

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL PRIVADO A NIVEL LOCAL: UNA PROPUESTA*

Ignacio Irarrázaval^{}**

En este estudio el autor propone fomentar la participación del sector privado en el combate contra la pobreza. La tarea de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social en este campo, sostiene Irarrázaval, ha adquirido importancia producto de las crisis fiscal y de legitimidad, asociadas a demandas sociales crecientes, imposibles de solventar, y a un redescubrimiento de la pobreza en países desarrollados, respectivamente.

Para incentivar la creación de estas instituciones y aprovechar las ventajas que ellas presentan respecto del Estado se propone el establecimiento de un Fondo de Desarrollo Social Comunal, al cual podrán acceder aquellas instituciones que desarrollan proyectos en beneficio de la población que vive en extrema pobreza.

Como una manera de incrementar los recursos del Fondo, el autor postula que se permita que las donaciones efectuadas a éste sean deducidas directamente de impuestos.

* Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Salvador Valdés y del Taller "Pobreza y Crecimiento" del proyecto *Humanitas* del Centro de Estudios Públicos. Las opiniones aquí vertidas son de mi exclusiva responsabilidad.

** Geógrafo, Universidad de Chile, Master y candidato a Doctor en Planificación Social, London School of Economics. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

I. Introducción

La creciente actividad que el Estado ha realizado en el campo social en las últimas décadas, virtualmente le ha significado llegar a monopolizar este tipo de acciones a través del "Estado benefactor". Por ello, han surgido recientemente importantes críticas respecto de su eficiencia y eficacia, planteándose directamente, incluso, una crisis conceptual y financiera de estos modelos de acción social.

Estas tendencias, junto a la crisis económica de los años ochenta, han repercutido de manera importante en el resurgimiento de las actividades privadas de desarrollo social, las que se han constituido en una respuesta eficiente con características diferentes a los programas organizados por el gobierno central. Las instituciones privadas de desarrollo social (IPDS) han centrado su estrategia en programas y proyectos que buscan responder a una visión integral de la pobreza, permitiendo adaptar las iniciativas a la realidad local. Por su parte, el Estado continúa abocado a programas sociales de carácter masivo, dirigidos a la satisfacción de necesidades básicas; sin embargo, los esfuerzos se orientan asimismo a objetivos más amplios, como la disminución de la desigualdad social, lo que aparece como una continuación del Estado benefactor.

En este trabajo se examinan las principales características de las IPDS, planteándose la necesidad de ampliar sus actividades. Se sostiene que las IPDS deben expandirse a fin de complementar los programas sociales del Estado, especialmente a nivel local, donde los programas del gobierno central o bien son poco efectivos o no contribuyen a disminuir la pobreza de una manera integral. Por otra parte, también se postula la necesidad de que las IPDS dispongan de mayores recursos. Estos recursos deben tener la característica de ser adicionales a los del Estado, es decir, no se trata simplemente de un desplazamiento de recursos de una instancia a otra, sino de recursos verdaderamente "adicionales".

II. El Estado Benefactor y el Desarrollo Social Privado

2.1 Surgimiento y Crisis del Estado Benefactor

Antes de comenzar a analizar lo que son las actividades privadas de desarrollo social, es conveniente mencionar brevemente cuál ha sido la

evolución de los distintos sistemas de provisión social, especialmente en los últimos años.

Es importante recordar que la mayoría de las actividades de desarrollo social tienen un origen privado. Tanto en la Edad Media como en períodos históricos posteriores, gran parte de las acciones en favor de los más desamparados fueron iniciadas por agrupaciones voluntarias, como órdenes religiosas u organizaciones filantrópicas, que contribuían al bienestar de los más pobres de una manera puntual y localizada. La Revolución Industrial alteró esta situación y se crearon las primeras organizaciones de protección de trabajadores asalariados, las que también tenían un origen privado. Sin embargo, el efecto más importante de la Revolución Industrial fue el éxodo masivo de campesinos a la ciudad en busca de empleos salariales.¹ Esta migración hace aparecer, por primera vez, el fenómeno de la pobreza en las grandes ciudades europeas. Debido a ello, el Estado comienza a tomar la iniciativa en torno a los problemas de la pobreza: se crean en Gran Bretaña las "Leyes de Protección de los Pobres", simultáneamente otros países europeos formulan planteamientos similares, lo que constituye el primer paso hacia una institucionalización del desarrollo social por parte del Estado.

Hacia fines del siglo XIX, Bismarck establece un sistema integral de atención de salud y seguros de invalidez en Alemania. Algunas de sus ideas son asimiladas en Escandinavia e Inglaterra. Sin embargo, es posible afirmar que el Estado benefactor se institucionaliza en Europa y Norteamérica sólo con posterioridad a la segunda guerra mundial. En esta etapa hay un cambio cualitativo y cuantitativo en los mecanismos de provisión del Estado; pues ya no existe una preocupación exclusiva por la pobreza, sino que se ha establecido un sistema de "derechos sociales universales", los que pretenden no sólo eliminar la pobreza, sino también disminuir las desigualdades sociales.

Durante este período el Estado benefactor se caracteriza por conducir a un incremento sistemático de los gastos públicos sociales, producto de crecientes demandas por programas e iniciativas del Estado en el área social. Como ejemplo puede citarse el caso de los países de la OECD,² que

¹Las Asociaciones Mutualistas tenían por objeto proteger la salud y otorgar bienestar a los trabajadores afiliados.

²OECD 1985, *Social Expenditures 1960-1990: Problems of growth and control*. La OECD incluye a la mayoría de los países europeos y a Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón.

entre los años 1960 y 1975 experimentaron un crecimiento del producto geográfico bruto de 4.6 por ciento, en circunstancias de que sus gastos sociales crecieron a una tasa anual real de 8.4 por ciento. Así se ha ido configurando la llamada "crisis fiscal del Estado",³ en la que el Estado se torna incapaz de solventar las crecientes demandas sobre el gasto público social, y debe disminuirse el déficit fiscal. Sin embargo, esta crisis no es sólo financiera sino también institucional, ya que se produce una pérdida de credibilidad en las soluciones del Estado benefactor.⁴ Contribuye a esta situación el redescubrimiento de la pobreza en los años 1960, tanto en los Estados Unidos como en Gran Bretaña, así como la creciente evidencia empírica sobre la infiltración de los sectores medios como beneficiarios de los programas sociales, y la incapacidad consiguiente para disminuir la desigualdad.

A mediados de la década del setenta se comienza a gestar la retirada del Estado de las actividades de desarrollo social, lo que se explica por varias razones: la crisis del Estado benefactor, recién mencionada; la mayor influencia que va obteniendo la corriente neoliberal; la fuerte crítica a la burocracia estatal que realiza la escuela de *public choice*, y la crisis económica de comienzos de los años ochenta que obliga a una restricción en los gastos públicos. De esta forma, los gobiernos del período comienzan a disminuir sus gastos sociales, se redefinen las políticas sociales hacia esquemas más selectivos y se incentiva la creación de instituciones privadas y del sector voluntario para llenar algunos de los espacios dejados por el Estado. En determinados casos, como en la política del "nuevo federalismo" en EE. UU., hay un llamado expreso al desarrollo del sector voluntario en el nivel local y a la privatización de los servicios sociales en aras de la eficiencia. En otros, el sector voluntario asume mayores responsabilidades debido al abandono de ciertas áreas por parte del Estado.

El concepto de desarrollo social es bastante amplio, y también puede entenderse como protección del trabajador asalariado, como consecuencia natural del desarrollo económico, como un proceso de integración, como eliminación de la extrema pobreza, etc. (Franco, 1984.) En el presente trabajo, el concepto de desarrollo social comprende aquellas actividades que realizan tanto el Estado como el sector privado con el objeto de otorgar un mejor nivel de bienestar a las personas, lo que implica

³J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (1973).

⁴R. Mishra, *The Welfare State in Crisis* (1984).

hacer un esfuerzo para la incorporación de los grupos marginados o bien brindar mayor igualdad social a través de programas en los sectores de vivienda, educación, salud, empleo y asistencia social. En los últimos años se han implementado básicamente dos estrategias de desarrollo social: por un lado se ha diseñado una estrategia "redistributiva", que busca alcanzar principalmente una sociedad más igualitaria, y para ello canaliza sus esfuerzos hacia los estratos medios y más pobres de la sociedad. Esta estrategia responde directamente a los imperativos del Estado benefactor, en donde la igualdad social es el fin último de los programas sociales. En contraste, la estrategia de "necesidades básicas", que se ha aplicado preferentemente en países en desarrollo, persigue satisfacer de manera primordial las necesidades fundamentales de los sectores más pobres de la población, por lo tanto los recursos disponibles se orientan hacia este grupo objetivo. En este caso, los programas sociales del Estado son selectivos hacia los más pobres. La estrategia de "necesidades básicas" coincide en sus planteamientos generales con las tendencias de los países desarrollados a tornar más selectivos sus programas sociales. Sin embargo, en esos países, a pesar de la selectividad, los programas sociales cubren necesidades no prioritarias.

2.2 El Resurgimiento de las Actividades Privadas de Desarrollo Social

La retirada del Estado de las actividades de desarrollo social consistió principalmente en la disminución de los gastos destinados a este rubro, ya sea congelando o disminuyendo el presupuesto disponible. En el caso de los países desarrollados esto se tradujo en estrategias más selectivas en los servicios sociales, aunque se mantuvieron muchas áreas que no responden forzosamente a necesidades fundamentales para la subsistencia. En el caso de los países en vías de desarrollo, puesto que éstos no tenían un Estado benefactor totalmente institucionalizado, junto con adoptarse estrategias más selectivas se priorizaron a la vez programas de satisfacción de necesidades básicas.

Es conveniente aclarar que en ambos casos la retirada del Estado de las actividades de desarrollo social comprende fundamentalmente dos aspectos similares, pero claramente distinguibles:⁵

⁵Más adelante se plantea una taxonomía más detallada de las distintas alternativas de provisión y producción pública y privada.

- i) Por un lado, significa trasladar la producción de bienes y servicios sociales desde el sector público al sector privado. Esta manera de subcontratar servicios es generalmente reconocida como un proceso de privatización, con la cual el Estado pretende ahorrar recursos.
- ii) Por otro lado, la retirada del Estado también ha significado un incremento en la participación del sector voluntario, o de las instituciones privadas de desarrollo social (IPDS) como en el caso chileno, las cuales pasan a desarrollar algunas de las actividades postergadas por el Estado.⁶

En relación al resurgimiento de las actividades privadas de desarrollo social, en cualquiera de estas dos dimensiones, existe una variedad de argumentos e interrogantes, provenientes tanto de sus proponentes como de sus detractores, los cuales expresan las principales virtudes y limitaciones de este proceso. Estos pueden resumirse en cuatro planteamientos principales.

En primer lugar, hay un argumento importante en favor de la eficiencia. La experiencia de algunos países desarrollados indica que cuando los productores de ciertos servicios sociales entran a competir entre sí, como en la alimentación en las escuelas, los costos de producción se reducen significativamente. Esto lo han reconocido diversos sectores ideológicos. Por otra parte, la producción privada de los servicios sociales permite al Estado concentrarse en la supervisión y control de estas actividades, lo que produce mayor eficiencia puesto que el Estado tendrá menos funciones, pero éstas serán más acordes con su naturaleza. Como afirman Morgan y England (1988), desde un punto de vista pragmático no importa quién entregue el servicio, en tanto el gobierno mantenga la última responsabilidad en el control y la contabilidad.

⁶En este trabajo se prefiere utilizar el término más amplio de instituciones privadas de desarrollo social (IPDS), concepto que incluiría a ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG). Muchas IPDS se organizan en Chile como instituciones sin fines de lucro (véase la legislación sobre Corporaciones y Fundaciones D.L. 1.183-1975, D 110-1979 y otros). Las ONG se insertan en una definición de las Naciones Unidas (Resolución N° 1296-1968), la cual excluye a instituciones privadas que reciban aportes fiscales, lo cual dejaría afuera, en el caso chileno, a instituciones como CONAPRAN, FUNACO, y otras. Por otra parte, existe un número importante de ONG cuyo principal objetivo no es el Desarrollo Social, sino la investigación, la cultura, etc. (Véase Sección IV C)

También se logra eficiencia al estimular el desarrollo del sector voluntario,⁷ puesto que se incrementan o mejoran los servicios disponibles sin que ello signifique un costo adicional para el Estado. Por otra parte, el sector voluntario puede liberar a las personas de los proveedores impersonales y profesionalizantes (Wolch, 1988), que son típicos de la burocracia estatal. En relación al menor costo de operación de los servicios sociales privatizados, se argumenta que no se ha medido la calidad de éstos, y que el ahorro que ellos presentan lo obtienen a través de la contratación de personal menos calificado. También se critica que los servicios privatizados recurren a cobros y tarifas para complementar su financiamiento, lo que puede significar el alejamiento de los grupos más pobres que no pueden pagar.

En el caso de servicios a los ancianos, algunos estudios en Canadá indican que éstos manifiestan un mayor grado de conformidad y pertenencia en los hogares manejados por el sector voluntario que en los estatales. Los sectores de izquierda de ciertos países desarrollados también han apoyado en este sentido el desarrollo del sector voluntario, estimando que el Estado benefactor sería "represivo" puesto que al otorgar asistencia a determinados grupos, controla también a las personas mediante la creación de una relación de dependencia entre el productor (el Estado) y el consumidor (Laws, 1988).

En segundo lugar, se promueve el desarrollo social privado porque permite una mayor descentralización. La descentralización significa el reconocimiento de competencias propias por parte del nivel central a unidades territoriales más pequeñas. La evidencia sobre el tema de la descentralización recogida en países en desarrollo y en Latinoamérica en particular⁸ muestra que, en general, el nivel de provisión y producción de bienes y servicios sociales por parte del Estado no ha tenido una distribución territorial equitativa; es más, en buena medida los servicios estatales tampoco responden a las demandas locales, sino más bien a las políticas definidas centralmente. En este sentido un esquema de producción

⁷Los estímulos más importantes para el sector voluntario son las exenciones tributarias y el otorgamiento de facilidades legales para recibir donaciones o herencias. En el caso de los Estados Unidos, los organismos voluntarios reciben además un subsidio postal.

⁸Véase entre otros: Harris, D., "Centralization and Decentralization in Latin America" en *Decentralization and Development*, 1983; Boisier, S., "Un difícil equilibrio: Centralización y Descentralización en Planificación Regional, *Estudios Regionales*, 11, España (1983).

privada y financiamiento estatal, a través de subvenciones o sistemas similares, promueve una adecuación local de las políticas del nivel central. De este modo se logran incorporar la capacidad innovativa y la flexibilidad propias del sector privado. Sin embargo, se ha criticado a los servicios sociales con fines de lucro sobre la base de que éstos no contribuirían a crear un sentido de comunidad ni de solidaridad social, lo cual constituye uno de los pilares ideológicos del Estado benefactor.

En tercer lugar, algunos detractores de la expansión del sector voluntario afirman que éste se ha transformado en un Estado "paralelo" (*shadow State*), en el sentido que habría asumido responsabilidades que antes correspondían al Estado formal (Wolch, 1988). Sin embargo, esta expansión tiene una limitación importante que se relaciona con la falta de escrutinio público que tienen estas organizaciones privadas voluntarias, ya que sus autoridades responden ante ellos mismos y no ante un sistema representativo. En el caso chileno, esto se podría verificar en la escasa interrelación entre las organizaciones no gubernamentales y las instituciones públicas (Jiménez, 1989).

Finalmente, los autores se han preguntado si existe o no una relación negativa entre transferencias del sector público y donaciones privadas a instituciones sin fines de lucro. Al respecto, Roberts (1984) señala que en el caso norteamericano, el aumento de los gastos sociales del Estado desde los años 1930 ha significado una disminución casi equivalente de la caridad privada, por lo que el gasto total en desarrollo social virtualmente no se ha incrementado. El trabajo de Steinberg (1987) presenta un modelo más sofisticado que el anterior, pues analiza simultáneamente los efectos de cambios en los niveles agregados de gastos gubernamentales en relación a las donaciones privadas, y los efectos de cambios en los niveles de gastos del gobierno central en relación a los gastos públicos y donaciones a nivel local. Este autor concluye que las donaciones y actividades privadas sólo reemplazarán una parte de las disminuciones presupuestarias del gobierno central. Es decir, existirá un desplazamiento parcial.⁹ Por consiguiente, no es posible considerar los gastos privados y de los gobiernos locales como un sustituto (en un ciento por ciento) de los gastos del gobierno central.

Por otra parte, Roberts plantea que la caridad privada está motivada por el altruismo, lo que va mucho más allá del mero deseo de elevar los

⁹Desplazamiento significa que los recursos privados adicionales "desplazan" o sustituyen los recursos públicos. El total neto de recursos permanece igual cuando el desplazamiento es total.

niveles de consumo de los más pobres; por lo tanto, en la medida en que el gobierno se hace cargo de los más pobres, los donantes privados buscan sustitutos imperfectos de este grupo, como servicios de ayuda a familias, alivio de enfermedades específicas, etc. Esto ha redundado en un cambio en la naturaleza de la caridad privada, desde programas de tipo asistenciales a programas más sofisticados claramente no cubiertos por el Estado.

En conclusión, los argumentos que explican el resurgimiento del desarrollo social privado muestran que este fenómeno obedece más bien a un planteamiento pragmático antes que ideológico, en respuesta a problemas comunes que afectan a los países en esta última década. A partir de este análisis, debe quedar claro que el sector privado no está llamado a sustituir completamente al Estado en las tareas de promoción social de los más pobres. Por una parte, sólo se puede hablar de una sustitución de la producción de ciertos servicios sociales (caso 1 en la Figura N° 1), aunque limitada por los problemas de desplazamiento. Por otra, dado el cambio en la naturaleza de la actividad privada de desarrollo social, se puede hablar de un complemento entre el sector privado y el público, ya que el primero tratará de especializarse en las actividades que el sector público no cubre, tales como la ayuda para solventar los costos de diálisis a personas con afecciones al riñón.

III. Instituciones Privadas de Desarrollo Social

3.1 Alternativas de Financiamiento y Producción del Desarrollo Social

En esta sección se intenta aclarar ciertos conceptos básicos sobre el financiamiento del desarrollo social.¹⁰ Las actividades de desarrollo social dentro de un país pueden estar financiadas tanto por el sector privado como por el estatal, o lo que es más corriente, por una combinación de ambos.

Desde el punto de vista del Estado, existen fundamentalmente tres formas de intervenir en el ámbito social. Estas son: regulación, financiamiento o provisión y producción. De estas tres formas, sólo las últimas dos implican transferencias de recursos al interior o exterior del aparato estatal.

¹⁰Para mayor detalle sobre este tema véase "Antecedentes sobre el financiamiento y la administración de los programas de desarrollo social". *Documento de Docencia*, 59. Escuela de Economía y Administración. U. de Chile.

Para analizar las alternativas de interacción entre los sectores público y privado, es necesario distinguir entre las distintas combinaciones de financiamiento y producción del desarrollo social. Para esto se puede tomar como referencia el modelo propuesto originalmente por Glennerster (1985) en la Figura N° 1.

Figura N° 1

Alternativas de Financiamiento y
Producción del Desarrollo Social

		Producción		
		Pública	Privada	
Financiamiento	Público	Producción pública	Producción pública	Producción privada
		provisión pública	provisión compartida	provisión pública
		(1)	por	(5)
	Privado	Producción pública	el Estado	Producción privada
		provisión privada	y privados	provisión privada
		(2)	(3)	(6)
			los privados	
			y Estado	
			(4)	

Para los efectos del presente trabajo, nos concentramos en el área derecha de la Figura N° 1, es decir, en las actividades de desarrollo social de producción privada.

El caso de la producción privada y financiamiento público, en el recuadro 5, se puede ejemplificar con algún programa que haya privatizado la producción del servicio. En el Programa de Alimentación Escolar, la Junta Nacional de Auxilio Escolar contrata o financia empresas privadas para que produzcan los alimentos para los estudiantes.

Al interior del recuadro 6 es posible distinguir entre instituciones que surgen de una regulación estatal y aquellas autónomas o voluntarias.

En el primer caso tenemos las instituciones de salud previsual (ISAPRES). En relación a las instituciones autónomas o voluntarias se deben considerar en este recuadro a todas las instituciones privadas de desarrollo social (IPDS), como los comedores infantiles de la Iglesia Católica, hogares de niños e instituciones de beneficencia, así como una variedad de iniciativas privadas de desarrollo social, organizadas principalmente sobre la base de voluntariado. Finalmente, en el caso intermedio (4) nos encontramos con instituciones privadas que reciben aportes tanto del Estado como del sector privado para el financiamiento de sus actividades de desarrollo social. Aquí tenemos instituciones como La Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad (FUNACO), Corporación de Ayuda al Menor (CORDAM), y otras.

En este trabajo se analizan principalmente las instituciones comprendidas en los recuadros 4 y 6, estudiándose específicamente diversas alternativas para promover su creación y desarrollo.

3.2 Ventajas y Limitaciones de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social

Para analizar las ventajas y limitaciones de las IPDS, conviene tener previamente una visión respecto de cómo opera actualmente la red social del Estado a nivel comunal, y considerar en qué medida las IPDS pueden apoyar a estos programas.

A. Algunas Características de las Actividades de Desarrollo Social a Nivel Comunal

En relación a este punto, se examinarán dos trabajos que comprendieron encuestas a diversas municipalidades de escasos recursos del Gran Santiago.

En un estudio específico del CIAPEP (1987) sobre los centros de desarrollo integral de la comunidad, se mencionan algunas de las limitaciones a nivel comunal de la labor social estatal. En primer lugar, existen costos de transacción de las familias pobres para acceder a los beneficios de la red social. Estos costos se reflejan en gastos de locomoción para trasladarse a la institución que otorgará el beneficio o servicio, costos de tiempo en viajes y esperas, y barreras culturales. Por otro lado, se menciona que los municipios sólo responden por los

programas establecidos en la red social del Estado. A pesar de que la pobreza es un fenómeno integral, los municipios focalizan su estrategia en programas que son centralmente diseñados. El trabajo reconoce que algunas alternativas de desarrollo social privado, como la propuesta en ese estudio, permiten disminuir los costos de transacción de manera importante, pues al tener en general una cobertura más restringida, se "localizan" en los sectores marginales donde se deben ejecutar los proyectos. La misma localización facilita un mayor seguimiento de los beneficiarios de los programas. También se destaca que la iniciativa privada es capaz de ofrecer programas "flexibles e integrales" adaptados a la realidad de los beneficiarios, considerando simultáneamente aspectos no incluidos en los programas estatales centralizados.¹¹ El estudio del CIAPEP reconoce que la participación privada en el desarrollo social es capaz de "captar recursos adicionales" a los del sistema público, ya que estas instituciones operan con mayor flexibilidad y pueden obtener donaciones nacionales e internacionales. En una encuesta realizada a varias municipalidades como parte de la investigación del CIAPEP, todas las municipalidades entrevistadas mencionaron la conveniencia de que su labor social cuente con el apoyo del sector privado, destacando que en las comunas más pobres éste era bastante limitado por la inexistencia de industrias o porque no habitan en ellas contribuyentes de altos ingresos. Las municipalidades encuestadas también manifestaron la necesidad de disponer de programas que aborden la pobreza desde una perspectiva integral.

El estudio de Raczynski y Serrano sobre descentralización y planificación local (1988) llega a conclusiones bastante similares. En él se plantea que cuando el trabajo social recae sobre programas sociales específicos, en donde prima lo asistencial, estos programas crean dependencia por parte de los beneficiarios. Como contrapeso de lo anterior, las autoras sostienen que los municipios reconocen la importante contribución del sector voluntario, el que si bien desarrolla proyectos pequeños, está orientado a áreas no cubiertas por la red social. Además, los programas cuya gestión corresponde a las instituciones privadas de desarrollo social aportan recursos adicionales a los disponibles directamente por los municipios.

Otro aspecto importante que se destaca en ambos trabajos es el problema de la "participación" en los programas de desarrollo social. La

¹¹Dentro de este ámbito deben considerarse todos los aspectos relacionados con la participación de los beneficiarios en la ejecución y/o planificación de los programas.

literatura sobre el tema señala que no es suficiente socorrer a una familia pobre con un bien o servicio social, ya que esto terminará creando una dependencia permanente en los subsidios o beneficios entregados. De alguna forma es necesario comprometer a los beneficiarios de los programas sociales. Por esta razón casi todos los programas sociales a nivel local tienen en la actualidad un componente participativo, que se ha convertido en un imperativo (Vergara, 1986). La participación se define como "intervenir en alguna forma de acción colectiva"¹² y responde a un proceso a través del cual los beneficiarios de los programas dejan su rol pasivo para transformarse en gestores de su propio desarrollo. Se ha planteado que este proceso participativo tendrá una repercusión en el fortalecimiento de la sociedad (Downs & Solimano, 1986) y de la dignidad de los más pobres.

En resumen, muchos han destacado la necesidad de contar con el apoyo de instituciones privadas de desarrollo social, pues éstas no sólo contribuyen a disponer de una mayor cantidad de recursos, sino que tienen la capacidad de diseñar programas integrales de desarrollo social, cubriendo simultáneamente diversas dimensiones de la pobreza que no están consideradas en los programas tradicionales de Gobierno, y especialmente en aquellos de la red social.

B. Ventajas y Limitaciones de las IPDS

Tal como se describió en la sección anterior, las principales ventajas de las IPDS se relacionan con su localización y globalidad, descentralización, eficiencia y adicionalidad de los recursos. A continuación se examinarán cada una de ellas.

Localización: Quizás una de las principales ventajas de las IPDS sea la proximidad (física) a los beneficiarios de sus programas. Ello permite, generalmente, que éstos obtengan un acceso más oportuno, permanente y menos costoso a los servicios que otorgan estas instituciones, a diferencia de los programas sociales realizados por el Estado desde el nivel central. A la vez, esta localización más cercana a los beneficiarios también significa un ámbito de acción más reducido que el de otras instancias; por lo tanto, los programas se desarrollan de una manera mucho más personalizada permitiendo entregar no sólo beneficios sociales adicionales que trascienden

¹²Flisfisch (1980), citado en CIAPEP, 1987.

a un bien o servicio específico, sino que apuntan a dimensiones diferentes de la pobreza como son los problemas de autoestima, dependencia, participación, escaso afán de logro, etc. De esta manera se puede afirmar que la característica de localización y tamaño de las IPDS redundan en otorgar una atención más integral a las familias de escasos recursos.

Descentralización: La descentralización significa que las instituciones poseen una competencia decisoria propia. Esto implica, en términos prácticos, que las IPDS son capaces de adaptar sus actividades a las demandas locales. Esta virtud representa otro atractivo respecto de los programas del gobierno central, ya que al no tener rigideces de operación, actuarán con mayor flexibilidad y rapidez.

Eficiencia: En general, las IPDS suelen tener costos de operación relativamente bajos, ya que no disponen de una burocracia desarrollada. Además, en la producción de sus bienes y servicios sociales recurren a tecnologías sencillas, dado que su interés es comúnmente el poder replicar autónomamente las experiencias locales.

Existen escasas referencias bibliográficas respecto de la eficiencia de los programas sociales de las IPDS en términos de resultados. Las evaluaciones que se realizan respecto de grupos de control de características similares de los beneficiarios son generalmente muy positivas. Sin embargo, no ha sido posible comparar de manera sistemática la eficiencia de un programa de las IPDS respecto de uno del gobierno central, ya que en general poseen características diferentes que no permiten realizar este tipo de análisis.

Adicionalidad: Otra característica importante de las IPDS es el efecto multiplicador que estas actividades tienen para el desarrollo social. La experiencia chilena revela que las IPDS pueden más bien complementar antes que sustituir la red de programas sociales del Estado (Downs y Solimano, 1986).

Esta complementación se da en dos ámbitos: por un lado en el tipo de programas, pues las IPDS realizan programas sociales de tipo integral a nivel local, lo que es difícil encontrar en los programas del gobierno central. Por otra parte, las IPDS tienen la capacidad de incorporar recursos adicionales a los del Estado. Estos recursos pueden ser financieros, a través de donaciones o transferencias en dinero, pero también pueden ser donaciones en especies o en el tiempo que destinan sus voluntarios a la actividad social. Esto significa que estas instituciones tienen la propiedad de

adicionar recursos para realizar programas de desarrollo social, es decir, aumentan el total de recursos disponibles, o en otras palabras, no compiten o desplazan recursos desde el Estado hacia el sector privado. En resumen, las IPDS permiten aumentar el desarrollo social con un bajo costo fiscal.

Replicabilidad: La limitación más discutida de las IPDS se relaciona con la dificultad de replicación de los programas que ellas realizan. Por el mismo hecho de actuar descentralizadamente con programas adaptados a la realidad local, es difícil que en otros lugares se den las mismas condiciones, por lo que los programas diseñados con anterioridad tienden a fallar. Sin embargo, esto no constituye un obstáculo *per se*, en la medida en que cada IPDS busque realmente dar una solución local al problema de la pobreza, pues el objetivo de fondo se estará cumpliendo aunque sea por distintos caminos.

Otra limitación que ha sido reconocida como una dificultad para la expansión de las IPDS, es el hecho de que algunas de ellas operan con una fuerte orientación ideológica, lo que muchas veces les resta eficiencia y objetividad.

Finalmente, otra característica de las IPDS, que para algunos podría constituir una limitación, es el hecho de que estas instituciones se dedican fundamentalmente a resolver problemas de necesidades básicas, ya sea en un ámbito material o inmaterial. Por consiguiente, ellas no colaboran de manera significativa con la acción redistributiva global del Estado. En general, el problema de la desigualdad social ha sido abordado exclusivamente por el Estado, a través del Estado benefactor y la política tributaria.

IV. Situación Actual de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) a Nivel Local

Planteamientos Generales

Conforme a lo señalado en las secciones anteriores, las IPDS tienen interesantes ventajas que hacen deseable preocuparse de su promoción y desarrollo. Por tanto, es conveniente describir brevemente cuáles son las condiciones actuales de operación, para determinar aquellas áreas en las que podrían sugerirse ciertas modificaciones o proposiciones a objeto de estimular la participación de las IPDS en el desarrollo social a nivel local. La proposición fundamental de este trabajo es la creación de un Fondo de

Desarrollo Social Comunal (FONDESOC) que permita incentivar la creación de este tipo de instituciones. Parte de sus gastos se financiaría a través de una subvención pública, y el resto provendría del sector privado. Esta proposición se describe en detalle en la sección V.

4.1 IPDS y Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Tal como se mencionó anteriormente, en este trabajo se prefirió utilizar el término más amplio de instituciones privadas para el desarrollo social (IPDS), concepto que incluye a ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG).¹³

De esta manera, la proposición que se describe a continuación (Sección V) incluye a aquellas instituciones privadas cuyo objetivo fundamental es la promoción del desarrollo social a nivel local en sectores de escasos recursos. La connotación de instituciones "privadas" viene dada principalmente por su carácter jurídico, y no por la fuente de financiamiento principal, ya que se rigen por normas de derecho privado (Código Civil) en vez de normas de derecho público (leyes específicas). Sin embargo, se excluyen del grupo IPDS aquellas instituciones privadas que realizan funciones que tienen el carácter de sustituto directo de las actividades tradicionales en el área social por parte del Estado, como las Fundaciones o Corporaciones que administran colegios particulares subvencionados.¹⁴ Siguiendo esta línea de razonamiento se excluyen de la proposición del FONDESOC las instituciones que reciben subvenciones municipales que tienen carácter obligatorio, definido por el nivel central; este es el caso de las subvenciones a las Corporaciones de Asistencia Judicial Municipal, SENAME y otras.¹⁵

En resumen, la proposición se enmarca dentro de las instituciones privadas sin fines de lucro para el desarrollo social (IPDS). Se excluyen de ella las actividades desarrolladas por IPDS que responden a actividades

¹³Un buen resumen acerca de las diferentes definiciones de las ONG puede encontrarse en Jiménez *et al.* (1989).

¹⁴Además, los establecimientos educacionales se rigen por la Ley de Subvenciones D.L. 3476 de 1980.

¹⁵Tal como se aprecia más adelante, las subvenciones municipales obligatorias son excluidas del límite del 7% del Presupuesto Municipal.

tradicionales del Estado o actividades de otra índole como la Fundación Chile.

4.2 Normativa Vigente

Las IPDS deberían tener el reconocimiento legal mínimo que exige la legislación chilena. Esto se refiere principalmente a contar con personalidad jurídica aprobada por el Ministerio de Justicia de acuerdo al Decreto N° 110 (1979). La importancia de este requerimiento está relacionada con el hecho de que no es posible pensar que se puedan transferir recursos a instituciones que no tengan un representante legal, dirección y patrimonio conocidos. Por lo demás, el D.L. N° 1.183 (1975) establece que las instituciones privadas sin fines de lucro (que incluye a las IPDS) no pueden recibir aportes, donaciones ni subvenciones si no cuentan con personalidad jurídica. Es más, cada institución que participe en el FONDESOC, recibiendo algún tipo de transferencia, debería contar con personalidad jurídica vigente. No debiera aceptarse la utilización de un "paraguas" jurídico por parte de una institución mayor que patrocine a una vinculada a ella, ya que esto podría ocasionar dificultades en el escrutinio público de la institución realmente ejecutora.

De acuerdo a un estudio sobre ONGs en el gran Santiago, en una muestra se detectó que cerca de un 33% de las instituciones no tenía personalidad jurídica propia (Jiménez, *et. al* 1989).

4.3 Exenciones de Impuestos y Donaciones para IPDS

Puesto que interesa incentivar la creación de IPDS y en general la incorporación del sector privado en el desarrollo social, es conveniente revisar el régimen tributario por el cual éstas se rigen.

En el contexto de este trabajo las donaciones a IPDS en dinero, especies o en tiempo disponible son muy importantes, pues se incorporan como un valioso antecedente al postular al fondo propuesto. De acuerdo al reglamento que se delinea más adelante, se premiarán aquellas solicitudes en las que la participación de los fondos privados en el total del proyecto tenga mayor significación. Sin embargo, el régimen de exenciones y donaciones también es relevante de por sí, ya que al incentivar los aportes privados a programas sociales se obtendrá en definitiva una mayor disponibilidad de recursos para el desarrollo social. De esta manera el gasto social aumenta sin necesariamente ampliar la carga tributaria o hacer

mayores exigencias a las finanzas públicas. Por lo tanto, resulta del todo pertinente asegurar que estas potenciales donaciones contribuyan efectivamente a disminuir la pobreza, para lo cual deben establecerse ciertos requisitos en la legislación.

En la actualidad las IPDS, como instituciones privadas sin fines de lucro, pueden solicitar al Ministerio de Hacienda la exención del impuesto de primera categoría (Art. 40 N° 4 Ley de Rentas, 1984). La solicitud debe acompañarse de varios antecedentes, entre los que se incluyen la especificación de los fines "benéficos" de la institución, es decir, no perseguir fines de lucro, y explicar que el objetivo es prestar ayuda material o de otra índole a personas de escasos recursos.

A través de un Decreto Supremo, el Ministerio de Hacienda reconoce a aquellas instituciones que quedan exentas. Entre éstas se cuentan el Cuerpo de Bomberos, Patronato de la Infancia, Fundación INVICA y muchas otras.

El beneficio que reporta esta exención a las IPDS es bastante reducido, ya que éstas prácticamente no generan ingresos por venta de bienes o servicios. La principal utilidad que las pequeñas IPDS obtienen de esta exención es el hecho de quedar liberadas de llevar una contabilidad más compleja. Tampoco este beneficio es muy útil para entidades que desarrollan simultáneamente una actividad que genera excedentes y otra de desarrollo social (que genera déficit), ya que al acumular excedentes para un posterior destino social, éstos serán gravados en el intertanto.

La Ley de Rentas también establece un régimen de donaciones, en el que éstas son aceptadas como gastos para los efectos de la primera categoría, en el caso de las empresas donantes.¹⁶ Las instituciones donatarias (IPDS) deben, por su parte, presentar un certificado ante el Servicio de Impuestos Internos, el que debe ser expedido por el Alcalde de la comuna donde desarrollen su labor, certificando que los programas que realiza la institución donataria efectivamente benefician a los sectores pobres de la comuna.

Pese a la existencia de estos regímenes tributarios especiales que favorecen a las IPDS, puede afirmarse que su impacto en términos de recursos adicionales para el sistema o incentivos para la creación de nuevas IPDS, es muy limitado, pues hoy las empresas están virtualmente

¹⁶Las donaciones serán consideradas como gasto hasta un monto equivalente al 10 por ciento de la renta líquida imponible.

exentas del impuesto de primera categoría, en tanto las utilidades sean reinvertidas.

4.4 Realidad Financiera de las EPDS en Chile

A. Fuentes de Financiamiento

En la actualidad, los recursos del sistema IPDS provienen tanto del sector público como del privado. Se pueden distinguir por lo menos cinco fuentes principales de ingresos. (Una descripción más detallada de cada una de ellas puede encontrarse en el Anexo N° 1.)

Sector Estatal

1. Transferencias del Gobierno Central

Se trata principalmente de transferencias desde el Fondo Social a instituciones como CORDAM, CONAPRAN, etc.

Instituciones Descentralizadas del Estado

2. Transferencias de Municipalidades

De acuerdo a la Ley de Municipalidades, éstas pueden otorgar subvenciones a instituciones privadas sin fines de lucro (incluyendo IPDS), por un total equivalente no superior del 7% del presupuesto municipal.

3. Aportes de Empresas Públicas

De acuerdo al Decreto N° 152 del Ministerio de Hacienda, algunas IPDS reciben aportes directos de la Polla Chilena de Beneficencia.

Sector Privado

4. Donaciones Nacionales

Incluye donaciones de personas naturales y de personas jurídicas.

5. Donaciones Internacionales

Incluye fundamentalmente donaciones de personas jurídicas.

A través de la creación del FONDESOC se propone fundamentalmente administrar de una manera más transparente y organizada los mismos recursos que hoy el Estado transfiere a las IPDS; es decir, las fuentes 1, 2 y 3. También se persigue crear una eficiente competencia por el uso de esos recursos.

B. Recursos del Sistema IPDS

En el Cuadro N° 1 se puede apreciar una estimación del total de recursos que administró el sistema de las IPDS durante los años 1987 y 1988.

En relación a los recursos del sector privado, debe advertirse que las cifras que se entregan constituyen una estimación gruesa, tal como se señala en el Anexo N° 1. Por su parte, las transferencias del sector estatal a las IPDS son una estimación de los recursos que el Estado destina a este tipo de instituciones, los que son canalizados a través de tres fuentes: el gobierno central (10%), las Municipalidades (50%) y las empresas públicas (Lotería) (40%). (Todos los porcentajes son aproximados.) La totalidad de estos recursos pasarían a constituir el FONDESOC. Cabe recordar que la totalidad de los recursos del FONDESOC corresponden a recursos actualmente existentes y destinados a estos mismos fines, pero a través de mecanismos diversos. Sin embargo, para efectos de las municipalidades del país, un 50% de los recursos del FONDESOC serían adicionales, pues provendrían de los financiamientos del gobierno central y empresas públicas, respecto de los cuales las municipalidades no tienen tuición alguna en la actualidad.

Con el FONDESOC se pretende asegurar una mayor transparencia y eficiencia en el uso de estos recursos, pues su asignación estaría reglamentada por un sistema que obligue a las IPDS a competir localmente por la obtención de ellos.

Cuadro N° 1**Estimación de los Recursos Totales Sistema IPDS
(Miles de Pesos)**

	1987 (\$ cada año)	1988	1987 (\$ junio 89)	1988
Transferencias del Sector Estatal*	3.886,290	6.389,978	4.822,901	7.037,424
Gobierno Central	373,040	616,341	462,944	678,790
Municipalidades	2.105,927	3.086,414	2.613,464	3.399,136
Empresas Públicas	1.407,323	2.687,223	1.746,493	2.959,498
Recursos del Sector Privado**			3.027,406	3.027,406
Donaciones y Aportes Nacionales			1.715,682	1.715,682
Donaciones y Aportes Internacionales			1.311,724	1.311,724
Total			7.850,307	10.064.830

* El total de transferencias del sector estatal constituyen los recursos de que dispondría el FONDESOC.

** Estimación para un año tipo, actualizada a junio de 1989.

Fuente: Cuadros N°s 1-3 Anexo N° 1.

Es interesante analizar la magnitud de los recursos que estarían comprometidos en el FONDESOC, en comparación a otras iniciativas existentes en lo social. En el Cuadro N° 2 se observa que la magnitud de los recursos que comprenderían al FONDESOC es ínfima en relación al PGB y al gasto social fiscal. Respecto de los gastos de algunos ministerios del sector social, el Fondo representa también una porción bastante pequeña. El FONDESOC alcanzaría a un poco menos de la mitad del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y a menos del doble del Fondo Social. Esto parece un buen equilibrio, ya que el FNDR entraña un importante esfuerzo por parte del Estado en su administración, mientras que el Fondo Social ha ido disminuyendo sistemáticamente en el tiempo.

Cuadro N° 2

Comparación del FONDESOC
con otros Programas Sociales
(en %)

	1987
FONDESOC/PGB	0,09
FONDESOC/Gasto Social Fiscal	0,71
FONDESOC/Ministerio de Educación	2,91
FONDESOC/Ministerio de Salud	9,43
FONDESOC/Ministerio de Vivienda y Urbanismo	13,05
FONDESOC en relación a programas sociales	1987
FONDESOC/FNDR	44,47
FONDESOC/Fondo Social	176,41
FONDESOC/Alimentación Escolar	51,76
FONDESOC/Menores Situación Irregular	67,48

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro N° 1 y datos sobre gasto social de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro N° 3
Aportes de Municipalidades a IPDS
(Miles de \$ Junio 1989)

Comunas	Ingresos Totales		Ingresos per cápita		Aportes a IPDS		IPDS/Ingreso Municip.		Aportes Munic. a IPDS per cápita (en \$)	
	1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988
Antofagasta	1.106.094	1.472.394	5.369	7.003	S/D	73.780	S/D	5.01	S/D	351
Concepción	S/D	2.330.538	S/D	7.768	S/D	79.275	S/D	3.40	S/D	264
Penco	112.112	182.456	3.212	5.268	9.178	9.890	8,19	5,42	263	286
San Fernando	307.386	363.728	6.148	7.510	13.364	14.486	4,35	3,98	267	299
Entre Lagos	79.140	105.177	4.204	5.483	2.079	3.504	2,63	3,33	110	183
Futroneo	49.970	74.064	3.738	5.511	2.662	3.157	5,44	4,26	203	235
Casablanca	120.294	163.913	7.895	10.920	1.080	857	0,90	0,52	71	57
Valparaíso	2.138.244	2.283.954	7.646	7.978	47.305	217.027	2,21	9,50	169	758
Las Condes	5.264.042	5.906.663	26.737	30.621	177.274	168.052	3,37	2,85	900	871
La Florida	1.449.477	1.811.165	5.115	5.528	62.549	149.795	4,32	8,27	221	457
La Reina	949.191	1.028.275	10.778	10.637	29.943	24.705	3,15	2,40	340	256
San Miguel	1.990.029	1.626.006	27.097	23.546	166.903	35.453	8,39	2,18	2.273	513
Santiago	8.368.640	9.012.911	46.429	53.444	198.356	225.645	2,37	2,50	1.100	1.338
La Pintana	1.209.181	1.243.616	7.854	8.786	49.007	72.379	4,05	5,82	318	511
Lo Prado	767.998	800.369	6.407	6.069	11.719	25.139	1,53	3,14	98	191

Fuente: Elaboración propia a partir de Estados de la Gestión Financiera del Sector Municipal, Contraloría General de la República.

El Cuadro N° 3 permite tener una idea global del monto de recursos que actualmente transfieren algunas municipalidades a las IPDS, esto corresponde a parte de lo que pasaría a constituir el FONDESOC. Se observa que en general las transferencias o subvenciones a IPDS oscilan entre un 0,5% y un 8% de los presupuestos municipales.¹⁷ En el caso de algunas comunas de características rurales como Futrono, Entre Lagos y Casablanca, los aportes a IPDS llegan como máximo a un total de 3 millones de pesos anuales, lo que denota que la escala de las posibles actividades de las IPDS en esas comunas es muy reducida. En el caso de ciertas comunas de características urbanas con una importante población de escasos recursos, como La Pintana y Lo Prado, el promedio de los aportes municipales a IPDS para el año 1988 ascendió a 48 millones de pesos anuales, lo que nuevamente no constituye una suma de gran envergadura por tratarse de comunas pobres con más de 120 mil habitantes cada una.

V. Proposición de un Fondo de Desarrollo Social Comunal

En el desarrollo del presente trabajo se han destacado los elementos más importantes de las IPDS. Asimismo, se ha concluido la conveniencia de promover el desarrollo de estas instituciones, puesto que ellas contribuyen al desarrollo social de las personas más pobres en forma complementaria con los programas sociales tradicionales del gobierno. Estos recursos adicionales (privados) son muy valiosos, pues tendrían un fuerte impacto social a nivel local, sin aumentar necesariamente los niveles de tributación actual.

La alternativa más factible para concretar esta iniciativa es la creación en cada comuna de un fondo para el Desarrollo Social Comunal (FONDESOC). Los recursos disponibles para el fondo deberían tener una asignación progresiva en términos intercomunales. Existirían ciertos requisitos para adjudicar estos fondos, de manera de asegurar el correcto uso de ellos.

Es preciso recordar que la proposición que se describe a continuación es solamente una sistematización inicial de lo elementos esenciales que

¹⁷Las cifras importantes de aportes municipales a IPDS constituyen una estimación de las transferencias efectivas de la municipalidad; pues tal como se explica en el Anexo N° 1, éstas tienen bastante discrecionalidad para definir cuáles gastos entran en el ítem subvenciones.

debería tener el FONDESOC. Por esta razón, no resulta oportuno discutir en esta instancia el detalle de su implementación, ya que no se han precisado aún las circunstancias y la posibilidad efectiva de su creación.

A. Objetivos y Fines del FONDESOC

El FONDESOC tendrá por objetivo el financiamiento de programas y proyectos locales de carácter social, especialmente en beneficio de sectores de extrema pobreza. Como característica general, los proyectos presentados al FONDESOC no deberían ser sustitutos directos de actividades sociales desarrolladas por los programas regulares del Estado, sino que deberían complementarlos o cubrir áreas no consideradas por ellos. Los programas y proyectos financiados con este fondo pueden ser elaborados por instituciones privadas o instituciones públicas y ambas deberían cumplir con los requisitos que a continuación se señalan:

Con cargo a este fondo podrían consultarse los siguientes tipos de proyectos y programas sociales:

- a) Programas y proyectos de infraestructura básica de servicios en poblaciones de escasos recursos.
- b) Programas de asistencia nutricional.
- c) Programas y proyectos de infraestructura y atención integral a ancianos, niños y otros grupos de la población que requieran una atención especial.
- d) Capacitación y alfabetización de adultos de sectores de escasos recursos y extrema pobreza.
- e) Programas de asistencia social y otros, destinados a la atención integral o parcial de indigentes y necesitados.

Los recursos del FONDESOC no podrán ser destinados a ninguna de las siguientes finalidades:

- a) Contratar funcionarios o pagar remuneraciones del sector público o conceder mejoramiento de remuneraciones a funcionarios públicos.
- b) Financiar acciones publicitarias o de propaganda.
- c) Otorgar aportes a empresas, a universidades e institutos profesionales, a canales de televisión o a cualquier medio de comunicación social.

- d) Otorgar préstamos o constituir con los recursos de este fondo contrapartes de créditos externos.
- e) Financiar en todo o parte organismos públicos.
- f) Invertir en instrumentos financieros de cualquier naturaleza, públicos o privados, o efectuar depósitos a plazo.
- g) Adquirir, construir, reparar o habilitar edificios destinados al funcionamiento de las oficinas administrativas de los servicios públicos nacionales o regionales.
- h) En general, no se podrían destinar recursos a fines distintos de los especificados en el formulario de postulación al FONDESOC.

Los recursos del FONDESOC constituirían una subvención anual a cada institución asignataria. En casos excepcionales podría aprobarse una subvención bianual, cuando la inversión inicial del proyecto sea demasiado elevada en relación a la operación del mismo.

B. Asignación, Distribución y Administración: Una Propuesta Específica

Registro de IPDS

Para poder participar en un FONDESOC las IPDS deberían estar previamente acreditadas en esa municipalidad, la cual contaría con un registro de IPDS, de manera similar a un registro de contratistas municipales. En este registro deberán incluirse datos básicos sobre cada institución, incluyendo personalidad jurídica y un pequeño historial de las actividades previas de la institución.

Aprobación de SECPLAC

Todos los proyectos y programas que solicitan financiamiento del FONDESOC deberán contar con la aprobación técnica de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Esta se limita a verificar y revisar la información contenida en el formulario de postulación. También analizará el cumplimiento de los objetivos y requisitos generales del FONDESOC. La SECPLAC deberá además valorar los aportes del sector privado en recursos no financieros. Finalmente, es importante señalar que la SECPLAC no priorizará los proyectos aprobados por ella, ya que esta función recaerá sobre el cuerpo colegiado de la municipalidad.

Mecanismo de Asignación

El mecanismo de asignación del FONDESOC a nivel comunal contempla la priorización de los proyectos presentados sobre la base de un indicador. Además, existiría un tope máximo de los recursos a solicitar anualmente, el cual estaría definido entre los 8 y 10 millones de pesos de 1989. El objetivo de esta restricción es facilitar la concurrencia de un mayor número de IPDS a cada comuna, con proyectos específicos a la realidad local, en lugar de grandes proyectos de inversión pública que podrían obtener financiamiento de otras fuentes alternativas.

Índice de Asignación

Cada uno de los componentes de este índice se escalaría de 1 a 100. Inicialmente se contempla una ponderación igual para cada uno de ellos. Este aspecto podría revisarse haciendo algunas simulaciones.

Componentes:

- i) Monto solicitado: Se dará mayor ponderación a los proyectos que soliciten menos recursos en términos relativos. Esto podría expresarse en relación al total de fondos a distribuir o en relación al número de proyectos que postulan a financiamiento.
- ii) Monto aportado por el sector privado: Se dará mayor ponderación a los proyectos que aporten mayor cantidad relativa de recursos privados. Para realizar esto se requiere previamente establecer un mecanismo universal de valoración de los aportes privados no financieros. La ponderación relativa de los recursos privados podría hacerse en relación al porcentaje medio de aportes privados del año anterior.
- iii) Localización: Se dará mayor ponderación a los proyectos localizados en las áreas más pobres de la comuna. Para esto cada comuna debe priorizar sus unidades vecinales según niveles de pobreza, lo que se puede realizar sobre la base de ficha CAS u otros antecedentes disponibles. El criterio de priorización de unidades vecinales debería ser establecido por el CODECO de acuerdo a criterios técnicos de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC).

Con este criterio de localización se pretende asegurar la focalización del proyecto.

En el caso de algunas comunas "dormitorios" es posible plantear una asignación del FONDESOC con carácter extracomunal, pues ello puede beneficiar indirectamente a la población comunal. En esta situación el puntaje de localización se definiría por el lugar de emplazamiento del proyecto.

- iv) **Prioridad municipal:** La prioridad municipal corresponde a la opinión del cuerpo normativo de la comuna, sea el CODECO u otra instancia a definir. Como se trata de una subvención anual, este cuerpo debería pronunciarse una vez al año sobre los proyectos presentados. Sólo podrían priorizar entre los proyectos presentados,¹⁸ independiente de los recursos disponibles para financiarlos. La priorización debería considerar las políticas de desarrollo comunal contenidas en los Planes Comunales de Desarrollo. Cabe recordar que la orientación hacia la pobreza está garantizada porque el fondo está restringido a proyectos y programas destinados a satisfacer necesidades básicas, además el criterio de localización incentiva a dirigir los recursos a áreas más pobres.
- v) **Prioridad vecinal:** Se contempla recoger la prioridad de las unidades vecinales que se beneficiarían con el proyecto. Para esto la misma IPDS podría previamente, durante un período determinado, difundir su proyecto a nivel vecinal. Posteriormente, la asamblea vecinal priorizaría los proyectos que se han presentado. Esta asamblea debería tener mayor formalidad, probablemente con la presencia de un ministro de fe.¹⁹ En el caso de proyectos intervecinales, se podrían promediar las priorizaciones en cada una de ellas.

¹⁸ Sólo pueden ser presentados a esta instancia los proyectos con aprobación técnica de la SECPLAC.

¹⁹ La prioridad vecinal sólo tendría validez para el año específico respecto del cual se postula a financiamiento.

C. Financiamiento

Este fondo tendría las siguientes fuentes de financiamiento (todas actualmente existentes y destinadas a fines similares):

1. Subvenciones municipales a IPDS.
2. Subvenciones municipales a instituciones públicas de desarrollo social (subvenciones no obligadas).
3. Transferencias del gobierno central a algunas IPDS.
4. Transferencias de Polla de Beneficencia a algunas IPDS.
5. Además, podrían incorporarse al fondo recursos adicionales provenientes de donaciones internacionales de otros gobiernos, las cuales no tienen un destino predefinido.

En el caso de las dos primeras fuentes no habría muchas diferencias con el presupuesto de "subvenciones municipales", que actualmente opera sin inconvenientes trascendentes. La mayor diferencia estaría en el acceso, adjudicación y control de los fondos que se haría de una manera más sistemática y transparente.

En el caso de las fuentes tercera y cuarta, deberían liberarse o demarcarse las transferencias destinadas a instituciones predefinidas por la ley. No existe ningún antecedente de peso que permita definir por qué hay ciertas instituciones que se benefician con estos repartos y otras no. Lo más lógico sería establecer requisitos transparentes de acceso y que todas ellas compitan por los recursos.

Para la asignación comunal de los recursos adicionales de las fuentes 3 y 4 debería diseñarse un sistema que distribuya estos fondos entre las comunas. Con el objeto de asegurar su orientación a la pobreza, se podría emplear un indicador que incluyese variables socioeconómicas y de recursos disponibles (ingresos municipales per cápita y otros). Este indicador definiría la proporción de los recursos a entregar a cada comuna, de una manera similar a como se realiza con el Fondo Común Municipal. La diferencia estaría en que estos recursos adicionales al FONDESOC sólo serían repartidos entre las cincuenta comunas más pobres del país, pues precisamente en estas comunas las subvenciones municipales son proporcionalmente inferiores. De esta manera se lograría incentivar el desarrollo de IPDS en las comunas realmente pobres. En caso de optar por esta alternativa, de acuerdo a las estimaciones de recursos que aparecen en el anexo N° 1, cada una de las cincuenta comunas más pobres contaría con

cerca de 73 millones de pesos (1989) adicionales para asignar al FONDESOC.²⁰

Si se llegase a contar con recursos adicionales para el FONDESOC (Nº 5), el tratamiento debería ser básicamente el mismo que para los Nºs 3 y 4.

El FONDESOC se consideraría como parte del presupuesto municipal, pues esto obligaría a un mejor control del uso del fondo y además tendría menos complicaciones legales. Sin embargo, esto podría significar una "tentación" de recurrir a transferencias para financiar áreas deficitarias del presupuesto municipal. Por lo tanto, sus usos deben quedar claramente limitados.

D. Administración del Fondo

Para ser presentados a aprobación técnica, los proyectos podrían ser recepcionados por la SECPLAC durante todo el año de manera continua. Una vez aprobados técnicamente, los proyectos serían discutidos y priorizados por el CODECO durante el proceso de formulación del presupuesto municipal. Simultáneamente, la SECPLAC debería reunir los otros antecedentes para realizar el proceso de asignación del FONDESOC. A mediados de diciembre de cada año, la SECPLAC debería publicar los resultados del proceso de asignación especificando el puntaje obtenido por todos los proyectos que postularon a financiamiento, indicando cuáles de ellos lograron aprobación definitiva.

La administración general del fondo estaría a cargo de la SECPLAC, pero ésta tendría responsabilidades compartidas con otras dependencias municipales.

Administración Financiera:

La administración financiera estaría a cargo del Departamento de Finanzas Municipales. Una vez que el fondo sea adjudicado, la municipalidad firmaría un convenio con la IPDS, que tendría como referencia el propio formulario de postulación al fondo. Además el Departamento de

²⁰Esta cifra resulta de sumar los recursos transferidos actualmente por la Lotería y el gobierno central a las IPDS.

Finanzas Municipales establecería el flujo de caja conjuntamente con la institución. En este caso, se debe tener especial cuidado con el cumplimiento de los aportes privados comprometidos. Una alternativa sería entregar inicialmente una proporción de los recursos del FONDESOC, luego esperar la concreción de los recursos privados, para finalizar el proyecto con los recursos del FONDESOC.

El Departamento de Finanzas deberá definir la periodicidad y las normas de rendición de los fondos entregados.

Supervisión Técnica:

Para la supervisión técnica general y revisión de cumplimiento de objetivos y metas, la SECPLAC designaría una contraparte municipal para cada proyecto aprobado. La contraparte municipal tendrá que tener una relación con el área del proyecto, por ejemplo el Departamento de Desarrollo Social. Así se podrá verificar la ejecución de los proyectos y facilitar el aprendizaje por parte de la municipalidad de las técnicas y metodologías que empleen las IPDS.

Además, ello contribuye a vincular el trabajo municipal con el privado. La supervisión técnica del proyecto debería emitir un informe al término del año, en el cual se considere el cumplimiento de los objetivos y pueda apreciarse el trabajo efectuado. Esta información retroalimentaría el sistema para el año siguiente.

VI. Reflexiones Respecto a un Crédito Tributario por Donaciones a IPDS

El objetivo principal de este trabajo ha sido destacar las virtudes y limitaciones de las instituciones privadas de desarrollo social en este país. Consecuente con esto, se ha propuesto definir una estrategia para su promoción y desarrollo. Esta se ha centrado principalmente en la proposición de un Fondo de Desarrollo Social Comunal (FONDESOC), el cual contribuiría al financiamiento de este tipo de instituciones en el plano comunal. Sin embargo, se estima que el perfeccionar el régimen tributario de donaciones a IPDS, haciéndolo más generoso, podría ayudar de manera importante no sólo a complementar el FONDESOC, sino también a incentivar la creación de nuevas IPDS en el país.

En relación a este último aspecto, es importante considerar que la preposición de un nuevo régimen de tributación para las donaciones IPDS constituye un tema complejo que rebasa los objetivos inmediatos del presente trabajo; sin embargo, es posible plantear los elementos esenciales que este sistema debería tener.

A. Objetivos

En primer lugar, es importante discutir si es o no conveniente que el Estado subsidie directamente a las personas a través de ciertos programas o, alternativamente, que el Estado deje de percibir parte de su tributación y que estos ingresos no percibidos sean destinados directamente por el sector privado al desarrollo social. Tal como se ha descrito en secciones anteriores, existen antecedentes que permiten afirmar que las personas, en su mayor parte, prefieren comprometerse con empresas o actividades concretas en donde encuentren afinidad en los objetivos de las iniciativas a realizar y sea posible obtener un seguimiento de los proyectos. Estas dos condiciones son más efectivas en el caso de las actividades privadas de desarrollo social. La evidencia muestra que, en general, existe escaso interés de las personas o instituciones por donar fondos globales cuando se desconoce el destino específico de los recursos y éstos son administrados por terceras personas. Como ejemplo puede citarse el Fondo de Solidaridad Nacional creado en 1975, el cual recibió algunas donaciones en sus primeros años de vida, perdiendo importancia posteriormente a pesar de los valiosos objetivos que éste planteó. Una suerte similar corrió el fondo que reuniría los recursos provenientes de las personas que renunciarían a su asignación familiar.

Con todo, y según puede apreciarse a continuación, la propuesta sólo significa que el Estado dejaría de percibir una pequeña proporción de sus impuestos para ser destinados a programas de desarrollo social. En ningún caso esta alternativa motivaría una disminución del financiamiento de las actividades sociales que realiza regularmente el Estado; pues de ser así nos encontraríamos en una situación de desplazamiento de recursos y no de adicionalidad, que es el objetivo perseguido con esta medida.

B. Mecanismo Propuesto

El mecanismo propuesto consiste básicamente en ampliar a las IPDS y a los FONDESOC²¹ los beneficios de los artículos 69 y 70 de la Ley 18.681. De acuerdo a esa legislación, los contribuyentes de los impuestos de Primera Categoría o Global Complementario (personas jurídicas o naturales) pueden rebajar como crédito en contra de esos impuestos, bajo ciertas condiciones y requisitos, las donaciones que efectúen a las universidades e instituciones profesionales estatales y particulares reconocidas por el Estado.

Esa legislación permite descontar de los impuestos señalados hasta un 50 por ciento de las donaciones efectuadas a estas instituciones, por un monto máximo de 14.000 unidades tributarias mensuales. La diferencia con la franquicia vigente para las donaciones a IPDS es que el estímulo fiscal es más generoso y se independiza de los cambios en las tasas de impuesto a la renta.

En relación a los requisitos y condiciones, la legislación especifica claramente los fines a que pueden ser destinados los recursos obtenidos por donaciones acogidas a este sistema. El Ministerio de Educación debe emitir un informe pronunciándose respecto del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley.

No existe razón alguna por la cual pueda descartarse *a priori* el ampliar este sistema a las IPDS con el objeto de obtener una mejor cobertura de las necesidades básicas de la población, lo que no sólo constituye un objetivo fundamental para el desarrollo del país sino también un imperativo ético. Debe tenerse presente que el estimular la generosidad individual y la solidaridad social constituye un valor que la sociedad reconoce de manera importante.

La aplicación de esta legislación a las donaciones a IPDS se haría de una manera bastante similar a la Ley 18.681. Los requisitos y condiciones serían básicamente los establecidos para la postulación a los FONDESOC. La calificación del cumplimiento de los mismos la haría en primera instancia la SECPLAC. En el caso de donaciones a los FONDESOC, ellas no requerirían la calificación de la SECPLAC. Adicionalmente se podría establecer la posibilidad de recurrir a la opinión de la SERPLAC cuando

²¹Véase Ley N° 18.681, artículos 69 y 70 *Diario Oficial* del 31 de diciembre, 1987; Reglamento de la Ley, Decreto Supremo de Hacienda N° 340 publicado en el *Diario Oficial* el 29 de abril, 1988; Circular N° 33 Servicio de Impuestos Internos, *Diario Oficial* 26 de junio, 1988.

existiese duda sobre el cumplimiento de los requisitos a nivel comunal, o bien cuando las donaciones superen un monto determinado.

La operación simultánea de los FONDESOC y el crédito tributario propuesto podría significar que algunos programas obtuvieran financiamiento estatal por ambas vías. El único problema que podría surgir es la dilución del significado del segundo componente del índice de asignación de los FONDESOC, es decir, la proporción de los recursos aportados por la IPDS, en caso de que ella reciba donaciones con derecho a crédito tributario. Es importante evitar esta situación para que los proyectos de desarrollo social que no desean depender del favor de ningún CODECO o Cuerpo de Regidores tengan acceso a los fondos públicos. Una manera de lograr esto es que al calcular la proporción de los recursos aportados por la IPDS, éstos sean reducidos según la proporción de su financiamiento total que la EPDS obtuvo por la vía de créditos tributarios en los dos años anteriores.

Anexo N° 1

Fuentes de Financiamiento de las IPDS

Para una debida comprensión de las distintas fuentes de financiamiento de las IPDS, explicaremos cada una de ellas por separado.

Sector Público

En general los recursos que el nivel central entrega a las IPDS se realiza a través del subtítulo presupuestario: Transferencias corrientes al Sector Privado (25031).

1. Transferencias del Gobierno Central

Las transferencias del gobierno central a las IPDS están constituidas básicamente por proyectos y programas específicos del Fondo Social (Ministerio del Interior), que financia principalmente obras de infraestructura para CEMA Chile y otras instituciones.²² En este caso

²²De acuerdo al Decreto N° 637 del 31-05-82, el Fondo Social puede financiar proyectos, programas o estudios elaborados por instituciones

sólo se consideraron como recursos disponibles para el FONDESOC las transferencias a instituciones tipo IPDS, excluyendo el financiamiento de obras o programas de los ministerios sectoriales. Tal vez sería conveniente plantear que la totalidad de los recursos del Fondo Social pasarán a integrar el FONDESOC. En los últimos años el Fondo Social ha perdido importancia, pasando de un 0.6 por ciento del PGB en 1980 a un 0.05 por ciento del PGB en 1987. Por otro lado, el fondo se ha convertido en una fuente de financiamiento de las peticiones directas e inmediatas al Ejecutivo, lo que ha disminuido el alto impacto social que tuvo en sus comienzos.

Existen otras transferencias menores del gobierno central a las IPDS, que incluyen: Capítulo Servicio de Gobierno Interior en la partida Ministerio del Interior, Capítulo Secretaría y Administración General en la partida Ministerio de Educación.

La información para las estimaciones de recursos en esta área proviene de los estados de la gestión financiera del sector público-analítico consolidado de la Contraloría General de la República.

2. Transferencias de Municipalidades

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695 de 1988) establece en la letra g) del Art. N° 5, que las municipalidades pueden otorgar subvenciones a IPDS que colaboren en el cumplimiento de sus funciones; estas subvenciones no pueden sobrepasar el 7% del presupuesto municipal. Sin embargo, ella fue modificada por la ley N° 18.732 que estableció que este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades hagan en razón de los servicios tras-pasados a ellas. Las municipalidades tampoco incluyen dentro de este límite los aportes a ciertos servicios que leyes u otras normativas legales han fijado como obligatorios; de acuerdo a antecedentes entregados por algunos funcionarios municipales, esto se ha tornado algo flexible, no existiendo una línea demarcatoria exacta de las actividades "obligatorias" de las que no lo son. Tampoco existe una definición específica respecto de cuáles asignaciones corresponden a las "subvenciones" a que se refiere la ley.

públicas o privadas de carácter social. En este último caso los fondos transferidos tendrán carácter de subvención (Art. 12).

Cuadro A-I

Transferencias del Gobierno Central a IPDS
(Miles de Pesos)

	1987	1988	1987	1988
	(\$ cada año)		(\$ junio 89)	
Ministerio del Interior	338,360	578,159	419,906	636,739
Servicio de Gobierno Interior	15,349	3,358	19,048	3,698
Fondo Social	323,011	574,801	400,858	633,041
Ministerio de Educación	34,680	38,182	43,038	42,051
Secret. y Administración Gral.	34,680	38,182	43,038	42,051
Total	373,040	616,341	462,944	678,790

Fuente: Estados de la Gestión Financiera del Sector Público, Contraloría General de la República.

Las transferencias desde las municipalidades a las IPDS están definidas fundamentalmente por el ítem "Transferencias Corrientes al Sector Privado". Sin embargo, al interior de este ítem existen asignaciones que no corresponden, como los números 003 a 005, pues son transferencias de fondos que las municipalidades hacen a sus propias corporaciones "privadas" de salud, educación, etc.; esto se deriva de los déficit de financiamiento de los servicios traspasados y, por tanto, se estima como provisorio. Dentro del subtítulo 25 ítem 031, se consideraron como fondos potencialmente disponibles para el FONDESOC las asignaciones correspondientes a voluntariado, programas sociales, asistencia social y, en algunos casos, otras transferencias al sector privado.

Las municipalidades también realizan transferencias a otros organismos del sector público (25032). Cuando no se han constituido las corporaciones municipales, se traspasan recursos a los departamentos de educación municipal a través de este ítem. Estas transferencias no fueron consideradas como pertenecientes al sistema IPDS. Sin embargo, las transferencias "no obligatorias" a instituciones como JUNAEB, Carabineros y otros son consideradas dentro del 7 por ciento del presupuesto para subvenciones, por consiguiente fue incluido dentro de los fondos disponibles para el FONDESOC.

Las subvenciones tienen que ser acordadas por el CODECO. Sin su aprobación no puede materializarse la entrega de la subvención.

La información para las estimaciones de recursos en esta área proviene de los estados de la gestión financiera del sector municipal-analítico consolidado de la Contraloría General de la República.

3. Aportes de Empresas Públicas

Las empresas públicas también pueden hacer aportes a las IPDS. En la actualidad éstos se reducen al fondo para beneficiarios de la Polla Chilena de Beneficencia. Esta institución destina alrededor de un 28 por ciento del valor total de los boletos emitidos a dicho fondo. De acuerdo al Decreto 152 del Ministerio de Hacienda (1980), entre los beneficiarios de este fondo están CEMA CHILE, CORDAM, CONAPRAN, Cruz Roja y otras IPDS.

Los recursos de este fondo de beneficiarios también deberían formar parte del FONDESOC, de manera de quedar sujetos a una competencia por la obtención de ellos. Se desconoce la razón de por qué algunas IPDS participan de este fondo y otras no lo hacen. Ello, aparentemente, tendría alguna relación con la antigüedad, prestigio e influencia de las instituciones que postulan; sin embargo, no se conoce el procedimiento mediante el cual se analizan los usos alternativos de estos recursos ni su efectividad.

Los recursos potencialmente disponibles para el FONDESOC, de parte de las transferencias de la Polla Chilena de Beneficencia, fueron estimados del balance general de la empresa para los años 1987 y 1988.

Cuadro A-2**Transferencias de Municipalidades a IPDS**
(Miles de Pesos)

	1987 (\$ cada año)	1988	1987 (\$ junio 89)	1988
Transferencias al Sector Privado	1.932,563	2.955,008	2.398,318	3.254,415
Voluntariado	804,210	1.199,271	998,028	1.320,784
Programas Sociales	526,652	802,932	653,577	884,287
Asistencia Social-otros	601,701	952,805	746,713	1.049,345
Transferencias a otros Organismos Públicos	173,364	131,406	215,145	144,720
JUNAEB	150,241	131,406	186,450	144,720
Programas Sociales	23,123	0	28,696	0
Total	2.105,927	3.086,414	2.613,464	3.399,136

Fuente: Estados de Gestión Financiera del Sector Municipal, Contraloría General de la República.

4. Donaciones Nacionales

Las donaciones nacionales están constituidas por los recursos que los particulares transfieren en forma esporádica o regular a las IPDS. Estos recursos pueden provenir tanto de personas naturales como de personas jurídicas, incluyendo a empresas, sociedades, etc. Las donaciones del sector privado pueden ser no sólo en dinero, sino también en especies o en tiempo que las personas destinan gratuitamente a esa actividad.

Estos recursos, si bien forman parte de los que maneja el sistema IPDS, no pueden ser considerados como disponibles para el FONDESOC. La razón estriba en que los particulares preferirán donar a instituciones que ellas conocen, antes que a un fondo en que terceros determinen la asignación de los recursos donados. Por otra parte, de más está decir que no existe obligación legal alguna para este tipo de transferencias; en consecuencia, mal se podría disponer de ellas.

A pesar de que estos recursos no integran el FONDESOC, sería muy interesante conocer la magnitud de ellos, ya que permitiría saber en qué grado el esfuerzo privado contribuye al desarrollo social.

Parte de la información de esta área podría obtenerse en el departamento de cuentas nacionales del Banco Central, quienes han recopilado este tipo de información para efectos de la elaboración de la matriz insumo-producto. Sin embargo, la información del Banco Central a la que se tuvo acceso se refiere sólo a cinco IPDS, lo que constituye una cobertura institucional muy baja. Se desconoce si esto corresponde a la totalidad de la información recopilada por el banco o si corresponde a un subconjunto de ésta. Por otra parte, se puede recoger cierta información directa de algunas IPDS. Con todo, los datos que se entregan en esta área deben tenerse por preliminares.

5. Donaciones Internacionales

Las donaciones internacionales provienen de organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Comunidad Económica Europea y otras fundaciones y corporaciones extranjeras que operan en nuestro país.

Por las mismas razones expuestas en el punto anterior (Nº 4), lo más probable es que los recursos de esta área no podrían integrarse al FONDESOC. Pues es razonable esperar que estos organismos prefieran donar a instituciones y proyectos conocidos.²³

²³ No obstante, en el programa de una de las candidaturas presidenciales se ha señalado que el "Fondo de Solidaridad Social" a crearse se podría incrementar de manera significativa con aportes internacionales.

Cuadro A-3

**Transferencias de Polla Chilena de
Beneficencia (Lotería) a IPDS**
(Miles de Pesos)

	1987	1988	1987	1988
	(\$ cada año)		(\$ junio 89)	
Fondo para Beneficiarios	1.407,323	2.687,223	1.746,493	2.959,498

Fuente: Estimación a partir del balance general de la Polla Chilena de Beneficencia.

La información para las estimaciones de recursos en esta área proviene del informe "Cooperación para el Desarrollo-Chile" elaborado anualmente por la Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Finalmente, es dable pensar que este fondo podría ser incrementado con recursos adicionales según la voluntad política del gobierno. Las áreas más susceptibles de incrementarse serían las donaciones nacionales e internacionales. Las primeras podrían ser incentivadas a través de la creación de franquicias tributarias especiales destinadas a financiar proyectos y programas específicos dentro del FONDESOC. Las donaciones internacionales se podrán aumentar en la medida que el gobierno tenga acceso a la comunidad internacional de donantes.

Cuadro A - 4**Estimación de Recursos Privados a IPDS**
(miles de pesos junio 89)

Recursos Nacionales*	1.715,682
Recursos Internacionales**	1.311,724
Total	3.027,406

*Total de recursos informados para un año para distintas IPDS, incluyendo: Hogar de Cristo, Patronato de la Infancia, Cruz Roja, Fundación Miguel Kast, COANIL, Fundación Missio y otras.

**Estimación a partir de "Cooperación para el Desarrollo de Chile" PNUD. Incluye: donaciones a CARITAS, Cruz Roja y otras.

Anexo N° 2

Formulario de Postulación al FONDESOC

El formulario de postulación al FONDESOC debería contener, en forma simplificada y resumida, la siguiente información básica:

- Nombre de la institución
- N° de registro IPDS
- Nombre del proyecto o programa
- Presentación general
- diagnóstico de la situación actual
- definición del problema
- Presentación del proyecto o programa
- descripción general
- objetivos y metas según plazos
- actividades a realizar o beneficios a entregar
- cronograma de actividades
- localización
- tamaño o número de beneficiarios
- costo unitario de la prestación o beneficio (mensual, anual o lo que corresponda)
- Financiamiento.

Deberán especificarse para cada área los recursos solicitados al FONDESOC y los aportados por la institución solicitante. Los recursos aportados privadamente deberán certificarse.

- Destino de los fondos:
 - ejecución de obras
 - adquisición de bienes o materiales
 - adquisición de alimentos
 - remuneraciones de profesionales y otros
 - otros (especificar)
- Recursos totales solicitados y costo total del proyecto.

Bibliografía

- Contreras, P.; Miranda, I.; Ossa, P.; Sánchez, B., y Bravo, V.; *Codeco Coadministrador Municipal: Una guía para su gestión*. Santiago: Editorial Universitaria, 1989.
- Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP). Centro de Desarrollo Integral de la Comunidad. Instituto de Economía Universidad Católica. ODEPLAN 1987.
- Downs, Ch. y Solimano, G. "Hacia una evaluación de las experiencias de las ONG en Chile", en UNICEF 1986.
- Franco, R. "Significado y Contenidos de Desarrollo Social y de las Políticas Sociales". *Estudios Sociales*, 40 (1984).
- Glennster, H. *Paying for Welfare*. Basil Blackwell Oxford, 1985.
- Jiménez, M. "Municipios y Organizaciones Privadas: Lecciones y Proyecciones de algunas Experiencias". Ponencia Seminario. Octubre 1989.
- Jiménez, M., y Lado, W. "Desarrollo Local: municipio y organismos no gubernamentales". Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1989.
- Laws, G. "Privatization and Dependency on the Local Welfare State", en Wolch, J., y Dear, M. *The Power of Geography*. U. K.: Unwin Hyman Inc., 1988.
- Mishra, R. *The Welfare State in Crisis*. Wheatshet Books Brighton. 1984.
- Morgan, D., y England, R. "The two faces of Privatization Public Administration". *Public Administration Review*. November-December, 1988. pp. 979-986.
- O'Connor, J. *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martins Press. 1973.
- OECD *Social Expenditures 1960-1990-: Problems of Growth and Control*. 1985.
- Raczynski, D., y Cabezas, M. "Ingresos y Gastos Municipales: Chile (1977-78) y Gran Santiago (1985-88)". *Notas Técnicas CIEPLAN*, 121 (Octubre, 1988).
- Raczynski, D., y Serrano, C. "Descentralización y Planificación Local: la experiencia de las Comunas Pobres de Santiago". *Notas Técnicas CIEPLAN*, 108 (enero, 1988).

- Roberts, R. "A Positive Model of Private Charity and Public Transfers". *Journal of Political Economy* 11, vol. 92, 1984.
- Steinberg, R. "Voluntary Donations and Public Expenditures in a Federalist System". *The American Economic Review*, 1, vol. 77 (March, 1987).
- UNICEF "Del Macetero al Potrero: el aporte de la sociedad civil a las políticas sociales". 1986.
- Vergara, C. "El Nuevo Espacio de la Política Social en Chile y el Espacio de los Organismos no Gubernamentales". UNICEF 1986.
- Wolch, J. "The Shadow State: Transformations in the Voluntary Sector" en Wolch, J., y Dear. *The Power of Geography*. U. K.: Unwin Hyman Inc., 1988. □