dimensión fundamental en los procesos de descentralización territorial. Se construye en concierto con los diversos actores que son parte del territorio, el poder es compartido, donde la articulación de los procesos se construye con el esfuerzo de todos. Bajo esta lógica es fundamental establecer relaciones horizontales entre el Estado y la sociedad civil, en el caso de la realidad de Chile las acciones del Estado deben involucrar a los distintos actores tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas sociales a nivel local, pues la modernización del Estado plantea según el marco referencial el desafío de la participación como instancia de democratización de los procesos sociales, desde la perspectiva que permita la amplia y activa incorporación de los actores sociales, respeto a la autonomía y diversidad de las organizacio-

nes de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización.

Sin embargo, los representantes de las OTS señalan que no son parte del proceso de toma de decisiones en aquellos asuntos que son propios de su organización, bajo esta perspectiva las OTS no son parte del diseño de las políticas sociales, son más bien instancias que les permiten al Estado poder ejecutar los diversos programas y proyectos sociales a nivel local. De acuerdo a lo señalado por los entrevistados si bien están los espacios de retroalimentación respecto al trabajo realizado estos tienen la claridad que las decisiones dependen exclusivamente de las distintas reparticiones públicas, no existiendo la voluntad política de construir procesos colectivos con los diversos actores.

*Aunque hagan encuentros, reuniones, igual no nos toman en cuenta, esa es la verdad, se hace el ejercicio que en el fondo no conducen a nada. (OTS / Ent. 2)*

De acuerdo a lo anterior, el concepto de participación ciudadana, desde la lógica de la modernización del Estado plantea el desafío de democratizar a la sociedad chilena incorporando y haciendo participe de las decisiones públicas a los diversos actores que son parte del territorio, articulando tanto los intereses del estado como los de la sociedad civil, por ende hablamos de ciudadanía cuando existe una adecuación entre ambos intereses.

A partir del trabajo de campo se señala desde las organizaciones de menor escala que si bien se dan los espacios para poder aportar, reflexionar respecto de las diversas situaciones que se dan en la región, los representantes de las OTS tienen la claridad que sus visiones no influyen en las decisiones del Estado.

*No hay ningún grado de participación. (OTS / Ent. 1)*

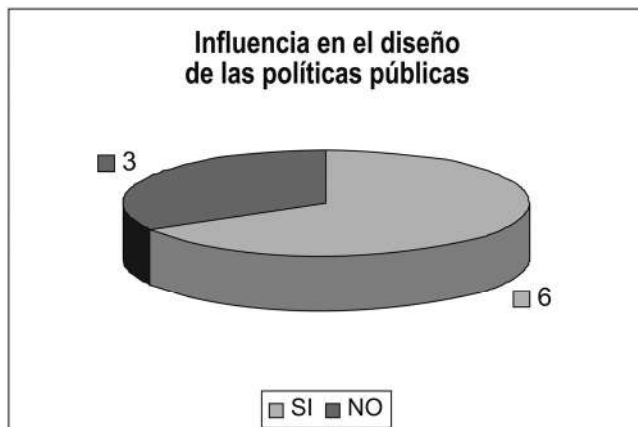
Por ende, según los antecedentes recolectados no hay una real distribución del poder y un acercamiento de las decisiones públicas a la sociedad civil, se mantiene la lógica de un Estado centralizado, donde la ciudadanía es solamente receptora de beneficios sociales. No se manifiesta un diálogo que permita incidir y aportar a la realidad de la región, pues a partir de la experiencia de estas organizaciones en sus diversos ámbitos temáticos de intervención social estas conocen con claridad las principales necesidades de sus habitantes y pueden aportar al diseño de una política local, en este sentido, el diálogo que se genera en la actuali-

dad entre las instituciones públicas y las OTS obedece a la funcionalidad y necesidad del Estado, el poder de decisión está en un solo actor, por ende las OTS si bien son parte de un sistema político democrático, estas no cuentan con las oportunidades de incidir en temas propios de la ciudadanía.

También está la visión dada por las megaorganizaciones, las cuales consideran que efectivamente se incide en la política social que se implementa en la región, pues el funcionamiento de estas a nivel nacional y su sólida estructura organizacional logran supuestamente incidir en el diseño de la política social, pues se percibe que existe cercanía y mayor acceso a la información, pero que no necesariamente implica una real participación en el diseño de una determinada política.

Desde lo anterior se genera un quiebre entre percepciones, es decir, en el sentido si efectivamente se está incidiendo en el diseño de la política social, dicha situación puede ser producto de entender en un contexto democrático qué es o qué se entiende por **participación ciudadanía**, comprender el significado implica analizar críticamente la función que se cumple en la región como OTS. A partir de este estudio se puede inferir que es necesario ampliar los marcos conceptuales desde los cuales actualmente se están posicionando los actores, tanto desde Estado como desde la sociedad civil.

Lo anterior es relevante dado que de los nueve casos en estudio seis señalan que efectivamente se incide en las políticas que se implementan en las regiones, esta situación puede demostrar que efectivamente la formas actuales de relación no ha permitido ver otras alternativas y otros espacios de conversación al momento de establecer una alianza en lo que respecta a la forma de diseñar e implementar una política social y más aún existe la debilidad de poder replantarse el rol de las OTS, pues a partir de los textos o de los discursos analizados estos confunden la generación de espacios, de diálogo, con la capacidad efectiva de ser parte en la toma de decisión.



Situación relevante dado que supuestamente son las OTS que representan y son parte activa de la sociedad civil, donde los procesos democráticos se construyen desde la transversalidad, donde el diálogo entre actores es desde la lógica de la horizontalidad, por ende desde los mismos movimientos sociales se cuenta con la capacidad de poder si existen los espacios, las oportunidades y/o la voluntad política de la autoridad, de incidir efectivamente en las políticas sociales.

Lamentablemente dicha situación se ve dificultada dado que es necesario lograr comprender el concepto de ciudadanía no condicionada, es decir, una ciudadanía libre, no instrumentalizada desde la relación mutua, pues esto genera una ceguera sociopolítica en lo que implica construir verdaderos escenarios democráticos a nivel local. El hecho de que existe una relación contractual con el Estado no implica necesariamente un sometimiento a la voluntad de política de este, pues estas en su origen nacen con la intención de ser parte y representar a aquellos sectores donde sus derechos son vulnerados, en este contexto no olvidar que las OTS asumen un rol relevante como organismo encargado de ejecutar dicha política, pues el estado no cuenta con los recursos y profesionales especializados para asumir tal responsabilidad. Desde esta lógica necesariamente debe darse un relación distinta de igual a igual, sin embargo las confusiones desde esta mirada tienden a una ceguera tecno política de asumir una postura más crítica en esa relación.

De los nueve casos en estudio el total de estos identifican como espacios de interlocución con el Estado instancias vinculadas al acceso de información, seguimiento y control para ejecutar de mejor manera sus

respectivos programas o proyectos sociales o bien informar modificaciones decididas por el nivel central. Se visualiza con claridad que los espacios generados apuntan a la realización de mesas de trabajo consultivas, es decir son espacios donde se solicita la opinión respecto de temas vinculados a la temática trabajada, pero que no necesariamente afectan el curso o el desarrollo de lo ya diseñado.



También se considera que dichos espacios de diálogo son netamente informativos, es decir, las reparticiones públicas de carácter regional bajan información emanada desde el nivel central, respecto de modificaciones realizadas sobre la marcha de lo que se está ejecutando. Por último, se señala que solamente se realizan reuniones para el control o seguimiento de lo ejecutado.

*Estas dependen mucho del Estado, no tienen autonomía económica, administrativa ni técnica; son simples ejecutores de políticas sociales a nivel regional (AG / Ent. 3)*

Lo anterior nos demuestra con claridad a partir de la visión de las OTS que la generación de espacios dados por el Estado no promueven el desarrollo de la ciudadanía, no permite que las OTS puedan aportar a partir de su visión al desarrollo de la región, no hay una democratización en esa alianza, por ende lo que se promueve a nivel local es perpetuar la verticalidad que se da al interior del Estado hacia las OTS, es decir, la descentralización no es entendida como un espacio de construcción ciudadana, para acercar las oportunidades a las personas, para estimular su creatividad y capacidad emprendedora a través de un traspaso progresi-



vo pero real de competencias de decisión y de recursos desde el nivel central hacia lo local.

En relación a la DESCENTRALIZACIÓN como concepto clave en la relación Estado-OTS, su comprensión se cruza en forma directa con lo desarrollado en los apartados anteriores, pues para lograr generar espacios de interlocución con la sociedad civil y democratizar los procesos sociales en los ámbitos locales es fundamental que exista una descentralización política, es decir, la construcción de una relación horizontal entre actores donde las decisiones son tomadas en forma conjunta de acuerdo a los intereses de todos aquellos que son parte de un proceso democrático.

Se puede señalar como aspecto a mejorar, y que es importante considerar, lograr comprender el significado que le dan los entrevistados al concepto de descentralización, pues estos entienden la descentralización como un tema que se vincula preferentemente con los recursos y que coincide con la visión del Estado, “un proceso que consiste en el traspaso de competencias y funciones así como de recursos necesarios para ejercerlas, desde los niveles centrales de gobierno hacia los gobiernos regionales y municipalidades” (Asociación Chilena de Municipalidades, 1997). Desde la visión de los entrevistados también estos indican que dicho concepto se vincula solamente con el tema económico, mientras más recursos existan en las regiones más descentralizado es el país.

*Yo creo que si, al entregarles recursos a las instituciones, yo creo que en eso se ha descentralizado., entonces yo creo que efectivamente el Estado lo que ha hecho es descentralizar... (OTS / Ent. 2)*

Además del tema de los recursos económicos los representantes de las OTS están consciente que dicho tema además se vincula directamente con la construcción de ciudadanía, pues la descentralización también pasa por el acceso a la toma de decisión a nivel regional, es decir, en estos espacios territoriales es donde se debiesen tomar las decisiones, pues es en las regiones donde mejor se conocen las necesidades de la comunidad y es aquí donde los diferentes actores Estado-sociedad civil deben tomar las decisiones y no esperar que el Estado a nivel central decida por situaciones que son propia de cada territorio.

En este sentido las OTS manifiestan con claridad que una de las dificultades en la gestión de sus respectivas instituciones y producto de lo ya mencionado es la lentitud en los procesos de toma de decisión, esa dependencia con el nivel central afecta directamente el funcionamiento de los diferentes programas y proyectos sociales que se están ejecutando en la región, más aún, complejiza la relación Estado-OTS con los sujetos

que participan en estas instancias, donde los tiempos no se adecuan a las necesidades de las personas, donde la entrega o el traspaso de recursos es autorizado por el nivel central. Dicha cadena burocrática dificulta los procesos sociales que se generan en la propia sociedad civil, es decir, la burocratización del sistema estatal hace que los beneficiarios de los diferentes programas y proyectos sociales no puedan ser atendidos en los tiempos que se requieren, afectando directamente la relación con sus usuarios. Esta situación se manifiesta en la demora de entrega de recursos desde el nivel central a los niveles subnacionales.

*...entonces como es posible que el año pasado platas que tenían que entregárselas en junio se terminaron entregando en enero, y cuando tenías una actividad que era de 4 meses, entonces te quedan dos posibilidades como institución, lo rechazas o lo tomas por cumplir, (OTS / Ent. 2)*

En toda alianza que se genere es fundamental que las partes involucradas en el proceso asuman cuotas de poder que permitan en forma eficaz asumir los desafíos en la gestión tanto en su desarrollo interno como en su relación con los usuarios de esos programas, por ende desde esta perspectiva es legítimo que el Estado pueda transferir responsabilidad a otros actores, dado que se percibe que las temáticas y/o problemas sociales que se viven en la región es responsabilidad de todos los que actúan a nivel local. Sin embargo se visualiza que el Estado no está dando las condiciones básica para el funcionamiento de estas, inclusive se señala que muchas organizaciones han dejado de funcionar dada las dificultades que se presentan en esta alianza.

Se señala con claridad que las principales dificultades para su funcionamiento se debe principalmente a la **burocratización** que se da al interior de la propia estructura estatal, “la estructura burocrática ejerce presión constante sobre el funcionario para que sea metódico, prudente y disciplinado y aplica ciertos dispositivos definidos para inculcar y fortalecer tales sentimientos. Estos con frecuencia son más intensos de lo que es técnicamente necesario. La adhesión a las reglas, concebidas originariamente como un medio, se transforma en un fin en sí misma; tiene lugar el proceso familiar de desplazamiento de metas por el cual un valor instrumental se convierte en un valor final”<sup>66</sup> donde sus procesos internos afectan negativamente la ejecución de la política social a nivel local, pues los tiempos del estado no están coincidiendo con los tiempos de la ciuda-

---

<sup>66</sup> Ruiz Olabuenaga, José Ignacio. “¿Qué es una organización?”. En Sociología de las organizaciones. Serie de Ciencias Sociales, Vol. 4, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2007. p. 86.

danía, más aún esto ha afectado negativamente aquellas instancias intermedias que son las encargadas de implementar dicha política.

En síntesis otro de los desafíos en el proceso modernizador del Estado es ir actuando y modificando la estructura pública a los nuevos requerimientos y/o problemáticas sociales, por ende se requiere de una estructura flexible a los cambios que se van presentando en la sociedad chilena, donde se logre una mayor y mejor utilización de los recursos, pues bajo esta lógica y de acuerdo a lo que está sucediendo en la sexta región no se estaría logrando la racionalidad en la política pública, donde aumenta la eficacia en la tema de decisiones a nivel local, pues los resultados indican que el Estado no cuenta con las condiciones básicas para lograr establecer o construir una nueva relación con la sociedad civil.

Desde las organizaciones del tercer sector los principales quiebres estarían situados en no contar con opinión pública en la región al no poder sistematizar sus experiencias para poder transmitir las, al no contar con un trabajo coordinado con otras organizaciones de sus mismas características, al no contar con espacios reflexivos de su propio quehacer, en definitiva el no tener presencia como organizaciones del tercer sector en la región estas no cuentan como se mencionó anteriormente con la capacidad de interlocutar con el sector público. Esta situación queda evidenciada dado que no inciden en las decisiones emanadas desde el Estado en lo que respecta a temáticas que pueden ser construidas y/o abordadas en forma conjunta.

Todo proceso asociativo requiere estructuras sólidas para abordar los desafíos que se generan según el tipo de alianza a desarrollar. En este sentido, analizando la perspectiva estatal para asumir tales responsabilidades que inciden directamente en la calidad de los diferentes servicios sociales que están a disposición de la comunidad y más aún como el ente responsable de promover procesos de desarrollo en el país requiere de una estructura nacional-regional que permita en forma eficiente y eficaz diseñar y en este caso implementar políticas públicas, para ello se requiere de una coordinación, articulación entre dicha estructura, es decir, cada una de las partes que son parte del todo debiesen estar conectadas entre sí para lograr el éxito de la iniciativa, como además contar con la capacidad técnica y económica para poder realizar los seguimientos a dichas iniciativas, pues es un mecanismo que de alguna manera puede permitir asegurar el éxito de la intencionalidad política de cualquier autoridad de turno.

Lo anterior surge a partir de las diversas problemáticas que se dan en la región y en general a nivel país, el Estado no está en condiciones de poder resolver todas aquellas situaciones en que las personas y/o colectivos se ven afectadas en sus contextos de pobreza. La claridad de los representantes de las OTS es evidente a la hora de señalar que el Estado a nivel regional no cuenta con las condiciones básicas para poder abordar lo anterior, por ende requiere del apoyo de otros para articular intervenciones en aquellos sectores más vulnerables, esto se evidencia en la escases de funcionarios, por ejemplo, para la fiscalización y/o seguimiento de los recursos entregados.

Siguiendo en la misma línea, los representantes de las OTS también manifiestan con claridad, por un lado, que el Estado producto de los nuevos contextos sociales y económicos del país tiende a ir reduciendo su capacidad en materia de ejecución de políticas sociales, intentando realizar un trabajo con organizaciones de la sociedad civil, quienes a su vez presentan la responsabilidad de asumir aquellas tareas que el Estado por sí solo no puede abordar y que necesariamente está delegando en otros. Bajo esta lógica se percibe que el Estado ha ido paulatinamente privatizando sus diferentes áreas.

Por lo tanto, si por motivos económicos y por capacidad del mismo no puede o más bien no desea fortalecer los espacios regionales con una presencia que permita responder a las necesidades del territorio es necesario entonces que su contraparte, que es la encargada de implementar la política social, se le entreguen las condiciones básicas para cumplir tal función, pues en términos concretos es la que plasma la intencionalidad de la autoridad en el territorio. Por ende, es un actor relevante en dicho proceso, es un actor protagónico en el contexto de ser el responsable último tanto como representante del Estado como ente representativo de la sociedad civil.

La percepción de los representantes del tercer sector indica que si bien en el discurso político se les reconoce como actores relevantes para el desarrollo de los territorios, estos consideran en términos concretos que no son valorados en su trabajo, en su gestión y aporte al desarrollo de las temáticas a nivel regional. Si bien existe claridad que las OTS abordan temáticas donde el Estado por sí solo no puede abordar y que requiere del apoyo de otros actores para abordar las diversas problemáticas sociales que se vivencian en el país no son valorados o considerados como actores validos a la hora de incidir en el diseño de la política social (tema abordado con anterioridad).

*Yo creo que para el Estado las organizaciones del tercer sector son súper importante pero que no han sabido valorar, no han sabido reconocer en tanto la función que hacen, ..... por lo tanto son gente que trabaja desde la mística desde el querer hacer cosas no son valoradas como debieran serlo y que le alivian en gran medida la pega al Estado, este ha descansado mucho este tipo de organización (OTS / Ent. 1)*

Se señala que el Estado no cuenta con una estructura jurídica administrativa que permita asumir los desafíos de implementar una política social en las regiones, pues su formas de funcionamiento no le permite asumir la supervisión y el seguimientos de los diversos programas y proyectos que se están implementando a nivel local. Más aún tres casos indican que los profesionales especializados se encuentran en las mismas OTS, de acuerdo a ello se puede interpretar que en el Estado no se encuentra la fuerza laboral especializada que permita liderar procesos desde la complejidad social de las diversas problemáticas que se generan en los espacios locales.

También se indica que el actuar del Estado obedece a la desresponsabilidad de este en materia social, donde los énfasis actuales están en una reducción de este en materia de fortalecimiento de la ciudadanía desde lo cual temas ya abordados como la descentralización y la participación son temas secundarios para un Estado que privilegia estilos organizacionales verticales y con altas tasas de concentración del poder.

Por último, se puede señalar que existe claridad a nivel regional de la necesidad de establecer alianzas con otros, donde es fundamental establecer acuerdos para lograr implementar una política social acorde al contexto territorial y cultural. El tema en cuestión está en la dinámica interna del Estado en facilitar y/o agilizar sus propios procedimientos burocráticos que afectan directamente a sus más cercanos colaboradores, las OTS.

En síntesis, a partir de los objetivos planteados en el presente estudio el análisis realizado nos permite aproximarnos a la realidad regional de las organizaciones del tercer sector y su relación existente con el Estado como actores que aportan al proceso de ciudadanización en la región.

## 11. Reflexiones finales

---

**A** continuación se exponen reflexiones que dejaran abierta la discusión en torno a la realidad regional.

El estudio nos señala que las OTS presentan la claridad que en los contextos o escenarios actuales cada actor asume un rol relevante en los procesos de desarrollo que se intentan llevar a cabo en el país. En esta misma línea existe la claridad por parte de los entrevistados que es necesario articular algunos ejes que son propios de estas organizaciones y que son desafíos para mejorar la gestión interna como externa.

Lo planteado en el marco referencial señala que es necesario conjugar dos dinámicas que potencien la relación entre las organizaciones del tercer sector y el Estado. Palma (2002) refiere que ella, señalando la relación OTS-Estado, surge o que puede surgir en el encuentro de dos dinámicas: una es la **capacidad** de participar, que son las aptitudes, habilidades y recursos que los sectores llamados a incorporarse en esta empresa común han venido acumulando a través de sus prácticas y reflexiones y que se vincula con la categoría tercer sector (características, funcionamientos, áreas de intervención, entre otras abordadas en el trabajo de campo).

Por otro lado, podemos mencionar otra dimensión que está íntimamente relacionada con la anterior que es la **oportunidad** de participar, y ahora estamos mirando hacia el Estado como responsable en el diseño de la política social, pues este debiera permitir el ejercicio de la capacidad participativa agrega Palma (2002): “podemos hablar de participación cuando se ha provocado una adecuación entre estas dos dinámicas”. Esto quiere decir que por un lado se requiere de OTS fortalecidas, con capacidad de plantear propuestas, pero a su vez se requiere la generación de espacios para poder interlocutar entre actores Estado-sociedad civil.

Desde la Dinámica “Capacidad” se puede señalar:

### TERCER SECTOR

De acuerdo a lo analizado en esta categoría se puede concluir que existe una trayectoria que respalda el funcionamiento de las OTS en la región, se puede inferir que estas organizaciones cuentan con una estructura organizativa que ha permitido dar sustentabilidad respecto a la capacidad de poder perdurar y mantenerse vigente en el tiempo, existiendo la capaci-

dad de poder funcionar de acuerdo a las exigencias jurídicas que establece el marco regulatorio chileno, pero son estas quienes establecen su forma de gobierno, son quienes le dan direccionalidad a su organización, establecen sus objetivos, la periodicidad o en la frecuencia de sus reuniones, en los procedimientos internos, estructuras organigramicas, etc.

A partir de estos elementos surge una marcada diferencia entre las organizaciones del tercer sector. Las podemos agrupar aquellas de menor escala organizativa solamente de actuación a nivel local/regional y aquellas megaorganizaciones de actuación nacional. Esto quiere decir que las organizaciones locales son pequeñas con un reducido número de personas que trabajan, principalmente, son las mismas personas del directorio quienes articulan las diferentes iniciativas de sobrevivencia de acuerdo a la especificidad en su temática de intervención, es decir, son los miembros del directorio quienes articulan y dan funcionamiento a su organización no contando con un *staff* de profesionales/técnicos que puedan contribuir al desarrollo interno de la organización como a su vez de potenciar su trabajo hacia la comunidad.

En definitiva, se puede mencionar que las OTS presentan como debilidad en sus estructuras organizacionales el contar con un número reducido de personas y que además son parte del directorio y privilegian su actuar en función de sus tiempos e intereses, no existe un grupo de profesionales-voluntarios que puedan abrir nuevas alternativas de trabajo, de acuerdo a los diversos campos problemáticos que se vivencian en la región.

Otro elemento conclusivo son las denominadas megaorganizaciones de actuación nacional, la que actualmente reducen los espacios de sobrevivencia, de financiamiento y por ende dificultan a las organizaciones de actuación local, pueden desarrollar planes de fortalecimiento regional para así posicionarse como actores relevantes-protagónicos y representativos de la sociedad civil. Cuentan una estructura organizativa de mayor solidez, con una política de recursos humanos significativa y reconocimiento a nivel país hacen que las pequeñas organizaciones dificulten su funcionamiento y en algunos casos no puedan sobrevivir a nivel local.

Otra dimensión conclusiva está vinculada con una de las características fundamentales de estas organizaciones, el voluntariado, el cual es un eje que permite diferenciarse claramente de aquellas organizaciones públicas y de mercado, a partir del trabajo investigativo se concluye que no es un tema relevante al interior de la estructura de estas organizaciones, pues solamente dos organizaciones manifiestan la relevancia de este actor

en los planes de gestión, situación crítica pues esta es una característica distintiva de este tipo de organizaciones y es donde la ciudadanía puede aportar y fortalecer el trabajo que se realiza en la región.

Desde la característica fuente de financiamiento se concluye que estas deben generar recursos no solamente desde las distintas fuentes de financiamiento que entrega el Estado, sino más bien contar con la capacidad y las oportunidades que entrega el marco regulatorio legal del país a partir por ejemplo de la responsabilidad social empresarial, ley de donaciones, entre otras, situación que permitiría ampliar dichas fuentes de financiamiento y terminar con la dependencia e instrumentalización en la relación con el Estado.

Lo anterior es fundamental pues el sentido de estas es representar los intereses de la ciudadanía, aportar a los procesos de desarrollo que se van generando en los diversos territorios y no centrarse como fin último en la adjudicación de proyectos provenientes del Estado o generar puestos de trabajo. Lo central es ir generando las alternativas para dar sustentabilidad a la organización perdurando en el tiempo, legitimándose como una institución colaborativa de cualquier organismo público como privado con capacidad de generar diversas estrategias de sobrevivencia para potenciar los intereses del tercer sector. En definitiva existen organizaciones que al instrumentalizar su relación con el Estado, al ser la única fuente de financiamiento y de convertirse además en una bolsa de trabajo para diversos profesionales, estas pierden la finalidad de “un sentido social y sin fines de lucro”.

En este mismo punto también podemos reiterar que existe plena conciencia que las OTS actualmente no están representando los intereses ciudadanos, pues al estar enfocadas o preocupadas de las distintas fuentes de financiamiento para su sobrevivencia pierden el sentido de representar o entender que son parte de un sector que debe actuar en forma horizontal con los otros actores (Estado-mercado), como movimiento alternativo a los existentes.

Otro elemento conclusivo se refiere a la transparencia y rendición de cuentas, pues estas son esenciales en cualquier organización del tercer sector, dado que es importante como práctica y que fortalece los vínculos de confianza entre el Estado, las OTS y la ciudadanía es el transparentar el uso de los recursos pues es necesario que desde los aspectos organizativos, directorio, composición de los equipos profesionales, fuentes de financiamiento, sean de uso público, evaluaciones de impacto de sus intervenciones sociales, etc., es decir, desde su propias dinámicas debe de



existir un compromiso ético y de responsabilidad en sus actuaciones no tan solo desde cuestiones económicas sino también a fin de ofrecer una “visión global de la organización”<sup>67</sup>, situación que esencialmente debe darse en las organizaciones de menor escala.

En relación al trabajo colaborativo es necesario que exista un trabajo conjunto, coordinado entre estas como actores protagonistas en los espacios locales, pues son los movimientos sociales como instancia de representación ciudadana donde se plasma el ejercicio de la ciudadanía, siendo fundamental seguir potenciando visiones colectivas de trabajo. En este escenario existen incidentes negativos, pues no se comparte la visión de que exista un trabajo colaborativo o en red, señalando la escasa articulación que se da entre las OTS donde no existen los espacios para lograr un trabajo articulado entre las diferentes organizaciones de la región, más bien cada una de estas actúa en forma autónoma, en pequeñas parcelas que dificultan o bien son un obstáculo para generar opinión pública en la región. Esta situación también conlleva que no existen metodologías de trabajo que sean sistematizadas y compartidas con otras organizaciones de la región, por ende al no contar con dichos espacios no existen los fundamentos teóricos que respalden las visiones de la sociedad civil.

En este escenario es importante que estas organizaciones logren articular un trabajo desde la propia realidad social, como un conjunto de actores que pueden definir o redefinir acciones estratégicas emanadas desde el mismo Estado. Desde esta lógica se requiere de una sociedad civil fortalecida que genere aportes desde la propia actoría social, desde su cúmulo de experiencias, desde su propia historia, gestión y trabajo territorial. Lo anterior permitiría dialogar con las instituciones regionales al momento de tomar decisiones. Para ello es necesario que se puedan articular redes de apoyo desde el sector privado, es decir, posicionar como lineamientos estratégicos la generación de espacios con otros actores, para que en forma colectiva se asuman los desafíos que requiere la región.

Desde esta perspectiva la asociatividad entre actores es central para articular intereses a nivel local, lo que puede generar un poder político representativo de la sociedad civil y que puede ser una contraparte relevante a la hora de interlocutar con el Estado, desde esta posición puede potenciarse una relación desde la horizontalidad, desde la inclusión en el

---

<sup>67</sup> Valls, Núria; Vidal, Pau; López, Sara. “La transparencia y la rendición de cuentas en el tercer sector” Reflexión y autodiagnóstico. Colección Herramientas OTS N° 1, Observatorio del Tercer sector, Barcelona, España, 2008. p. 7.

diálogo social a la hora de poder plasmar las respectivas políticas sociales en el país, por ende la asociatividad entre las diversas OTS puede ser una fuerza política fundamental para la profundización y democratización de los procesos sociales a partir tanto del diseño como en la ejecución de los diversos programas y proyectos sociales que se están desarrollando en la región.

Otro punto relevante es señalar que las OTS presentan como debilidad el no contar con la capacidad de poder tener una opinión pública en la región respecto a sus respectivas temáticas de trabajo, es decir, son actores sin voces, pues si bien existe un trabajo colaborativo, en red, es de manera instrumental para operativizar el funcionamiento de sus respectivos programas y/o proyectos, pero respecto al trabajo social realizado se puede deducir que cada organización funciona en pequeñas islas lo que genera que no exista una visión colectiva e integral respecto a las diferentes temáticas regionales.

En este sentido, los representantes de las OTS señalan como área ha mejorar el contar con opinión pública en la región donde desde su propia actoría se cuente con la capacidad de poder levantar temáticas sociales en la región, según la especificidad de cada organización y de esta manera ser un actor que pueda aportar e interlocutar con el Estado no tan solo cuando se está ejecutando la política social sino también al momento de diseñar dicha política.

Por último, es necesario concluir que los representantes de las OTS señalan con claridad la necesidad de generar espacios de reflexión y análisis de su propio actuar en la región, donde su puedan levantar temas que apunten a fortalecer el accionar de estas organizaciones, donde se pueda trabajar y fortalecer las intervenciones que se desarrollan en cada uno de los contextos pero por sobre todo contar con opinión pública respecto de las temáticas más sentidas en la región.

Lo expuesto puede permitir interlocutar con el Estado en una relación de horizontalidad generada producto de la experticia y legitimación ante la generación de conocimientos de la propia realidad, esto implica un mínimo de organización entre las OTS, potenciar espacios que permitan colectivizar sus organizaciones en una instancia que recoja y/o agrupe a la diversidad de OTS, para así constituirse como interlocutores válidos ante el Estado.

## RELACIÓN SOCIEDAD CIVIL-ESTADO

En la construcción de ciudadanía donde los diferentes actores asumen un rol relevante se requiere en el caso de la realidad chilena y en función de la categoría analizada que el Estado genere las aperturas, oportunidades, la voluntad política de ceder cuotas de poder al momento de interlocutar con otros actores, es decir, además de contar con OTS capacitadas desde su propia dinámica se requiere en toda relación la disposición de quien detenta el poder la posibilidad y voluntad de democratizar esa relación.

Los representantes de las OTS perciben que dicha relación no se ha logrado pues quien diseña las políticas sociales a nivel nacional son los propios entes representativas de la misma estructura del Estado, donde otros sectores no son parte del proceso. Estos, en el caso de las OTS, son los responsables solamente de ejecutar dicha política a nivel regional. Lo anterior significa que no existe un acercamiento real de las decisiones públicas a la sociedad civil, se mantiene la lógica de un Estado centralizado donde la ciudadanía es solamente receptora de beneficios sociales.

Lamentablemente dicha situación se ve dificultada dado que es necesario lograr comprender el concepto de ciudadanía no condicionada, es decir, una ciudadanía libre, no instrumentalizada desde la relación mutua. El hecho de que existe una relación contractual con el Estado no implica necesariamente un sometimiento a la voluntad de política de este, pues estas en su origen nacen con la intención de ser parte y representar a aquellos sectores donde sus derechos son vulnerados.

Los desafíos en el proceso modernizador del Estado es ir actuando y modificando la estructura pública a los nuevos requerimientos y/o problemáticas sociales, por ende se requiere de una estructura flexible a los cambios que se van presentando en la sociedad chilena, donde se logre una mayor y mejor utilización de los recursos, pues bajo esta lógica y de acuerdo a lo que está sucediendo en la sexta región no se estaría logrando la racionalidad en la política pública, donde aumente la eficacia en el tema de decisiones a nivel local. En este punto se puede concluir que los representantes de las OTS vinculan el concepto solamente al traspaso de recursos, mientras más recursos cuenten las regiones se entiende que el país es más descentralizado, situación que puede agudizar e instrumentalizar la relación a partir solamente de la asignación de recursos.

Vinculado a la temática de la descentralización se puede señalar que lo anterior también es producto que el Estado ha visto con dificultad la posibilidad de implementar su proceso modernizador de su gestión no

contando a nivel regional con los recursos y funcionarios para cumplir los desafíos que se esperan en la relación con la sociedad civil, puntualmente para dar seguimiento y control al uso de recursos públicos asegurando la transparencia y probidad en el uso de estos.

En este punto se concluye y se señaló en el análisis que no existen criterios únicos al interior de la misma estructura del Estado en las formas de adjudicarse los proyectos, existen reparticiones públicas que no generan los espacios, las oportunidades para que organizaciones recién creadas entren en competencia con otras existentes con mayor antigüedad al momento de la licitación de programas y proyectos a nivel local, se privilegia los años de existencia de la organización y no por ejemplo la calidad profesional existente en estas organizaciones al momento de su postulación, ello hace que en algunas reparticiones públicas se agudice la instrumentalización Estado-OTS pues en forma reiterada y cíclica son las mismas organizaciones quienes se adjudican las licitaciones.

Desde esta última visión y que es compartida por algunas autoridades de gobierno quienes concuerdan y a su vez reconocen lo planteado por las OTS, esto nos indica que el criterio no es uniforme al interior de la estructura del Estado, si bien los procesos de modernización debiesen ser homogéneos para toda la estructura del aparataje público más aún en un tema complejo como lo son los recursos públicos, pues desde el trabajo de campo se infiere que hay diversidad de criterios, de partidas presupuestarias a la hora de asumir dicho tema.

Por último, los representantes de las OTS perciben que el Estado esta privatizando sus servicios sociales dado que este no está en condiciones de asumir tales responsabilidades y que requiere necesariamente del apoyo de otros para lograr concretar las políticas sociales a nivel local. Además, se señala que si bien existe la necesidad de otros por parte del Estado estas organizaciones no han sido valoradas en su rol de complementariedad en la intervención social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acotto, Laura. *Las organizaciones de la sociedad civil; un camino para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires, Argentina, Espacio, 2003.
- Arbos, Xavier y Salvador, Giner. *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, España, Siglo XXI, 1993.
- Argudo, José Luis. *El Tercer Sector y economía social. Acciones e investigaciones sociales*. Madrid, España, Siglo XXI, 2002.
- Arendt, Hannah. *Entre el pasado y el futuro: ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona, Espala, Península, 1993.
- Asociación Chilena de Municipalidades. "Gestión Municipal: Misión, Bases y Desafíos". Documento de Trabajo, Arica, 1997.
- Baño, Rodrigo. "Consideraciones Acerca de la Participación Ciudadana". Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, 1997. Extraído de: <http://www.eurosur.org/flacso/confere2.htm>
- Barber Benjamín, R. *Un lugar para todos; como fortalecer la democracia y la Sociedad Civil*. Barcelona, España, Paidós, 2000.
- Boissier, Sergio: *Teorías y Metáforas Sobre el Desarrollo Territorial*, Santiago, Chile, Cepal, 1999. Extraído de: [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)
- Borja, Jordi. *La Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local*. Santiago, Chile, Flacso, 1986.
- Botella, Juan; Cañeque, Carlos y Gonzalo Eduardo. *El pensamiento político en sus textos de Platón a Marx*. Madrid, España, Tecnos, 1998.
- Briones, Guillermo. *Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales*. México, Trillas, 1998.
- Buqueras, Ignacio. *Más sociedad, menor y mejor Estado pasado, presente y futuro de la sociedad civil*. Madrid, España, Complutense, 2002.
- Canales, Manuel. *Metodología de la Investigación Social*. Santiago, Chile, 2006.
- Castell, Robert. *La Metamorfosis de la Cuestión Social*. Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1994.
- Consejo Nacional de Administradores Públicos de Chile. "Estado, Gobierno y Gestión Pública". *Revista Chilena de Administración Pública* N° 20, Santiago, Chile, Colegio De Administradores Públicos, 1999.
- Coraggio, José Luis. "De la descentralización intraurbana a la descentralización regional". En *Descentralización y Democracia. Un debate necesario*

Agencia Española de cooperación internacional-intendencia municipal de Montevideo, 1999. Extraído de *www.fronesis.org*

\_\_\_\_\_. *Las Dos Corrientes De Descentralización En America Latina*. Quito Ecuador, 1992. Extraído de *www.fronesis.org*

[www.chileparticipa.gov.cl](http://www.chileparticipa.gov.cl)

División de Organizaciones Sociales (DOS), Ministerio Secretaría General de Gobierno. "Participación Social y Estado. Elementos Conceptuales y Programáticos Relativos al Rol de la División de Organizaciones Sociales". Documento Interno de Trabajo N° 1, Santiago, Agosto 1994.

Donati, Pierpolo. "El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y mas allá" *Revista REIS*. Universidad de Bolonia, Italia, julio-septiembre, 1997.

Jiménez de la Jara, Marcela "Tercer Sector y Voluntariado. Recapitulación". Trabajo preparado para el seminario *ONG y Voluntariado como agentes de desarrollo Social*, celebrado en Guatemala entre el 7 y el 11 de Abril del 2003.

Garcés, Mario. *Crisis Social y Motines Populares en el 1900*. 2ª edición. Santiago, Chile, LOM, 2003.

García, Carlos. *Aristóteles Política*. Madrid, España, Espasa Calpe, 1997.

Grez, Sergio. *Cuestión social en Chile, ideas y debates precursores (1804-1902)*. Santiago, Chile, Dibam, 1997.

Hernández S, Roberto; Fernández, Carlos; Baptista, Pilar. *Metodología de la Investigación*. México, Mc Graw-Hill, 2003.

Herrera, Manuel. "Las Políticas Sociales en el Welfare Mix". *Revista REIS* 96/01, Universidad de Granada.

\_\_\_\_\_. "La especificidad organizativa del tercer sector: Tipos y dinámicas". *Revista Papers* N° 56, 1998.

Illanes, Angélica. *Crisis Social y Motines Populares en el 1900*. (Ed. Garcés, Mario). 2ª edición. Santiago, Chile, LOM, 2003.

[www.ine.cl](http://www.ine.cl)

Iglesias de Ussel, Julio. "Bienestar social: una aproximación teórica. Sociedad civil y estado de bienestar". En Herrera, M y Trinidad, A. *Administración pública y estado de bienestar*. Madrid España, Thomson Civitas, 2004.

- Irarrázabal, Ignacio; Hairel, Hielen; Sokolowski, Wojciech; Salamon, Lester. *Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro*. Santiago, Chile, PNUD. 2006.
- Lagos, Ricardo. "Instructivo presidencial sobre Participación Ciudadana". Santiago, Chile, 2000. Extraído de <http://www.segegob.cl/archivos/instructivopresidencial.doc>
- Lechner, Norbert. *Las Sombras del Mañana, la Dimensión Subjetiva de la Política*. Santiago, Chile, LOM, 2002.
- Micco, S y Friedmann, R. "El Municipio Chileno: Una Aproximación Política. El Aporte de las Ciencias Políticas Comunes". En Salinas, Soledad. *La Apertura De Nuevos Espacios Para La Participación Ciudadana*. Documento de Trabajo N° 19, Centro De Investigaciones Sociales, Universidad Arcis, Santiago, Chile, 1998.
- [www.mideplan.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc\\_138.pdf](http://www.mideplan.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_138.pdf)  
[www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)
- Nuria Cunill. "Perspectivas de la participación en América Latina". (Bogotá, 1996) Informe. En Salazar, Gabriel. *La larga y angosta historia de la solidaridad social bajo régimen liberal (Chile, siglos XIX y XX)*. Cuadernos de Historia 23. Departamento de Ciencias Históricas Universidad de Chile. Santiago, Chile, 2003.
- Palma, Diego. "Experiencias Innovativas en Gestión Local". Colección de Documentos/Serie de Investigación Social, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad Arcis-Forja, Santiago, Chile, 2002.
- Pérez Serrano, Gloria. *Investigación cualitativa. Retos e Interrogantes*. (Segunda parte, Métodos de investigación cualitativo). Madrid, España, La Muralla, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Investigación Cualitativa: Retos e Interrogantes*. (Vol. 2, Técnicas y análisis de datos). 2ª edición. Madrid España, 1998.
- [www.pnud.cl/gobernabilidad.htm](http://www.pnud.cl/gobernabilidad.htm)  
[www.portalciudadano.cl](http://www.portalciudadano.cl)
- Pistaccho, Enzo. "Democracia y Participación Local: El Concejo Económico Social Comunal, y Descentralización y Participación". En *Modernización y participación social de la transición a los nuevos tiempos*. Ministerio Secretaría General De Gobierno, DOS, Santiago, Chile, 1994.
- Razeto, Luis. "La economía de la solidaridad". *El Canelo, revista chilena de desarrollo local*, Año VI, N° 27, Septiembre de 1991.

- Ruiz Olabuenaga, José Ignacio. "¿Qué es una organización?". En *Sociología de las organizaciones*. Serie de Ciencias Sociales, Vol 4, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2007.
- Rodríguez Gómez, Gregorio; Gil Flores, Javier; García Jiménez, Eduardo. *Metodología de la Investigación Cualitativa*. 2ª edición. Málaga, España Aljibe, 1999.
- Rozas, Germán. "Programa estrategias de superación de la pobreza". Documento de Trabajo N° 2, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago, Chile, 1996. Extraído de: <http://rehue.csociales.uchile.cl/rehuehome/facultad/publicaciones/excerpta/excerpta7/pobre0.htm>
- Salazar, Gabriel. *Ciudadanía a nivel local*. Sistematización de la primera reunión del taller "Ciudadanía a nivel local". Santiago, Chile, 1999. Extraído de: [www.capp.uchile.cl/disctallercinilo.htm](http://www.capp.uchile.cl/disctallercinilo.htm)
- \_\_\_\_\_. "Descentralización y Sinergia Histórica Local: Fracasos y Desafíos". *Cyber Humanitatis*, No. 4, Universidad de Chile, Santiago, Chile, Extraído de: [www.uchile.cl/facultades/filosofia/publicaciones/cyber/Cyber4/textos/gsalazar.htm](http://www.uchile.cl/facultades/filosofia/publicaciones/cyber/Cyber4/textos/gsalazar.htm)
- \_\_\_\_\_. *La larga y angosta historia de la solidaridad social bajo régimen liberal* (Chile, siglos XIX y XX). Cuadernos de Historia 23. Departamento de Ciencias Históricas Universidad de Chile. Santiago, Chile, 2003.
- Sarmiento, Julio. "Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión". Viña del Mar, Chile, 2008. Extraído de: [www.cidpa.org/txt/9artic04.pdf](http://www.cidpa.org/txt/9artic04.pdf)
- Serrano Claudia, Vicherat, Daniela. "¿Qué motiva a la gente a actuar en común. Estudio sobre la participación en la población Malaquiás Concha comuna de la Granja". Santiago, Chile, Cieplan, 2008.
- Taylor, Steven y Bodgan, Robert. *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Barcelona, España, Paidós, 1992.
- Teixidó, Soledad y Chavarri, Reinalina "Itinerario y proyección legal de las fundaciones de derecho privado en Chile". En *Mapeando las fundaciones en Chile: Características y desafíos para el siglo XXI*, Santiago, Chile, ProHumana, 2001.
- Tourene, Alan. *Critica De La Modernidad*. Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1994.



- Valles, Miguel. *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid, España, Síntesis, 1999.
- Valls, Núria; Vidal, Pau; López, Sara. "La transparencia y la rendición de cuentas en el tercer sector" *Reflexión y autodiagnóstico*. Colección Herramientas OTS N° 1, Observatorio del Tercer sector, Barcelona, España, 2008.
- Vergara, Jorge. "El Estado y las organizaciones sociales en Chile: El Estado postautoritario en la modernización neoliberal en Chile". Ponencia presentada al Tercer Encuentro Latinoamericano ISTR-LAC, Buenos Aires, Argentina, septiembre del 2001.
- Vergara, Teresa. *Visión-Perspectiva-desafíos. Tercer Sector/Sociedad Civil en Chile*. CIES. 2006.
- Viveros, Felipe. *Personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y el Estado*. 3ª edición. En Tafur Galvis, Álvaro. Bogotá, Colombia, Temis, 1990.
- Programa de las Naciones Unidas, Informe sobre Desarrollo Humano 2004 "La Libertad Cultural en el Mundo diverso de hoy" ediciones Mundi Prensa Libros S.A 2004.
- Touraine, Alain, *¿Qué es la Democracia?* Ediciones FCE , México.1994







ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL - FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD CENTRAL

[www.fcsucentral.cl](http://www.fcsucentral.cl)