

**DOCUMENTOS Y APORTES**  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y GESTIÓN ESTATAL

Documentos y Aportes en Administración  
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral  
Argentina

Cunill–Grau, Nuria; Simon, Jeanne W.; Leyton, Cristian  
LA DIVERSIFICACIÓN DE ACTORES SOCIALES EN LA PROVISIÓN DE BIENES  
PÚBLICOS EN CHILE. SUS IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES EN  
AMÉRICA LATINA

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 17, núm. 28,  
2017, pp. 7-35

Universidad Nacional del Litoral  
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337552122001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## LA DIVERSIFICACIÓN DE ACTORES SOCIALES EN LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS EN CHILE. SUS IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

**Nuria Cunill-Grau** (\*)

CEDER / Universidad de Los Lagos (Chile)

**Jeanne W. Simon** (\*\*)

Universidad de Concepción (Chile)

**Cristian Leyton** (\*\*\*)

Centro Latinoamericano  
para el Desarrollo Rural

### RESUMEN

Este estudio aporta al debate en torno a la relación Estado-sociedad en el desarrollo social proponiendo una tipología teórica de actores privados involucrados en la provisión de bienes y servicios públicos que permita derivar lecciones de políticas. La tipología propuesta se contrasta empíricamente con una muestra de organizaciones no gubernamentales de Chile. Los resultados evidencian una multiplicidad de organizaciones sin fines de lucro (OSFL) como también de las denominadas «empresas sociales» y muestran varios nudos críticos

sobre el financiamiento de servicios sociales. El artículo concluye que en América Latina existe un importante margen de acción para crear condiciones habilitadoras a las empresas sociales que enfatizan en la solidaridad y el capital relacional. Los resultados también sugieren que un financiamiento público insuficiente e inestable puede arriesgar los propósitos y autonomía política-social de las OSFL tanto como que el Estado actúe como garante de derechos.

### PALABRAS CLAVE:

Organizaciones no gubernamentales, Empresas Sociales, Política Social, Cooperación Público-Privada, América Latina

(\*) E-mail: [nuriacunill@vtr.net](mailto:nuriacunill@vtr.net)

(\*\*) E-mail: [jsimon@udec.cl](mailto:jsimon@udec.cl)

(\*\*\*) E-mail: [cleyton@rimisp.org](mailto:cleyton@rimisp.org)

RECEPCIÓN: 06/11/16

ACEPTACIÓN FINAL: 14/03/17

### **ABSTRACT**

The study contributes to the debate on State-society relations in social development, proposing a theoretical typology of actors involved in the provision of public goods and services that allows to derive policy lessons. The proposed typology is then applied to a sample of non-governmental organizations collaborating in Chile. The results evidence the diversity of non-profit organizations (NPO) as well as relatively autonomous «social

enterprises» and show critical issues on financing social services. The paper concludes that in Latin America there is an important margin of state action to create habilitating conditions for social enterprises that emphasize solidarity and relational capital. The results also suggest that the lack of sufficient, stable public financing, can threat the political-social autonomy of NPOs as well as the State's ability to guarantee of social rights.

### **KEY WORDS :**

Non-governmental organizations, Social Enterprises, Social Policy, Public-private cooperation, Latin America

## 1 INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

9

En las últimas décadas, bajo gobiernos de muy distintos signos ideológicos, ha resurgido el tema de la intervención de entes privados en la generación de bienes y servicios públicos. De hecho, la Cooperación Pública Privada (CPP) se ha convertido en una de las agendas básicas de las transformaciones del sector público y en un aspecto clave del diseño e implementación de las políticas sociales en América Latina aunque con pocas referencias a sus efectos. Además, en la última década, han emergido nuevos actores no gubernamentales que pretenden aportar a mayores niveles de bienestar social y que suscitan interrogantes acerca de la propia actuación del Estado. Así, actualmente esta discusión tiene implícito el debate en torno a cuál es el modelo de bienestar que requiere ser convenido políticamente y cuál es el nivel deseable de relación Estado-sociedad en el desarrollo social en el marco de sociedades profundamente desiguales y con importantes niveles de pobreza (Arroyo 2012, Kerstenetzky 2012).

Caracterizar los tipos de actores privados que se involucran en la prestación de servicios públicos o en iniciativas que buscan reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social puede aportar a este debate al menos en tres sentidos, no suficientemente debatidos en América Latina. Primero, dando

pistas acerca del real compromiso del Estado como garante de derechos cuando decide trasladar la provisión de servicios sociales a entes privados. Segundo, ilustrando la creciente diversificación de los entes sociales para conciliar su supervivencia con su compromiso por causas sociales. Tercero, visibilizando las empresas sociales como un actor privado que es difícil de caracterizar como mercado o sociedad civil y que ha comenzado a capturar la atención del Estado en la región como eventual aliado.

Este estudio pretende aportar a la mentada discusión concentrándose en las organizaciones no gubernamentales y, dentro de ellas, solo en las que desarrollan acciones que se expresan en servicios o prestaciones sociales. Para ello, se acude primero a una revisión del estado del arte sobre los posibles actores privados que pueden intervenir en la CPP y se construye una tipología que busca dar cuenta de su diversidad, especialmente en relación a las denominadas «empresas sociales». Luego, para disponer de evidencia empírica sobre la pertinencia de la tipología en la región, se aplica a una muestra intencionada de organizaciones de la sociedad civil de Chile. Se concluye con algunas consideraciones de política pública que pueden ser válidas en la región y que enfatizan en la necesidad de considerar tanto las diferencias reales de actores sociales según sus aportes al desarrollo social como los efectos del financiamiento público sobre ellos.

## **2 LA DIVERSIDAD POSIBLE DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES**

Las reglas de juego que los Estados establecen para la constitución de actores que pueden aportar al interés público suelen restringirse a lo que tradicionalmente se conoce como organizaciones sin fines de lucro (OSFL). Sin embargo, es evidente que, además, existen organizaciones con fines de lucro que participan en actividades sociales. Al revisar la literatura se encuentra una creciente importancia de estas últimas, pero también una variedad de actores sociales que desarrollan actividades económicas, así como otros que no tienen ni origen ni fines económicos.

Para aproximarse a tales diferencias se comenzará por caracterizar dos grandes grupos: empresas sociales y entes públicos no estatales y, siguiendo a la literatura, dentro de cada uno se describirán brevemente distintos subtipos. En esta primera aproximación, a fin de apreciar la diversidad dentro del primer grupo, se aludirá también a organizaciones de carácter mercantil, aunque no forman parte de este estudio.

## 2.1. ACTORES DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL:

### LA EXTENSIÓN DE LA NOCIÓN DE EMPRESA SOCIAL

El concepto de empresa social emerge primero en Europa, y en particular en Italia en la década de 90 con la ley para cooperativas sociales. En estos ámbitos, la noción de empresa social está asociada con la *economía social*, donde la economía se relaciona con la satisfacción de necesidades. Como consecuencia, se asume que las organizaciones de la economía social (principalmente del tercer sector) tienen como principal motivación para su participación en el mercado la de lograr impacto social y no auto-suficiencia individual (Defourny y Nyssen 2006). En general, las empresas sociales europeas involucran múltiples agentes en sus estructuras de gobernanza y valoran tanto su autonomía como la asunción de riesgos económicos (Defourny y Nyssens 2008). Otra característica es la dinámica colectiva de emprendimiento (Nyssens 2009). La Unión Europea percibe que la empresa social es un modelo de negocios que puede aportar al crecimiento económico, empleo y calidad de vida (Thomas 2004). En el Reino Unido, el parlamento aprobó la definición de «Community Interest Company» en 2004. Existen múltiples iniciativas parecidas en otros países, aunque con distintos nombres y formas jurídicas (Nyssens 2009).

En Estados Unidos, la noción de empresa social abarca tanto las actividades de organizaciones de la sociedad civil como de empresas mercantiles que persiguen al mismo tiempo valor social y valor económico. Este enfoque enfatiza la dinámica de emprendimiento social donde la empresa busca aumentar el impacto social de sus actividades económicas (Grenier 2009; Nicholls 2005), pero es más amplio que el enfoque europeo.

De cualquier manera, la noción está estrechamente asociada a la idea de innovación social, percibida por muchos como una solución efectiva a problemas, sobre todo en contextos donde el financiamiento gubernamental y filantrópico es limitado o se requiere una nueva manera de abordar problemas (Guapatín 2013).

La premisa básica es que ni el Estado ni los modelos de empresas tradicionales son adecuados para hacer frente a problemáticas como la desigualdad o la degradación medio ambiental y que los desafíos globales de sustentabilidad en torno a problemas sociales y ambientales de la sociedad globalizada requieren de nuevas formas de organización y de gobernanza (Hoffman & Haigh 2012; Abramovay et al. 2013).

Actualmente, la denominación Empresa Social abarca: i) organizaciones sociales que combinan elementos del tercer sector con participación en el mercado a través del trabajo o la venta de servicios y productos, y ii) empresas

mercantiles que agregan objetivos sociales al fin primario de obtener ganancias en el mercado. Por ende, la noción de «empresa social» que se ha ido extendiendo supone incorporar un propósito social a empresas mercantiles y una lógica económica a entidades de la sociedad civil, demarcando a estas últimas de las OSFL propiamente tales. No obstante, Kerlin (2009), en su estudio comparativo de empresas sociales, plantea que la manera de definir «empresa social» varía entre países y destaca que las estructuras sociales e institucionales influyen en su desarrollo, observando distintas configuraciones entre sociedad civil, el mercado, el Estado y la ayuda internacional. Otros autores, como Mair et al. (2006), plantean que la definición debe ser amplia para incluir y aprovechar la diversidad de aportes.

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

Siguiendo a Caporaso y Levine (1992), se incluye en *lo económico* tanto la lógica mercantil (del mercado) como la lógica productiva (enfocada a satisfacer necesidades materiales). Dicha precisión permite diferenciar entre las conceptualizaciones de empresa social inspiradas en el modelo de la economía liberal y las derivadas de la comprensión de la economía como medios de producción.

#### • Empresas B

Desde los 2000 emerge en la escena internacional la empresa B (*benefit corporation*) cuya obligación no es solo maximizar las utilidades sino complementar sus actividades económicas con un propósito social (López 2013; Silva 2013; Hoffman et al. 2012). Según el Fondo Multilateral de Inversiones y el Banco Interamericano de Desarrollo (2014: 5), la razón de ser de las empresas B es crear un entorno favorable para la solución de problemas sociales y medioambientales.

El concepto surge en Estados Unidos debido a que el marco legal obliga a las corporaciones a priorizar sus ganancias por sobre fines sociales o ambientales.

Este tipo de empresas posee una certificación, proceso que se inició en el año 2007 en Estados Unidos, a través de la organización sin fines de lucro B-lab que la entrega al cumplirse con determinados estándares de sustentabilidad. Según un estudio reciente (Troncoso 2014) no existe una forma legal para constituir una empresa de este tipo en los países sudamericanos en donde están presentes (Colombia, Brasil, Argentina y Chile). Además, se identifica la

ausencia de clasificaciones sobre los problemas que estas empresas buscan resolver, y en consecuencia, la ausencia de medidas de impacto de ellas (*ibídem*).

- *Empresas Socialmente Responsables*

Este tipo de empresa, a diferencia de la anterior, no requiere certificación. En términos generales, refleja el enfoque de *valor compartido* (Porter y Kramer 2011), según el cual las empresas deben invertir estratégicamente en actividades con impacto social apalancando sus recursos con aportes de organizaciones no gubernamentales y/o complementando el actuar del Estado. Esta visión enfatiza que el tema no es gastar más dinero sino invertir para transformar el contexto social.

Se reconoce que uno de sus fundamentos es que, en la actualidad, los *stakeholders* demandan que las empresas ayuden a resolver problemas que afectan a la sociedad, sobre todo los relacionados a la huella ambiental o social de la empresa en el mundo.

- *Fundaciones Corporativas*

El surgimiento de las fundaciones corporativas, de acuerdo con Machado y Gil (2010), evidencia los intentos de las empresas como organizaciones —y ya no solo de los empresarios como personas—, de incorporar las nuevas expectativas respecto al rol de las empresas en la sociedad. De hecho, su emergencia se explica por la necesidad de considerar las decisiones relativas a las donaciones como *inversión social* y no como filantropía o caridad.

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

Las fundaciones corporativas comparten con las empresas su condición de organizaciones privadas y con el Estado el interés por temáticas que encuentran alguna referencia con lo público. De hecho, suelen apoyar asuntos sociales de interés para los equipos directivos de la empresa.

- *ONG con Actividades Mercantiles*

Especialmente en contextos de libre mercado ha emergido un nuevo tipo de empresa social a partir de la necesidad de organizaciones sin fines de lucro de reducir sus costos y/o contar con fuentes más estables de financiamiento para sus acciones sociales. Kerlin y Ganaire (2009) identifican tres formas organizacionales distintas:



- *ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales*

Considerando que muchos programas sociales buscan promover el emprendimiento de sus participantes, algunas ONG juegan un rol en la comercialización de productos generados a partir de sus programas sociales. De esta forma, asumen que pueden reducir sus costos de operación al mismo tiempo que apoyar a los productores más vulnerables. Un ejemplo es Diez Mil Pueblos (*Ten Thousand Villages*), una ONG que vende artesanía de más de 20 países, posibilitando que comunidades vulnerables ingresen sus productos al mercado de Estados Unidos. En este caso, hay una relación directa entre las actividades comerciales y sociales de la ONG.

- *ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro*

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

- *ONG con una activa colaboración empresarial*

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

De hecho, según Kerlin y Pollak (2011), un 50% de los ingresos del sector ONG en Estados Unidos vienen de actividades comerciales, reemplazando el financiamiento gubernamental y filantrópico. Este cambio en financiamiento, en los casos exitosos, habría favorecido la auto-suficiencia y autonomía en la definición y modificación de programas según sus misiones (Burns 2003).

- *Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)*

Según el Centro Internacional de Formación de la OIT (2011: vi), la economía social y solidaria se refiere a las organizaciones que «específicamente producen bienes, servicios y conocimiento y a la vez persiguen objetivos económicos y sociales y promueven la solidaridad». Antes, se utilizaba el término de «economía popular» (Razeto 1993; Coraggio 1992) para aludir a una actividad económica que se construye desde las necesidades del sector popular. Con el cambio de denominación a «economía social y solidaria» se ha puesto énfasis en la solidaridad como el rasgo principal de este tipo de economía, en contraste con el lucro de la economía capitalista convencional. González y Richards (2012) verbalizan los valores de la «otra economía» como la búsqueda de autonomía y libertad personal combinada con creación de lazos y sentido comunitario. También destacan su propósito de establecer una relación de equilibrio con la naturaleza y lo comunitario, y su distancia con lo económico como práctica asimilable a la productividad, la eficiencia y la ganancia.

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

La manera como las OESS se relacionan con el sector público depende del contexto institucional del país (Nyssens 2009), siendo tanto organizaciones formales como informales. Sin embargo, en general operan con una lógica mercantil hacia afuera y con una lógica colaborativa entre los miembros, donde los lazos interpersonales históricos favorecen la confianza colectiva. En algunos casos, los mismos miembros son los usuarios de los productos o servicios. La lógica empresarial está basada en la cooperación y explota el potencial de las relaciones sociales, a partir de los lazos interpersonales y de las tradiciones (Gaiger 1999).

- *Empresas de Inserción Laboral (Work Integration Social Enterprises, WISE)*

Las empresas de inserción laboral (WISE) son producto de esfuerzos de innovación social frente al desempleo de largo plazo. Debido al predominio de las WISE en Europa, a menudo el concepto de empresa social es asociado con estas iniciativas para la creación de empleo (Defourny y Nyssens 2008). El principal objetivo de la WISE es ayudar a personas desempleadas de baja cualificación e integrarlas en el trabajo y la sociedad mediante una actividad productiva (Nyssens 2006). Es posible distinguir dos formas:

- *Empresas Sociales de Integración al Trabajo que apoyan la inclusión en el mercado laboral*

Esta forma se observa principalmente en Europa donde políticas activas de trabajo financian a empresas sociales (Evers 2001). Un Informe sobre WISE (Wiseproject 2012) las define como empresas privadas y autónomas que operan en el mercado, respetan los derechos de los trabajadores, y cuya misión es la integración de las personas desaventajadas a través del trabajo. Una WISE ofrece trabajo y al mismo tiempo entrega capacitación para aumentar la productividad en el trabajo y la posibilidad de encontrar otro trabajo. En general, desarrollan proyectos que contemplan la inclusión social y la participación activa de todos los participantes pero además realizan actividades económicas con un foco en la eficiencia empresarial, lo que las aleja de las organizaciones sin fines de lucro (Melián Navarro, et al. 2011).

- *Empresas Sociales de Integración al Trabajo que proporcionan trabajo*

Especialmente en Estados Unidos, se observa esta segunda forma de WISE para personas que no suelen ser contratadas en el mercado laboral normalizado, tales como personas con discapacidad, drogadictas, enfermos crónicos, exprostitutas, entre otros (Quintao 2007). En muchos casos, este tipo de WISE cuenta con financiamiento gubernamental. A veces el Estado asigna fondos públicos para comprar productos y servicios de dichos programas, como ocurre en 27 estados en USA (Pomerantz 2003).

• *Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)*

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

Chew y Lyons (2012) analizan ejemplos del tercer sector tradicional que han implementado innovaciones para transformarse en empresas sociales. Existen casos de organizaciones que buscan bajar las tasas de mortalidad infantil a través de una combinación de educación y servicios sanitarios a las madres y niños y que trabajan con la comunidad para asegurar que sus servicios respondan a sus necesidades. Para cobrar menos a los usuarios, este tipo de organización suele obtener financiamiento público y, en general, este es flexible y orientado a resultados.

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

Como todas las organizaciones de la economía social, las ESSS mantienen una estructura de gobernanza con involucrados de la misma comunidad (Nysens 2009). Su emergencia tiende a relacionarse con capacidades y redes preexistentes, dentro de un contexto favorable de financiamiento público. De hecho, en gran parte, sus resultados dependen del apoyo de autoridades públicas a las innovaciones sociales que emergen (Evers, Ewert y Brandsen 2014).

- *Empresas Sociales de Desarrollo Territorial*

Este tipo de empresa social busca fomentar el desarrollo de territorios excluidos a través del fortalecimiento de capital social y la introducción de actividades de economía social (Evans y Syrett 2007). Su misión, generalmente, es «trabajo local para responder a necesidades locales utilizando recursos locales» (Robertson 1989). Según Birkholzer (2005), se caracterizan por el compromiso e identidad local; involucrar no solamente actividades productivas sino también la reproducción cultural, social y medioambiental; y por la visión de que el dinero no es un fin en sí sino un medio que permite lograr mayor desarrollo. A partir de una visión local, se suele establecer un plan de acción integral para reestablecer el ciclo económico local.

Existen múltiples ejemplos donde el financiamiento público es utilizado para complementar los planes de acción desarrollados en procesos participativos. El Centro Internacional de Formación de la OIT (2011) resalta el caso de Quebec en Canadá, donde varias organizaciones de desarrollo local fueron creadas por iniciativa de diversos interlocutores sociales y políticos que luchaban por la revitalización de su entorno (rural y urbano), por puestos de trabajo y generación de ingresos y, consecuentemente, por mejores condiciones de vida frente a la exclusión social de grupos emergentes en un contexto de crisis económica.

## 2.2. ENTES PÚBLICOS SOCIALES

Un segundo grupo de actores no tiene origen ni fines económicos, diferenciándose así de las empresas sociales. Cabe destacar, sin embargo, que probablemente algunos de los tipos de «empresas sociales» puedan ser incluidos en este grupo, y viceversa. Es evidente que las posibles imprecisiones responden

no solo a límites ambiguos sino a que la noción «público no estatal» o «público social» está aún en construcción desde el punto de vista conceptual en América Latina (Cunill-Grau 1998; Bresser Pereira y Cunill-Grau 1998; Delamaza 2013; Rabotnikot 2005). En cualquier caso, en principio, se pueden distinguir los tres tipos que se describen a continuación.

- *Asociaciones comunitarias que generan bienes públicos*

Un tipo singular de institucionalidad está constituido por aquellas organizaciones de carácter voluntario en las que se generan bienes públicos a través de la gestión colectiva de sus miembros. Su expresión más depurada es el asociacionismo voluntario, es decir la entrega voluntaria de actividades y de tiempo personal puestos en común con otros para realizar objetivos compartidos. Involucra también las prácticas de auto-ayuda, cualesquiera sean sus grados de formalización (Cunill-Grau 1998).

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

Los trabajos de Ostrom (2000, 2015) sobre bienes comunes han dado un renovado impulso a este tipo de institucionalidad, aunque concentrándose en la importancia de medios de gobernanza colectiva para regular el uso de bienes que pueden agotarse bajo un uso individual indiscriminado, como es el caso de recursos naturales no renovables. Desde este enfoque, el papel de la colaboración pública es complementario y no reemplaza las capacidades de auto-gestión de las mismas organizaciones.

- *ONG (OSFL) que prestan servicios manteniendo objetivos político-sociales como los primarios*

Un segundo tipo de entes públicos sociales (o no estatales) está constituido por aquellas organizaciones sin fines lucrativos (OSFL) que proveen servicios asumiendo un rol multidimensional en el refuerzo de la institucionalidad pública. De hecho, a diferencia de las ESSS, las instituciones que conforman este ámbito se caracterizan por conjugar expresamente un *rol político y social*, asumido como el objetivo principal, y un rol económico de prestación de ser-

vicios, considerado como objetivo intermedio. Organizaciones de pueblos indígenas suelen adoptar dicha forma para ampliar sus espacios de autogobierno, como ocurre en Canadá, Australia y Nueva Zelanda (Dwyer et al. 2014). En general, a diferencia del asociacionismo voluntario auto-sustentado, se trata de organizaciones formales que, en tanto su radio de acción trasciende el de sus miembros asociados, requieren de medios externos para su subsistencia.

- *Asociaciones de usuarios auto-organizados para la provisión de servicios públicos*

Otra categoría que puede asimilarse al ámbito de entes públicos sociales es la de las estructuras auto-gestionadas por grupos de ciudadanos para la provisión de servicios e instalaciones públicas (instalaciones deportivas, centros juveniles, servicios de guardería, centros para mayores, ayuda contra el sida, centros socioculturales, etc.) habitualmente asociados a proyectos locales. Sin embargo, cabe destacar que al organizarse formalmente adoptan la forma de «Asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos».

### **3 APROXIMACIÓN TIPOLOGICA A LA DIVERSIDAD DE ACTORES PRIVADOS EN EL CAMPO SOCIAL**

Según ha podido apreciarse, los dos grandes grupos de actores identificados, empresas sociales y entes públicos no estatales, se diferencian entre sí por su origen y fines. El segundo grupo no tiene ni origen ni fines económicos. Por su parte, las empresas sociales presentan una dimensión económica y una dimensión social. Sin embargo, pueden distinguirse diferentes tipos de empresas sociales si se adoptan las distinciones que establecen Caporaso y Levine (1992) de la economía. Una conceptualización está estrechamente relacionada al concepto de mercantilización, asumiendo que existen fines mercantiles cuando los bienes y servicios tienen precios y se pueden comprar y vender. Una segunda conceptualización de la economía es independiente del concepto de mercado y se refiere a la manera como se organiza la producción para satisfacer las necesidades humanas; e incluye organizaciones de producción capitalista y no capitalista en que la propiedad de los medios de producción y la plusvalía son colectivas.

El siguiente cuadro presenta los 14 tipos de organizaciones identificadas que pueden intervenir en la colaboración público-privada, ordenados por su *origen y fines*. Como se puede observar, el origen de los tres primeros tipos de

empresas sociales (A1–A2–A3) está en el mercado, mientras que otros tres tipos de empresas sociales (A4–A5–A6) tienen un origen social (i.e., solidario y/o comunitaria/indígena) pero han incorporado elementos mercantiles relacionados o no con su fin social. Los restantes tipos de empresas sociales (A7–A8–A9–A10–A11) son organizaciones de origen social con fines productivos. El presente estudio se concentra en la caracterización de los actores con origen social y, por tanto, excluye las de origen mercantil (aquellas marcadas en gris).

**Cuadro 1.**

Tipología de actores intervinientes en la CPP

A. Empresas Sociales			B. Entes Públicos Sociales
Origen Mercantil	Origen Social con elementos mercantiles	Origen social con fines productivos	Origen Social sin fines económicos
A1 Empresas Socialmente Responsables	A.4. ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales	A.7. Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)	B.1 Asociaciones comunitarias que generan bienes públicos
A2 Fundaciones Corporativas	A.5 ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro	A.8. Empresas Sociales de Integración al Trabajo que apoyan la inclusión en el mercado laboral A.9. Empresas Sociales de Integración al Trabajo que proporcionan trabajo	B.2 ONG (OSFL) que se dedican a prestar servicios manteniendo objetivos político-sociales como los primarios.
A3 Empresas Tipo B	A.6 ONG con una activa colaboración activa empresarial	A.10. Empresas Sociales de Servicios Sociales A.11. Empresas Sociales de Desarrollo Territorial	B.3 Asociaciones de usuarios auto-organizados para la provisión de servicios públicos

**Fuente:** elaboración propia.

Considerando solamente las organizaciones de origen social, es posible también diferenciar entre los actores por las *fuentes de financiamiento*. Al respecto, en primer lugar, figuran los actores que cuentan principalmente con financiamiento externo. De ellos, dos tipos obtienen principalmente financia-

miento de fuentes gubernamentales: OSFL que se dedican a prestar servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios y Empresas Sociales de Integración al Trabajo que apoyan la inclusión laboral. Otros tipos obtienen financiamiento de fuentes externas aunque también generan sus propios ingresos y reciben aportes comunitarios: ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales; ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro y Empresas Sociales de Integración al Trabajo que proporcionan trabajo. En contraste, hay ONG que cuentan con una activa colaboración empresarial para su financiamiento.

En segundo lugar, figuran los actores que financian sus actividades básicamente con ingresos propios y/o aportes comunitarios. Abarcan tres tipos de organizaciones: Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS), Asociaciones comunitarias que generan bienes públicos y Usuarios auto-organizados para la provisión de servicios públicos.

En tercer lugar aparecen los actores que buscan conectar la creación de valor social con la demanda de sus servicios. Pueden lograr el auto financiamiento a través de trabajo voluntario, co-pago o subsidios gubernamentales. Estas organizaciones corresponden a Empresas Sociales de Desarrollo Territorial y Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS).

Desde el punto de vista normativo, algunas de tales distinciones se están realizando en América Latina. En Brasil, tempranamente, en el año 1999, se dicta la Ley No. 9790 que califica a las personas jurídicas de derecho privado sin fines lucrativos como «Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público», e instituye la «*Parceria*», como medio de relación con el Estado. En Chile, hasta hace pocos años solo se distinguían las *corporaciones* (o *asociaciones*) y las *fundaciones de beneficencia pública*, entendiendo que una asociación se forma por una reunión de personas en torno a objetivos de interés común a los asociados, mientras una fundación lo hace mediante afectación de bienes a un fin determinado de interés general. Recientemente, en el año 2011, a través de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública se instituyen las figuras de «*Organizaciones de Interés Público*» y de «*voluntariado*». Se establece que las primeras son aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro que establece la propia ley. Al mismo tiempo, existen organizaciones económicas que tienen fines sociales, tales como las *cooperativas* con su respectiva normativa jurídica, tal como ocurre en la mayoría de los países.



## 4 METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DE LA TIPOLOGÍA PROPUESTA

Con el propósito de analizar la pertinencia y utilidad de la tipología construida se analizaron dos bases de datos provenientes de Chile que reúnen una gran cantidad y diversidad de actores de la sociedad civil con acciones orientadas al desarrollo social y público, a saber: el Catastro de Organizaciones de Interés Público del Ministerio Secretaría General de Gobierno (MSGG) y el Registro de Donatarios del Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO) de Chile. Del análisis del Catastro del MSGG se pudo constatar la relevancia que tienen las organizaciones comunitarias (tanto territoriales como funcionales) y la presencia de las asociaciones / comunidades indígenas, las que representa un 75,6% y un 3,8% del total de organizaciones del catastro, respectivamente. El número de estas últimas aumenta significativamente si se considera el Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, según el cual existen constituidas 3.213 comunidades y 1.843 asociaciones indígenas en el país (CONADI 2016). Por otra parte, en el Catastro del MSGG, se pueden identificar otras organizaciones no gubernamentales tales como corporaciones, fundaciones, entre otras, las que en conjunto representan un 20,5%, como se aprecia en la Tabla 1.

22

**Tabla 1.**

Tipos y número de organizaciones de la sociedad civil

Tipo de Organización	Número	Porcentaje
Organización comunitaria	1.665	75,7
Asociación o Comunidad indígena	83	3,8
Fundación	132	6,0
Asociación / Corporación	174	7,9
Organización No Gubernamental de Desarrollo	79	3,6
Otro	66	3,0
Total	2.199	100

**Fuente:** elaboración propia a partir del Catastro de Organizaciones de Interés Público del MSGG al 02/12/2015.

Para caracterizar cada uno de los tipos de organizaciones de la sociedad civil, dada la limitada información que presenta el Catastro de MSGG, se decidió usar la información pública entregada online por el Registro de Donatarios del

MIDESO, el que está conformado por instituciones previamente aprobadas por el Ministerio de Desarrollo Social y por un Consejo a los fines de presentar iniciativas acogidas a la Ley sobre Donaciones Sociales (463 organizaciones).

Seguidamente se revisó cada uno de los portales web institucionales de las organizaciones identificadas a fin de conocer sus propósitos, acciones y fuentes de financiamiento. Esto, atendiendo al hecho de que, si bien estas organizaciones jurídicamente parecen similares (dado que se constituyen como Corporaciones o Fundaciones sin fines de lucro), en la práctica pueden no serlo.

Una limitación metodológica fue que en varias de las organizaciones cadastradas los portales web mostraban información limitada respecto de sus datos institucionales y de sus mecanismos de financiamiento y algunos de ellos se encontraban inhabilitados. Ello obligó, en una nueva fase, a recurrir a información complementaria vía telefónica para considerar más antecedentes siguiendo la tipología teórica. En los casos (frecuentes) donde la organización es más bien híbrida se priorizó aquella categoría que representara el principal énfasis de la organización.

## 5 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados evidencian que un 53,1% del total de organizaciones estudiadas pueden ser categorizadas como *OSFL que prestan servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios*. Por otra parte, en este grupo de organizaciones se puede encontrar una gran diversidad tanto en términos de los ámbitos en los cuales realizan su labor como en términos de la centralidad que para la organización tiene el servicio prestado. Si se hace una distinción entre aquellas que ofrecen servicios sociales y aquellas organizaciones que desarrollan iniciativas político-sociales, se encuentra que un 55,7% de ellas se encuentra en el primer grupo (137 casos), mientras que un 44,3% en el segundo (109 casos). Dentro del grupo prestador de servicios, alrededor de un 33% (más de 45) entregan servicios sociales en diversos ámbitos (educación, salud, trabajo, etc.); un 19% se dedican a servicios de rehabilitación e infancia y un 17% a servicios de educación; en menor porcentaje se encuentran servicios en las áreas de salud, discapacidad, adultos mayores, mujeres, personas en situación de calle, vivienda social, migrantes, entre otros. Por otra parte, entre aquellas organizaciones que se focalizan en iniciativas político-sociales destaca también la amplitud de su quehacer, pues alrededor del 48% lleva a cabo acciones en más de un ámbito del desarrollo (más de 50 organizaciones); alrededor de un

14% tiene como finalidad llevar a cabo iniciativas de índole reivindicativa; un 11,9% desarrollan acciones específicas en el ámbito de educación y un 8,3% en el de infancia; en menor medida estas iniciativas se orientan a programas de salud, discapacidad, asesoría a organizaciones, entre otras. Llama la atención que más de un 5% (14 casos) de estas organizaciones están asociadas o son sedes de organizaciones no gubernamentales internacionales.

El grupo siguiente en relevancia son las *empresas sociales de servicios sociales* (ESSS) con el 27% de organizaciones del Registro. En este caso, si bien no se trata de un grupo que corresponda puramente a esta categoría teórica (por ejemplo, solo alrededor del 10% de los casos contempla formalmente co-pago), la prestación del servicio entregado aparece como el objetivo fundamental de las organizaciones, lo que permite calificarlas como ESSS. Dentro de tales organizaciones también se esconde una gran diversidad. Por una parte, se encuentra un grupo de organizaciones —cerca del 75% (93 casos)— cuyo quehacer se podría clasificar como la entrega de un servicio social propiamente tal: servicios de educación, ya sea a través de liceos, escuelas o jardines infantiles (con más de 30 casos); servicios de residencias y hogares para niños, adultos mayores o personas con discapacidad (con más de 20 casos); tratamientos de diversas patologías (15 casos); salud mental (15 casos); rehabilitación de alcohol o drogas (más de 10 casos), algunos con énfasis en la inserción laboral; o en varios de estos servicios al mismo tiempo. Por otra parte, poco más del 25% pueden ser catalogadas como iniciativas sociales (32 casos), fundamentalmente de acciones de beneficencia como entrega de materiales, bienes, dinero en becas, etc. (13 casos). En el resto existe una gran dispersión tales como actividades de recreación, adiestramiento de perros guías, culturales, entre otras.

Resulta destacable la presencia, aunque menor en porcentaje, de organizaciones en el grupo de *Empresas Sociales de Integración al Trabajo* que apoyan la inclusión en el mercado laboral (5,8%), las que sumadas a las empresas sociales de integración al trabajo que proporcionan trabajo en general a personas con necesidades especiales (0,6%), suman un 6,4%. En estos casos llama la atención la cantidad de organizaciones de la sociedad civil que tiene como foco de su quehacer la integración económica y social de los participantes a través de procesos de capacitación e inserción laboral. La principal diferencia con lo establecido en la literatura —en especial en el contexto europeo— es que en Chile no hay una figura legal específica que las respalde, cuestión que parece ocurrir también en el resto de América Latina.

Por otra parte, en la base de datos utilizada es muy pequeña la presencia de *ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro*

(4,8%). Cabe destacar, sin embargo, que en varios de los casos identificados en Chile, las Fundaciones o Corporaciones crean organismos independientes como son las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) —en vivienda— y los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) —para realizar cursos de capacitación—, que compiten con organizaciones con fines de lucro para generar nuevos recursos que permitan su subsistencia. Esto, al parecer, ha sido potenciado por la generación de un mercado de compra de servicios por parte del Estado (para Chile, por ej. Atria et al. 2013, Delamaza, 2013 y para América Latina, Cunill-Grau 2012), en donde, por ejemplo, las ONG compiten con empresas consultoras privadas para realizar estudios, diagnósticos, proyectos o proveer servicios requeridos por el Estado a fin de generar nuevos ingresos para sus actividades regulares.

El grupo de *ONG que cuentan con una colaboración activa empresarial* también es muy pequeño (2,8%) y se dedica especialmente a actividades específicas de campañas asociadas a productos de empresas privadas generando ingresos para llevar a cabo sus iniciativas, lo que les da cierta autonomía del Estado. De cualquier manera, se debe revisar con mayor atención las fuentes de financiamiento de todas las ONG para determinar el nivel de relación de colaboración con empresas privadas. Seguramente, en varios casos, las empresas apoyan a ONG como parte de sus acciones de responsabilidad social empresarial, lo que se vincula con otros grupos de actores propuestos en la tipología (las empresas socialmente responsables y fundaciones de corte corporativo). De hecho, un fenómeno interesante aunque incipiente, del que da cuenta Brasil (vg. Proyecto Juntos), es la existencia de ONG que obtienen financiamiento de fundaciones corporativas y empresas para contratar consultorías privadas y desarrollar acciones de innovación en servicios locales (ver World Economic Forum 2014: 59–61).

Las *ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales* son aún menos significativas (0,9%) y podría ser un área a potenciar por el Estado.

Es posible que estos tres últimos tipos de ONG (7,4% del Registro) estén más presentes en los próximos años, dada la reciente modificación al Código Civil (Artículo 557–2) por la Ley 20.500 que permite que las organizaciones sin fines de lucro realicen actividades económicas para diversificar y complementar sus fuentes de financiamiento.

Luego, se identifican en el registro un número limitado de *empresas de desarrollo territorial* (1,3%), también probablemente por la ausencia de una figura legal que las respalde. En cambio, la relativa ausencia de las *organizaciones de economía social y solidaria* (0,2%) no da cuenta de la realidad, la

que aparece expresada en la base de datos sobre cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014). De acuerdo a lo que se desprende de dicha base, si bien el número de cooperativas vigentes y activas es relativamente pequeño (suman 952, que equivale al 22.8% del total de cooperativas registradas en su directorio que asciende a 4.984), la mayoría de ellas son Cooperativas de Servicios (55,7%), seguidas por las Agrícolas, Campesinas y Pesqueras (28,1%), y por último, las de Trabajo (14,1%).

En uno de los tipos identificados en la literatura, los usuarios auto-organizados para la provisión de servicios públicos, no hay casos, precisamente porque no se trata de organizaciones formales. También se observa una ausencia importante de organizaciones indígenas en el Registro de Donatarios, sugiriendo poca pluralidad cultural, aunque esto podría ser el resultado de auto-exclusión.

Al mismo tiempo, los datos analizados permiten dar cuenta de otro grupo de actores, los «Organismos Público-Privados creados por el Estado», que en lo formal son parte de la sociedad civil dado que poseen una figura legal de Fundación o Corporación, pero en la práctica son creados por organismos públicos del nivel central o por municipalidades para entregar servicios a los ciudadanos. Este es el caso de las Corporaciones Municipales que en la mayoría de los casos administran los servicios de salud y educación —y excepcionalmente temas de infancia—, lo mismo que las Fundaciones creadas por el Estado, ejemplo de las cuales son las Fundaciones que pertenecen a la Red Fundaciones de la Dirección Sociocultural de la Presidencia de la República. Este tipo de organizaciones incorporan a privados en sus directorios y reciben recursos directamente desde el Estado y pueden también gestionar recursos con privados.

En suma, siguiendo la tipología original que agrupa los distintos tipos de actores por su origen (social o comunitario/indígena) y también por sus fines (mercantiles, productivos, sociales/públicos y políticos), se puede observar que figuras presentes en Europa no tienen equivalencias claras en Chile, como son las empresas sociales para la inclusión laboral, particularmente las que generan trabajo y las empresas sociales de desarrollo territorial, seguramente debido a la ausencia de una figura legal que las respalde.

Por otra parte, considerando las fuentes de financiamiento es posible constatar, en principio, una creciente diversificación que expresa sobre todo la búsqueda de sustentabilidad. En tal sentido, en el contexto latinoamericano donde no opera un Estado de bienestar como el construido en Europa, resulta especialmente necesario precisar las fuentes de financiamiento del grupo de OSFL que presta servicios básicos. Ello porque la categoría en cuestión parte de la premisa de que este grupo obtiene un financiamiento estatal que

**Tabla 2.**

Resultados de la categorización de acuerdo a la tipología

Tipo de Organización	Número	Porcentaje
ONG con fines sociales que incorporan actividades comerciales	4	0,9
ONG con fines sociales que compiten con organizaciones con fines de lucro	22	4,8
ONG que cuenta con una activa colaboración empresarial	13	2,8
Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS)	1	0,2
Empresas Sociales de Integración al Trabajo que apoyan la inclusión en el mercado laboral	27	5,8
Empresas Sociales de Integración al Trabajo que proporcionan trabajo	3	0,6
Empresas Sociales de Servicios Sociales (ESSS)	125	27,0
Empresas Sociales de Desarrollo Territorial	6	1,3
Asociaciones comunitarias que generan bienes públicos	N/A	NA
ONG (OSFL) que prestan servicios manteniendo objetivos político-sociales como los primarios	246	53,1
Usuarios auto-organizados para la provisión de servicios públicos	N/A	NA
Organismos Público-Privados creados por el Estado	9	1,9
Total	463	100,0

**Nota:** dentro del total hay siete fundaciones de corte corporativo.**Fuente:** elaboración propia con base en el Registro de Donatarios del MIDESO y fuentes primarias.

27

no solo puede permitir garantizar los derechos ciudadanos asociados a tales servicios sino, además, crear las condiciones para que las ONG desplieguen sus ventajas comparativas en relación a ellos, como son innovación social y dedicación humana, entre otros.

Los datos recabados no proporcionan hallazgos al respecto. No obstante, otros estudios sugieren que un punto particularmente crítico alude al financiamiento de las actividades de las ONG que prestan servicios sociales. Particularmente llamativo es el estudio sobre los servicios de protección dirigidos a la niñez que el organismo público respectivo chileno delega a OSFL para su provisión (Andrade et al. 2014), al concluir que ni los montos ni los mecanismos de financiamiento del Estado permiten que en tales servicios se garanticen derechos ni que las ONG puedan dedicarse a sus propósitos originales.

Ateniéndose a tales datos es altamente probable que el grupo de las denominadas «OSFL que prestan servicios, manteniendo objetivos político-sociales como los primarios» se vea compelida a abandonar sus fines primarios y a concentrarse en recabar apoyos financieros para complementar los estatales. Por tanto, puede ser que, en realidad, las empresas sociales (en el sentido norteamericano) superen ampliamente a las OSFL.

La urgencia de examinar con precisión cuáles son las fuentes de financiamiento de aquel grupo de OSFL es clara. También lo es la de conocer en detalle el alcance y condiciones del financiamiento estatal. De nuevo, un estudio chileno muestra datos preocupantes (Sánchez et al. 2014) al poner en evidencia que los fondos concursables (que constituyen junto a los subsidios y las subvenciones las formas de transferencia directa de recursos del Estado a la sociedad) están signados por la fragmentación, lo que deviene en gran dispersión de fondos gubernamentales destinados a casi idénticos temas, bajos montos, y alta concentración de organizaciones sin fines de lucro que son beneficiadas con los montos más significativos. Patrón este que se mantiene en el caso de las subvenciones ministeriales a instituciones privadas y que pudiera estar reforzando el hecho de que las ONG en sociedades muy desiguales como la chilena tienden a reproducir en su conformación las desigualdades de la sociedad: «Las más influyentes lo son en virtud de su capacidad de movilizar recursos estratégicos, como el financiamiento, los vínculos de poder, la voz pública y el conocimiento especializado, recursos que están muy concentrados y desigualmente distribuidos en el país. Las de menor peso y de carácter más local tienden a depender de la agenda estatal y sus estrategias de externalización de servicios» (Delamaza 2013: 95).

## 6 CONCLUSIÓN

Analizando los posibles tipos de actores privados que pueden intervenir en la CPP y su diversidad es posible extraer algunas conclusiones generales, aunque aún de carácter provisional.

El término «empresa social» se refiere a organizaciones que involucran una dimensión económica y una dimensión social. En la revisión de la literatura se observa que el contexto nacional incide en el tipo de organizaciones que son consideradas como empresas sociales. En Estados Unidos hay mayor énfasis en la participación en el mercado y la dimensión económica se refiere principalmente al emprendimiento y auto-suficiencia financiera. En contraste, en Europa la dimensión económica no se refiere explícitamente al mercado sino a la economía social, con mayor énfasis en la actividad productiva, la satisfacción de necesidades humanas, y elementos públicos como la solidaridad y el capital relacional. En Chile, y probablemente en todos aquellos países de América Latina que han optado por mercantilizar la protección social relegando al Estado a un rol subsidiario, aunque se puede observar actores que se acercan

a cada uno de los tipos identificados en la literatura académica, pareciera vislumbrarse una tendencia a que predomine más el estilo norteamericano que el europeo. Esta conclusión provisional requiere ser fundamentada empíricamente por investigaciones futuras. Sin embargo, desde ya sugiere que existiría una importante oportunidad para el diseño e implementación de políticas públicas que creen marcos habilitadores a aquellos tipos de empresas sociales que ponen el acento en la solidaridad y el capital social, abriendo así mayores posibilidades de cooperación pública privada en el campo social.

Por otra parte, el prestar mayor atención a la creciente presencia de lo que acá se recubre en la noción de empresas sociales obliga considerar que, por definición, las distintas modalidades de empresa social cuentan con algún grado de auto suficiencia económica y, por tanto, mayor independencia financiera del Estado. Pero, a efectos de referentes, también habría que tener en cuenta las diferencias entre el contexto europeo y el latinoamericano. Como se ha apreciado, en Europa, en términos generales, las «empresas sociales de servicios sociales» se insertan en el campo de la economía social, complementan la labor del Estado sobre todo en la esfera de los cuidados y del fortalecimiento de la autonomía personal y se asientan en países donde el derecho a la educación y el derecho a la salud están garantizados universalmente. En América Latina, en cambio, la emergencia de esta categoría de empresa social no parece estar dominada por tales criterios, aunque ocupa campos asociados con la previsión social, la educación y la salud. Por tanto, si bien las formas pueden coincidir, los contenidos pueden presentar grandes diferencias, con consecuencias sobre la garantía de derechos y, por consiguiente, en la construcción de ciudadanía social.

De lo anterior se desprende la importancia clave que un financiamiento público suficiente y estable tendría sobre la provisión de servicios sociales por parte de OSFL. Las evidencias sugieren que, por la ausencia de aquel, muchas organizaciones que emergieron como entes públicos sociales, buscando introducir la lógica de la solidaridad en la producción de servicios públicos, han perdido ese carácter, al punto que es extremadamente difícil encontrar casos puros. El problema, sin embargo, no necesariamente estribaría en eso sino en el modelo que oriente su traslado al campo de «empresas sociales», atendiendo que esta pregunta interpela básicamente al rol del Estado en la protección y promoción sociales. En otros contextos, el financiamiento gubernamental es más común en las OSFL que se dedican a prestar servicios sociales y en las empresas sociales que apoyan la inclusión en el mercado laboral, lo que refuerza la argumentación a favor de un mayor compromiso del Estado para



incentivar la creación de valor social en contextos muy deficitarios de tales servicios, como lo es, en general, el latinoamericano.

En cualquier caso, es fundamental considerar las profundas desigualdades que pueden existir entre las propias OSFL y que limitan la pluralidad política y cultural de la colaboración pública–privada. Por eso, asegurar la participación en los asuntos públicos de aquellas organizaciones (incluyendo a las indígenas) que tradicionalmente han estado excluidos de ella y fortalecer la acción autónoma de estos grupos aparece como un desafío pendiente en América Latina, con excepción de unos pocos países.

Con todo, los resultados evidencian una importante diversidad de actores, orientaciones y estrategias de cooperación público privada en el ámbito social, lo que hace necesario conocer más precisamente las características de estos actores y de sus relaciones a fin de orientar adecuadamente la toma de decisiones de políticas en este ámbito. Ello debería ser parte de la agenda futura de investigación en la región.

## NOTAS

<sup>1</sup> Estudio realizado en el marco del proyecto FONDECYT N° 1150500 «Las Asociaciones Público–privadas y sus Efectos en la Ciudadanía y en la Ampliación del Espacio Público. Los casos de las Políticas de Infancia y Tercera Edad» y del proyecto FONDECYT N° 1151158 «The Indigenous Rights Regime and the Chilean State: Future Scenarios» (El Régimen de Derechos Indígenas y el Estado Chileno: Escenarios Futuros).

## BIBLIOGRAFÍA

**Abramovay, R; M.E. Correa; S. Gatica, & B. Van Hoof (2013).** «Nuevas Empresas, Nuevas Economías, Empresas B en Sur América». Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Octubre. Consulta 5 noviembre 2015 ([http://academiab.org/wp-content/uploads/2015/01/NUEVAS\\_EMPRESAS\\_\\_NUEVAS\\_ECONOMIAS\\_LAS\\_EMPRESAS\\_B\\_EN\\_SURAMERICA\\_2013.pdf](http://academiab.org/wp-content/uploads/2015/01/NUEVAS_EMPRESAS__NUEVAS_ECONOMIAS_LAS_EMPRESAS_B_EN_SURAMERICA_2013.pdf))

**Andrade, C.; M.P. Martín; L. Martínez (2014).** «Protección Especial: Entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras de SENAME», Serie Documentos de Trabajo, N° 1, Centro de Estudios de la Niñez / Corporación Opción. Santiago.

**Arroyo, J. (2012).** «Promover al Promotor. El Estado ante la Responsabilidad Social Empresarial». CENTRUM Católica's Working Paper Series N° 2012-09-0004, Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima.

**Atria, F.; G. Larraín; J.M. Benavente; A. Joignant (2013).** *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate.

**Burns, M. (2003).** «Self-Sufficiency: How Important Is It?» Pp. 30–34 in *Powering Social Change: Lessons on Community Wealth Generation for Non-profit Sustainability*. Washington, DC: Community Wealth Ventures.

**Birkholzer, K. (2005).** «Local Economic Development and Its Potential», Paper for the seminar on Local Economic Development, organized by the Network of Associations of Local Authorities of South-Eastern Europe, 14th to 15th of April. Brcko, Bosnia and Herzegovina.

**Bresser Pereira, L.C. y N. Cunill Grau (1998).** «Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal» Pp. 25–56 en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD, Editorial Paidós.

**Caporaso, J. and D. Levine (1992).** *Theories of political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Centro Internacional de Formación de la OIT (2011).** Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente. Documento de Trabajo, Centro Internacional de Formación de la OIT. Turín. Consulta 30 noviembre 2015 (<http://socialeconomy.itcilo.org/ssea-reader2011-spanish-web.pdf>).

**Chew, C. and F. Lyons (2012).** «Innovation and social enterprise activity in third sector organisations» Third Sector Research Centre Working Paper 83, November. Consulta 1 diciembre 2015 (<http://www.birmingham.ac.uk/generic/tsrc/documents/tsrc/working-papers/working-paper-83.pdf>).

**CONADI (2016).** Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas. Consulta 2 enero 2016 (<http://www.conadi.gob.cl/index.php/registro-de-comunidades-y-asociaciones-indigenas>).

**Coraggio, J.L. (2011).** «La economía popular solidaria en el Ecuador» Pp. 327–348 en *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. Editada por A. Acosta y E. Martínez, Quito: Abya Yala.

——— (1992). «Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana». *Textos*, N° 18: 5–122.

**Cunill-Grau, N. (1998).** *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Brasília: Editora Revan.

——— (2012). «¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y Perspectivas». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52: 5–44.

**Deforurny, J. y Nyssens, M. 2008.** «Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments». *Social Enterprise Journal*, (4) 3: 202-228. <http://dx.doi.org/10.1108/17508610810922703>

——— (2006). «Defining Social Enterprise» Pp 3–26 in *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policy and civil society*, edited by M. Nyssens, S. Adam, & T. Johnson. London: Routledge.

**Delamaza, G. (2013).** «¿Quién eres, qué haces y quién te financia? Transparencia y roles cambiantes de las organizaciones de la sociedad civil». *Revista Española del Tercer Sector*, 24: 89–110.

**Dwyer, J.; A. Boulton; J.G. Lavoie; T. Tenbensen and J. Cumming (2014).** «Indigenous Peoples' Health Care: New approaches to contracting and accountability at the public administration frontier». *Public Management Review*, Vol. 16, 8: 1091-1112. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.868507>

**Evans, M. y S. Syrett (2007).** «Generating Social Capital? The Social Economy and Local Economic Development». *European Urban and Regional Studies* Vol. 14, 1: 55–74.

**Evers, A; B. Ewert and T. Bransen (eds.) (2014).** *Social Innovations for Social Cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*. WILCO Consortium.

**Evers, A. (2005).** «Mixed welfare systems and hybrid organisations: Changes in the governance and provision of social service». *International Journal of Public Administration*, 28, 1: 737–748. <http://dx.doi.org/10.1081/PAD-200067318>

——— (2001). «The significance of social capital en the multiple goal and resource structure of social enterprises.» Pp. 296–311 in *The Emergence of Social Enterprise*, edited by C. Borzaga y J. Defourny, New York: Routledge.

**Fondo Multilateral de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo (2014).** *El Fenómeno de las Empresas B en América Latina. Redefiniendo el éxito empresarial*. Washington: FOMIN-BID.

**Gaiger, L.I. (1999).** «La solidaridad como una alternativa económica para los pobres». *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 3: 187–205.

**Gobierno de Chile.** Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Publicada el 16–02–2011.

**Gobierno de Brasil.** Lei No. 9790 de 23–03–99: Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

**González, R. y H. Richards (2012).** *Hacia otras economías. Crítica al paradigma dominante*. Santiago: Ediciones LOM.

**Grenier, P. (2009).** «Social entrepreneurship in the UK: from rhetoric to reality.» Pp. 174–206 in *An introduction to social entrepreneurship: voices, preconditions, contexts*, edited by R. Ziegler, Cheltenham: Edward Elgar Press.

**Guaipatin, C. (2013).** «Cómo promover innovaciones de alto impacto a través de fondos de innovación social. Las oportunidades de la cooperación público–privada». Documento de Debate. División de Competitividad e Innovación IDB-DP-319. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Haigh, N. and Hoffman, A.J. (2012).** «Hybrid organizations: The next chapter of sustainable business». *Organizational Dynamics*, 41: 126–134. DOI: 10.1016/j.orgdyn.2012.01.006

**Hoffman, A.J.; K. Badaine. and N. Haigh (2010).** «Hybrid Organizations as Agents of Positive Social Change: Bridging the For–profit & Non–profit Divide». Michigan Ross School of Business N° 1149.

**Kerlin, J. (2011).** «A Comparative Analysis of the Global Emergence of Social Enterprise». *Voluntas* 21: 162–179. DOI: 10.1007/s11266-010-9126-8

**Kerlin, J. and T. Pollak (2011).** «Nonprofit Commercial Revenue: A Replacement for Declining Government Grants and Private Contributions?» *American Review of Public Administration*, 41, 6: 686–705. DOI: 10.1177/0275074010387293

**Kerlin, J. and K. Gagnaire (2009).** «United States» Pp. 87–113 in *Social Enterprise: A Global Comparison*, edited by J. Kerlin, Boston: Tufts University Press.

**Kerstenetzky, C.L. (2012).** «O Estado do Bem–Estar Social na Idade da Razão. A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo». Rio de Janeiro: Elsevier.

**López M.C. (2013).** «¿Qué aportan las empresas B en el desarrollo social y/o medioambiental? Análisis de 3 casos de estudio». Sistema B.

**Machado, P.F. y M. Gil (2010).** «Donación empresarial: de la filantropía a la inversión social, Santiago: Centro de Estudios de Emprendimientos Solidarios.» Perspectivas 9. CEES-UC. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

**Mair, J.; J. Robinson and Hockerts, K. (eds.) (2006).** *Social Entrepreneurship*. London: Palgrave Macmillan.

**Melián, A.; V. Campos; P. Sanchis y Ramón, J. (2011).** «Emprendimiento social y empresas de inserción en España. Aplicación del método Delphi para la determinación del perfil del emprendedor y las empresas sociales creadas por emprendedores». *Revista de Estudios Cooperativos*, 106: 150–172.

**Mendell, M. (2010).** «Reflections on the evolving landscape of social enterprise in North America». *Policy & Society*, Vol. 29, 3: 243–56. DOI: 10.1016/j.polsoc.2010.07.003

**Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2010).** «El cooperativismo en Chile» Unidad de Estudio, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, julio, Santiago de Chile.

**Nyssen, M. (2009).** «Western Europe» Pp. 12–34 in *Social Enterprise: A Global Comparison*, edited by J. Kerlin, Boston: Tufts University Press, 2009.

——— (ed.) (2006). *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies, and Civil Society*. New York: Routledge.

**Ostrom, E. (2000).** *Gobierno de bienes comunes. La evolución de instituciones de acción colectiva*. México, D.F.: UNAM–CRIM–FCE.

——— (2015). *Comprender la diversidad institucional*, México: FCE, UAM.

**Pomerantz, M. (2003).** «Social entrepreneurship in the northwest.» Paper presented at the Coleman Symposium on Social Entrepreneurship, United States Association for Small Business and Entrepreneurship Annual Conference, January 23–25, Hilton Head, South Carolina, United States.

**Porter, M. and Kramer, M. (2011).** «Creating Shared Value: How to Fix Capitalism and Unleash a New Wave of Growth». *The Harvard Business Review*, Jan–Feb: 4–17.

**Quintao, C. (2007).** «Empresas de inserción y empresas sociales en Europa». *Revista CIRIEC* Nº 59: 33–60.

**Rabotnikof, N. (2005).** *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México, D. F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas.

**Razeto, L. (1993).** *De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad en un Proyecto de Desarrollo Alternativo*. México: Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana.

**Robertson, J. (1989).** *Future Wealth: New Economics for the 21st Century*. New York: Cassell Publishers.

**Sánchez, A.; A. Ramis; M. C. Silva; N. Bozo y C. Fernández (2014).** Diagnóstico, mapeo y sistematización de mecanismos públicos de financiamiento hacia las organizaciones de la sociedad civil (O.S.C.) en Chile. Santiago: Acción, Voluntarios de Chile, Universidad Central. Consulta 3 de enero 2016 (<http://accionag.cl/wp-content/uploads/2014/12/Estudio-Diagnostico-Mapeo-y-Sistematizacion-de-Mecanismos-Publicos-de-Financiamiento.pdf>)

**Selsky, J.W. and B. Parker (2005).** «Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice». *Journal of Management*, Vol. 31, 6: 849–873. DOI: 10.1177/0149206305279601

**Silva, E. (2013).** «B.» Tesis de Magíster en Diseño Avanzado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

**Thomas, A. (2004).** «The Rise of Social Cooperatives in Italy». *Voluntas*, Vol. 15, 3: 243–263. DOI: 10.1023/B:VOLU.0000046280.06580.d8

**Troncoso, N.G. (2014).** «Aporte de la empresa privada en la construcción de valor social y propuesta de modelo de medición de impacto.» Tesis Magíster Ingeniería Industrial. Universidad Federico Santa María, Santiago.

**Wiseproject (2012).** «Work Integration Social Enterprises as a tool for promoting inclusion – A WISE way of working: Work Integration Social Enterprises and their role in European policies. National Cross Cutting Reports». Consulta 5 enero 2016 ([http://www.diesis.coop/jfiles/files/WISE\\_cross\\_cutting\\_study\\_en.pdf](http://www.diesis.coop/jfiles/files/WISE_cross_cutting_study_en.pdf))

**Word Economic Forum (2014).** *Creating New Models: Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America*. Authored by the Members of the World Economic Forum Global Agenda Council on Latin America. World Economic Forum, Geneva, Switzerland. Consulta 8 enero 2016 ([http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF\\_GAC\\_LatinAmerica\\_InnovativePublicPrivatePartnerships\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_LatinAmerica_InnovativePublicPrivatePartnerships_Report_2014.pdf))

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Cunill-Grau, N.; Simon, J.W. y Leyton, C. (2017). «La diversificación de actores sociales en la provisión de bienes públicos en Chile. Sus implicaciones para las políticas sociales en América latina», *DAAPGE*, año 17, N° 28 (ene-jun), 2017, pp. 7–35. Santa Fe, Argentina: UNL.

---