

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 607, JUNIO 2022

HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Ampliación del sistema de donaciones en Chile: Desafíos de participación ante la nueva Ley N° 21.440

MAGDALENA ANINAT



RESUMEN

- La nueva ley de donaciones N° 21.440, promulgada en abril de 2022, amplía significativamente los fines de interés público incluidos en el sistema de donaciones, subsanando una de las principales debilidades del sistema de donaciones. Sin embargo, los datos disponibles del uso efectivo de las legislaciones que constituyen el sistema (genéricas, sectoriales y temporales) muestran que el actual sistema enfrenta limitaciones en la participación efectiva de los actores, con un estancamiento de los montos donados, de la cantidad de donantes y del número de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que logran donaciones.
- Por una parte, existe una alta demanda de participación en el sistema de las OSC, pero un bajo logro de levantamiento de donaciones. Se estima que solo el 3% del total de fundaciones y asociaciones sin fines de lucro activas logra levantar aportes privados. Además, la mayoría de las organizaciones que logran donaciones (que nunca ha superado los 1.000 casos) tiene solo entre uno y cinco donantes por año.
- Por otra parte, el número de donantes que participan también se ha estancado en torno a los 60 mil al año y el aumento de donantes que producen las emergencias de los últimos años muestra tener un efecto temporal. El caso de la ley de donaciones con fines sociales muestra que altos niveles de transparencia no tienen un efecto inhibitor de donaciones, como sí lo tiene la redistribución de donaciones vía fondos colectivos que produce un efecto *crowd-out* (o efecto de desplazamiento) del sistema.
- En este marco, la nueva Ley N° 21.440, de tipo genérica, representa una oportunidad para la ampliación de la participación efectiva de OSC en el sistema. Considerando la amplia lista de fines que incorpora, especialmente aquellos que estaban excluidos del sistema, es esperable que la sola puesta en marcha de la nueva ley logre ampliar significativamente la participación de OSC, con un aumento de organizaciones que demandan donaciones en el sistema. Sin embargo, una participación efectiva implica, por una parte, que estas OSC que ingresan logren efectivamente el levantamiento de donaciones canalizadas a través de esta nueva ley y, por otra parte, que estas donaciones sean principalmente por la atracción de nuevos donantes y no solo por el desplazamiento de donantes desde otra ley o desde otros fines. Una ampliación de la participación efectiva en el sistema requiere, entonces, que la implementación de la nueva ley incorpore medidas para superar las limitaciones que muestra el actual sistema, con foco especial en el desarrollo de programas de política pública que promuevan la información y la capacitación a las OSC, la promoción de donaciones de personas y la transparencia para fortalecer la confianza.

MAGDALENA ANINAT es Directora Centro de Filantropía e Inversiones Sociales, Universidad Adolfo Ibáñez.

Colaboraron con el presente estudio Rocío Vallespin y Daniela Guzmán.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han aumentado exponencialmente en cantidad¹ y también su relevancia frente a los temas de interés público. Este rol creciente ha tenido en Chile su correlato en una serie de políticas públicas y legislaciones que han reconocido la contribución de estas asociaciones, así como también el fomento a las donaciones de personas y empresas hacia organizaciones sin fines de lucro.

La promulgación de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública el año 2011 fue un hito importante para facilitar la constitución de OSC para

garantizar la participación de las personas en éstas y la participación misma de las asociaciones en la vida social, económica, cultural y política del país, procurando que dicha participación se materialice en un entorno de libertad, pluralismo, tolerancia, de responsabilidad social y reconociendo, a su vez, la importancia de las funciones que cumplen como agentes de cambio y transformación social (...) (Mensaje 48-351, 2004).

Anterior a este impulso a las OSC, a partir de la década de 1960² Chile inició un camino de promoción del aporte de personas naturales y jurídicas a fines de interés público, estableciendo una serie de regímenes especiales para donaciones destinadas a instituciones tanto de la sociedad civil como del Estado. Así, diferentes legislaciones fueron incorporando ámbitos, instituciones y contribuyentes a través de un proceso más bien reactivo a necesidades sectoriales, carente de una visión integral de política pública comprensiva del rol de las OSC y de la práctica filantrópica.

De esta forma se configura el actual sistema de donaciones con más de 60 normas no coordinadas entre sí, con distintos tipos de incentivos tributarios, procedimientos diferenciados para obtener la franquicia, además de distintas contrapartes del sector público en la supervisión del uso de cada ley. Con todo, el sistema ha permitido a las OSC contar con una fuente de aportes filantrópicos que, si bien representa en promedio solamente el 15% de sus ingresos³, son recursos que permiten fortalecer su autonomía respecto de los vaivenes de fondos públicos y de los ingresos propios.

Diversos estudios y propuestas levantadas tanto desde el sector académico como desde agrupaciones de OSC identificaron durante la última década la necesidad de modernizar el sistema de donaciones, desde un enfoque de puesta en valor del denominado *tercer sector, es decir, el sector de organizaciones*

¹ La tasa promedio compuesta anual de creación de OSC entre 2005 y 2018 es de 8,9%, superior a las mismas tasas respecto de la creación de empresas privadas (3,0%) y de la población nacional (1,1%) (Irrázaval y Streeter 2020).

² La Ley N° 6.640 del año 1941 en su artículo 25 letra g), complementada con el artículo 230 de la Ley N° 16.464 del año 1966, establece el beneficio de poder rebajar como un gasto las donaciones realizadas a la Corporación de Fomento a la Producción.

³ Según el estudio Sociedad en Acción, las fuentes de ingresos de las OSC chilenas en el año 2015 se distribuyen en 15% de filantropía, 41% fondos públicos y 44% ingresos propios. A nivel promedio, de 42 países analizados la filantropía alcanza un porcentaje similar al de Chile, mientras que los aportes del Estado representan un porcentaje menor (35%) y los ingresos propios son mayores, alcanzando el 51% (Irrázaval et al. 2017).

no gubernamentales ni empresariales de organizaciones sin fines de lucro. Los desafíos del sistema de donaciones diagnosticados se pueden resumir en tres factores:

1. Estancamiento de donaciones y OSC participantes: Tanto donantes como OSC donatarias percibían en 2018, en su mayoría, que el sistema no era eficaz para aumentar el número de donantes y de montos donados (Aninat y Vallespin 2019). En efecto, según datos registrados por el Servicio de Impuestos Internos (SII), Chile mostró un sostenido crecimiento en montos donados en la década del 2000 hasta el año 2015 cuando se alcanzan \$154 mil millones donados, el doble del monto de 2009. Pero a partir de 2015 la tendencia se aplana hacia un crecimiento en forma de meseta. De hecho, en 2019 el sistema mostró una variación nula (0,1%) respecto del año anterior. Y, a su vez, el número de OSC que participan en el sistema también se mantiene estable y representa un porcentaje mínimo del universo total de entidades sin fines de lucro con el potencial de participar en el sistema.

2. Exclusión de fines de interés público relevantes para la actuación de la sociedad civil. Chile destacaba en 2020 como uno de los países más excluyentes en cuanto a fines, dado que el sistema legal de incentivos a las donaciones no incluía ámbitos como salud, medioambiente, sociedad civil y derechos humanos, entre otros. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en este aspecto se situaba al nivel de Argentina, Bulgaria, Indonesia, Malta y Sudáfrica (OECD 2020).

3. Trato diferenciado. La existencia de una multiplicidad de normas que regulan las donaciones, tanto leyes como normativas emitidas por los servicios del Estado (SII o reglamentos ministeriales), dificulta la comprensión y participación en el sistema por parte de los diferentes tipos de donantes y de las propias OSC reconocidas como donatarias autorizadas (Aninat y Vallespin 2019). Junto con ello, la existencia de reglas diferenciadas entre fines o asuntos de interés público, resulta en un trato desigual para las OSC que trabajan en distintos fines, tanto a nivel de incentivos tributarios, procedimientos para acceder a las donaciones como carga de reportes y reglas de transparencia de cara a la ciudadanía en general (Villar, Vallespin y Aninat 2020).

El contexto de la crisis sanitaria y sus múltiples consecuencias, sumado a la crisis social de octubre de 2019, dieron especial visibilidad en la agenda pública al aporte fundamental de las OSC y de las donaciones para la cooperación público-privada, generando un impulso acelerador tanto de las donaciones⁴ como de la necesaria ampliación del sistema de donaciones. De hecho, distintas propuestas de centros académicos y de políticas públicas, como también de OSC⁵, plantearon al poder ejecutivo y al legislativo avanzar hacia un nuevo marco legal. Las distintas propuestas incorporaban, con distinto énfasis,

⁴ Las donaciones registradas ante el SII en 2020 alcanzaron un máximo histórico de \$257.926 millones, que representa un aumento de 56% respecto del año anterior. (Aninat y Vallespin 2022)

⁵ El Centro de Filantropía e Inversiones (CEFIS) de la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) junto con otros 15 centros de estudios presentó en septiembre de 2020 el documento *Propuesta para una Ley General de Donaciones. Orientaciones para Ampliar y Fortalecer la Sociedad Civil*. Disponible en <https://cefis.uai.cl/publicaciones/articulos-academicos-y-policy-papers/>. Otros actores que presentaron propuestas fueron la Comisión de *Conservación, institucionalidad y filantropía* del Centro de Estudios Públicos, Red de Filantropía Medioambiental, Mesa Circular, Hogar de Cristo, Fundación Probono.

tres ejes transversales: la urgencia de ampliar los fines con incentivos a las donaciones, la necesidad de simplificar el proceso para la participación de las OSC y de los donantes, y la relevancia de introducir mecanismos de mayor transparencia orientados a fortalecer la confianza en el sistema.

En abril de 2022 se promulga la Ley N° 21.440, tras una rápida y transversal aprobación en el Congreso Nacional. Esta ley crea un nuevo régimen de donaciones permanente como un capítulo adicional en la Ley de Rentas Municipales, incorporando una amplia lista de fines⁶, con un proceso simple para la participación de fundaciones y corporaciones sin fines de lucro (registro de entidad y no por proyectos), incentivos para distintos tipos de donantes que permiten rebajar la donación de la base tributaria, con certeza jurídica respecto de los límites de la donación y obligaciones de reportabilidad que amplían la transparencia del sistema, entre otros aspectos.

Dado que esta nueva ley se suma a las existentes (que continúan vigentes), el sistema de donaciones en Chile queda conformado por un grupo de diversas legislaciones, que responden a tres categorías:

a) **Leyes genéricas:** legislaciones que incluyen incentivos a las donaciones con una lista amplia de fines e instituciones, que tienen procesos simples de participación para donantes y donatarias, con un bajo costo procedimental a la participación de los actores. Son legislaciones que, en general, establecen incentivos que eximen del impuesto general a las donaciones y reconocen la donación como gasto deducible de la base imponible. En esta categoría se incluyen el artículo 31 número 7 de la Ley de Impuesto a la Renta y el artículo 46 de la Ley de Rentas Municipales, incluyendo el nuevo capítulo establecido en la nueva Ley N° 21.440.

b) **Leyes sectoriales:** legislaciones que incentivan donaciones a un fin específico, y que establecen mayores costos procedimentales para participar del sistema (en muchos casos el requisito de aprobación de proyectos específicos de parte de las OSC por la agencia pública establecida en cada ley como proceso adicional al registro como entidad). Este tipo de legislaciones entregan incentivos que generan una reducción más significativa del costo de la donación, al eximir del impuesto a la donación e incluir el crédito tributario a los donantes. En esta categoría se consideran el artículo 8 de la Ley N° 18.985 de donaciones con fines culturales, la Ley N° 19.885 de donaciones con fines sociales, la Ley N° 19.712 con fines deportivos, la Ley N° 19.247 de donaciones con fines educacionales y la Ley N° 18.681 de donaciones a universidades e instituciones profesionales.

c) **Leyes temporales:** legislaciones que responden a un acontecimiento específico y buscan movilizar la cooperación de privados con reglas de vigencia temporal. En general, cuentan con procedimientos simples para recibir donaciones y reconocen la donación como gasto aceptado con mayores topes que

⁶ La nueva Ley N° 21.440 incorpora entre los fines algunos ya presentes en otras leyes (desarrollo social, desarrollo habitacional, prevención o rehabilitación de adicciones de drogas y alcohol, desastres naturales o catástrofes, educación, cultura y deporte). Junto con ello, agrega fines hasta ahora no recogidos en la legislación de incentivos a las donaciones: desarrollo comunitario local o urbano, salud, medioambiente, culto, equidad de género, ciencias, derechos humanos, infancia y familia, pueblos indígenas, migrantes, diversidad, fortalecimiento de la democracia, ayuda humanitaria en países extranjeros, defensa y protección de animales. Además, incorpora un mecanismo de incorporación de otros fines de interés general según se establezca mediante decreto supremo expedido por el Ministerio de Hacienda.

las leyes permanentes. En esta categoría se consideran la Ley N° 16.282 sobre Donaciones en Caso de Sismo y Catástrofe, la Ley N° 21.047 que posibilitó las donaciones para la visita del Papa Francisco I el año 2017, la Ley N° 21.157 que regula las donaciones para la organización y ejecución de la Conferencia Internacional para el Cambio Climático (COP25) el año 2019, la Ley N° 21.207 que reguló las donaciones a MiPymes afectadas por el estallido social de 2019 promulgada en 2020.

El sistema legal de donaciones en Chile se configura además con una serie de leyes de objeto más amplio donde se incluyen artículos relativos a donaciones (como es el caso de la Ley N° 21.047 del año 2017 y la Ley de Modernización Tributaria del año 2020), además de normativas, principalmente del SII, que establecen las normas para realizar y recibir donaciones.

Ante la inminente implementación de la reciente Ley N° 21.440, el presente trabajo busca contribuir a una discusión pública sobre la necesidad de ampliar la participación de distintos actores en el sistema de donaciones en Chile. Este trabajo analiza los desafíos diagnosticados del sistema de donaciones en base a los datos administrativos sistematizados y disponibles, tanto del SII⁷ como de los Ministerios de Desarrollo Social y Familia, y de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Pese a que estos datos son limitados en su alcance, sistematización y disponibilidad para investigadores, y existe una carencia de integración entre agencias públicas, es posible identificar importantes debilidades en el funcionamiento del sistema, especialmente en la participación efectiva de los actores principales (donantes y OSC donatarias).

Con ello, este trabajo tiene como foco de análisis dos ámbitos: primero, la participación efectiva de las OSC en el sistema, entendida como la capacidad de movilización real de donaciones, y, segundo, la participación de distintos tipos de donantes y el efecto que tienen las políticas de transparencia y de redistribución en ello. De esta forma se logra identificar desafíos del funcionamiento efectivo del sistema para plantear conclusiones y proponer recomendaciones finales que deben abordar tanto la nueva ley como futuras legislaciones.

• INTERÉS EN PARTICIPAR DE LAS OSC VERSUS CONSECUCCIÓN DE DONACIONES

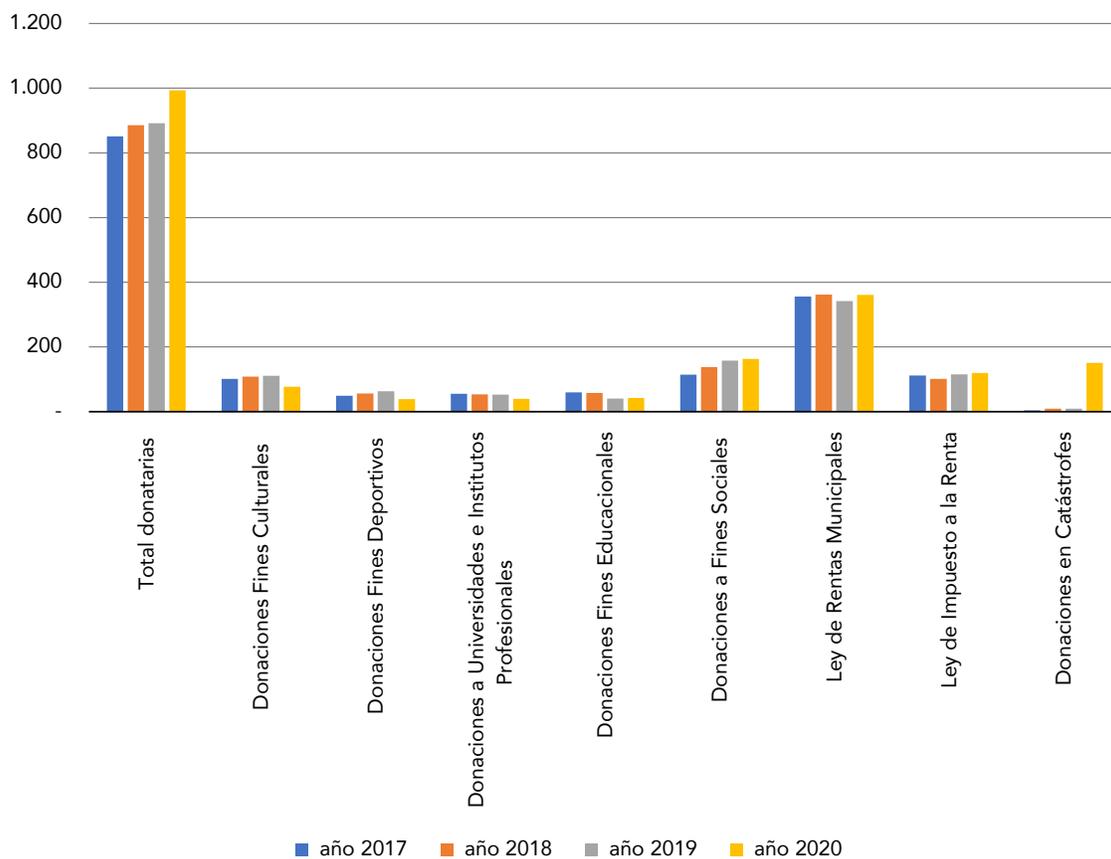
Las donaciones son un elemento que contribuye a la sostenibilidad financiera de las OSC y les permite contar con una fuente de recursos valiosos para contribuir a los asuntos de interés público declarados en su misión. Por ello es importante revisar en qué medida existe una participación efectiva de las OSC en el sistema de donaciones, entendida como la comparación entre interés por participar y levantamiento real de donaciones.

⁷ Se analizaron los datos de la Nómina de Donaciones del SII (disponibles en https://www.sii.cl/sobre_el_sii/nominadonaciones.htm) y datos extraídos mediante protocolo de trabajo del CEFIS UAI con el SII.

Participación de las OSC en el sistema de donaciones

Todas las leyes de incentivos a las donaciones incluyen a las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro como sujetos de recepción de donaciones, cumpliendo el procedimiento y requisitos que establece cada ley. Si bien el modelo de operación de este tipo de entidades no siempre busca obtener donaciones, un porcentaje importante muestra interés de participar del sistema. Sin embargo, los datos muestran que el número total de organizaciones donatarias que efectivamente logran donaciones vía las principales leyes es bastante reducido y fluctúa entre 851 organizaciones el año 2017 y 892 organizaciones el año 2019, con una baja tasa de aumento de participación. El año 2020, en el contexto de crisis sanitaria, se revirtió la tendencia con un aumento del 11% de organizaciones donatarias en 2020 respecto del año anterior, alcanzando 993 entidades. Ese primer año de la pandemia, el aumento en el número de organizaciones que logró levantar donaciones se explica principalmente por la activación y uso de una ley de tipo temporal, la ley de donaciones en contexto de catástrofe. Pese a este aumento, entre 2017 y 2020 se registra un crecimiento promedio anual de 5% de OSC que participan en el sistema.

GRÁFICO 1. Cantidad de OSC donatarias por legislación por año



Fuente: elaboración propia en base a datos del SII de donaciones registradas en las principales leyes de donaciones.

Al revisar el universo total de OSC, estudios recientes calculan que el número de fundaciones y asociaciones sin fines de lucro se duplicó entre 2015 y 2020 desde 15.573 hasta las 31.022 entidades, de las cuales se calcula que el 77% están activas (Irrarázaval y Streeter 2020). Es decir, según el registro del SII, **solo el 3% del total de fundaciones y asociaciones sin fines de lucro activas logra levantar donaciones y tiene una participación efectiva en el sistema.**

El gráfico 1 muestra que las leyes de tipo genéricas, como la Ley de Rentas Municipales, Ley impuesto a la renta y Ley de catástrofes (activada en 2020), son las que convocan un mayor número de OSC que logran donaciones, en comparación con leyes específicas que muestran una menor participación, pese a tener incentivos tributarios más significativos para donantes.

Búsqueda versus consecución de donaciones

Las leyes sectoriales que contemplan procesos de admisibilidad de las instituciones y luego de aprobación de proyectos permiten comprender con mayor detalle el interés de OSC por participar del sistema de donaciones comparado con su capacidad efectiva de obtener donaciones en el sistema. Los datos reportados por las agencias públicas que gestionan la Ley de donaciones con fines culturales y sociales son ilustrativos del real funcionamiento del sistema.

La Ley de donaciones con fines culturales (artículo 8 de la Ley N° 18.985) se amplió en 2014 con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.675 que, entre otras materias, amplió el tipo de instituciones admisibles, instaló un proceso digital para la presentación y aprobación de proyectos, flexibilizó plazos y la obligatoriedad de gratuidad de los proyectos, además de incorporar nuevos tipos de donantes.

El análisis de los datos presentados en los informes anuales del Comité Calificador de Donaciones Culturales⁸ permite comprender la gran diferencia existente entre búsqueda de donaciones y consecución efectiva en el renovado sistema. A nivel agregado, la consecución efectiva de donaciones alcanza el 10% promedio del monto total que las OSC del sector buscan según los montos de los proyectos aprobados⁹ (para el periodo 2014-2020).

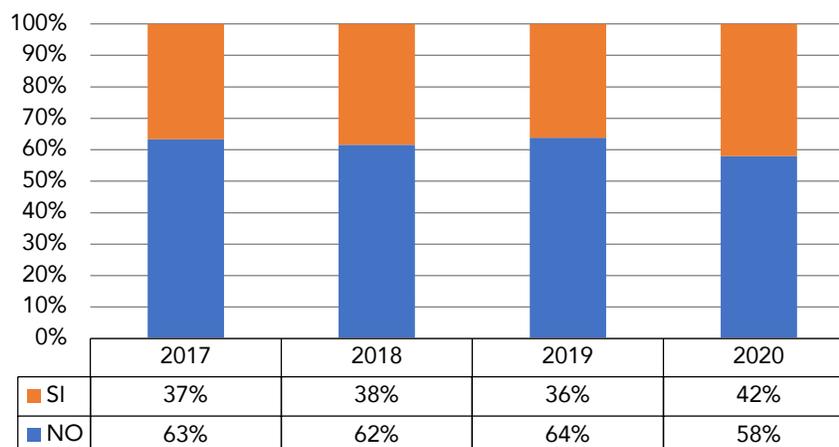
Además, el análisis muestra en los últimos años que las OSC que *no* recibieron donaciones son mayoritarias en comparación con el total que *sí* reporta donaciones, como especifica el gráfico 2.

Los datos de los mencionados informes muestran que existen fluctuaciones en la cantidad de organizaciones que logran una participación efectiva de OSC en el sistema de donaciones con fines culturales. Se observa que, en el periodo analizado, hay más OSC que “no permanecen” al año siguiente, que las nuevas OSC que se integran. Así, para los años 2017-2018 se registran 51 OSC que logran donaciones que no continúan al año siguiente (“no permanece”) en comparación a 10 nuevas que logran donaciones, como muestra la tabla 1.

⁸ Se analizaron los Informe del Comité Calificador de Donaciones Culturales. Proyectos Aprobados. Periodo 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, disponibles en <http://donacionesculturales.gob.cl/>.

⁹ En el periodo 2014 a 2020 se aprobaron anualmente un promedio de 436 proyectos que buscaban conseguir \$84 mil millones en donaciones como promedio total cada año y se reportan donaciones por \$8.590 millones promedio anual para el periodo.

GRÁFICO 2. OSC con proyectos aprobados en la ley de donaciones con fines culturales que recibieron y no recibieron donaciones por año



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los Informe del Comité Calificador de Donaciones Culturales. Proyectos Aprobados. Periodo 2017, 2018, 2019 y 2020, del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

TABLA 1. OSC que logran donaciones y rotación, por año, acogidas a la Ley de donaciones con fines culturales

	2017	2018	2019	2020
TOTAL OSC con donaciones	88	98	93	71
No permanece	-	59%	58%	67%
Permanece	-	41%	42%	33%

Fuente: elaboración propia a partir de los Informe del Comité Calificador de Donaciones Culturales. Proyectos Aprobados. Periodo 2017, 2018, 2019 y 2020, del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Nota: la permanencia se considera respecto del año anterior, lo que implica que las OSC que no permanecen en 2018 podrían haber recibido donaciones en 2019.

Por su parte, la Ley de donaciones con fines sociales también cuenta con un registro de OSC donatarias autorizadas que en 2021 alcanzaba 753 organizaciones. Los reportes anuales de donaciones recibidas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia permiten estimar que solo el 18% de OSC logra donaciones respecto del universo total de organizaciones registradas, es decir, del total que son elegibles y están interesadas en la consecución de donaciones¹⁰.

Tal como sucede en la Ley de donaciones con fines culturales, los registros anuales de organizaciones que logran efectivamente donaciones cada año muestran una tendencia a la baja en la participación efectiva de OSC en el sistema, tanto en la cantidad total, como en el porcentaje de entidades que permanece, como muestra la tabla 2.

¹⁰ Se analizaron los Reportes anuales de donaciones con fines sociales de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social y Familia para los años 2017, 2018, 2019 y 2020, disponibles en: <http://sociedadcivil.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/donaciones-recibidas/>

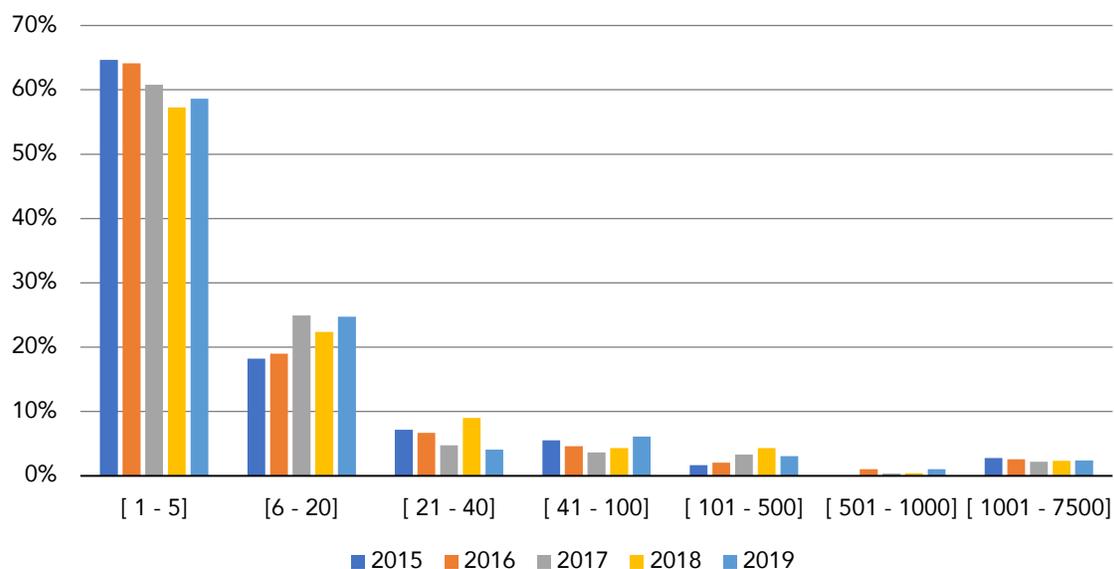
TABLA 2. OSC que logran donaciones y rotación, por año, acogidas a la Ley de donaciones con fines sociales

2017		2018	2019	2020	Promedio Periodo
TOTAL OSC con donaciones	111	124	139	145	130
No permanece	-	20%	21%	23%	21%
Permanece	-	80%	79%	77%	79%

Fuente: elaboración propia a partir de reportes anuales de donaciones con fines sociales de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
 Nota: igual que la tabla 1, la permanencia se considera respecto del año anterior, lo que implica que las OSC que no permanecen en 2018 podrían haber recibido donaciones en 2019.

Cantidad de donantes por donatarias

Las donaciones, entendidas como fuente de recursos financieros para las organizaciones, fortalecen la autonomía de las organizaciones respecto del sector público y de los ciclos anuales de la Ley de Presupuestos. Además, en la atracción de donantes, las OSC abren un canal de involucramiento y participación de distintos actores sociales (personas naturales y jurídicas) en asuntos de interés público. En este marco es importante poner atención al reducido número de donantes de las OSC que participan del sistema de donaciones.

GRÁFICO 3. Distribución de donatarias según cantidad de donantes (para donaciones con fines sociales, culturales y deportivos)

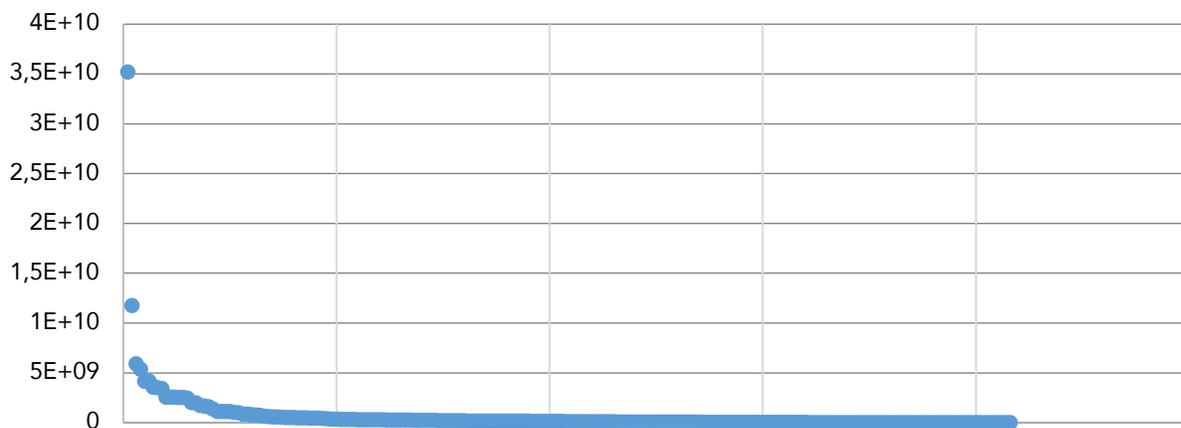
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos extraídos mediante protocolo de trabajo del CEFIS UAI con el SII.

Nota: La información aquí contenida es de carácter tributario proveniente de las autodeclaraciones de contribuyentes presentadas ante el SII; por lo que la veracidad de dichos datos no es responsabilidad del Servicio.

Las organizaciones donatarias que participan vía leyes de tipo sectoriales (fines culturales, sociales, deportivos, etc.) muestran una tendencia a contar en promedio con un bajo número de donantes. Como muestra el gráfico 3, en promedio el 61% de las donatarias autorizadas que logran donaciones tienen entre uno y cinco donantes por año, mientras que solo el 22% de las donatarias tiene entre 6 y 20 donantes. Rangos mayores en cantidad de donantes lo alcanzan menos del 9% del total de donatarias.

La capacidad de contar con una amplia cantidad de donantes es excepcional y radica en algunas OSC que han desarrollado la capacidad de gestión de amplias redes de socios y entrega de certificados digitales vía la Ley de donaciones sociales. El gráfico 4 muestra el efecto que esta capacidad genera en la diferencia de montos donados a estas organizaciones.

GRÁFICO 4. Dispersión OSC donatarias de la Ley de donaciones sociales, según monto de donaciones recibidas para el total del periodo 2017-2020



Fuente: elaboración propia a partir de reportes anuales de donaciones con fines sociales de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

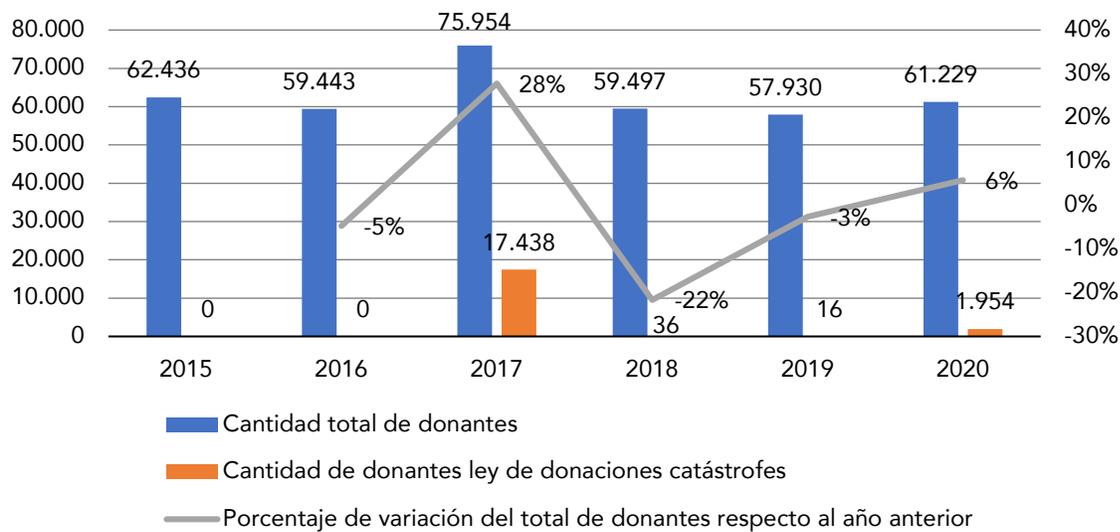
• ESTANCAMIENTO DE DONANTES

Si bien las causas y las organizaciones son las movilizadoras de donaciones, la legislación juega un rol determinante en fijar las reglas para el proceso de donación. Por una parte, entrega certeza jurídica a los donantes en el proceso y las consecuencias del acto de donar y, por otra parte, permite reducir el costo de la donación a través de incentivos tributarios. A continuación, se analizan dos factores relacionados a la movilización efectiva de donantes en el sistema: en primer lugar, la evolución en la cantidad de donantes; en segundo lugar, el tipo de contribuyentes por leyes con diferentes condiciones, y en especial el caso de la Ley de donaciones sociales y su obligación de transparencia y el uso del fondo mixto.

Evolución en cantidad de donantes

Los últimos años muestran un estancamiento en el número de donantes que realizan aportes en el marco del sistema de incentivos a las donaciones. Si entre 2005 y 2015 el número de donantes aumento 8,4 veces, entre 2015 y 2020 las cifras se estancan en torno a los 60 mil donantes. El gráfico 5 muestra el estancamiento del número de donantes en el periodo y el efecto de la activación de la Ley de catástrofes los años 2017 y 2020 (Aninat y Vallespin 2022).

GRÁFICO 5. Cantidad total anual de donantes y variación respecto del año anterior



Fuente: Aninat, M.y Vallespin, R. Filantropía en Pandemia, 2022, CEFIS UAI.

El aumento de donantes que producen las emergencias parece tener un efecto temporal, como muestra la caída del año 2018 respecto del año 2017. El aumento del número de donantes en el año más crítico de la pandemia es más bien discreto y no alcanza para remontar a las cifras de 2015.

Tipos de donantes

Los datos muestran que tres legislaciones logran convocar un amplio número de donantes, como muestra la tabla 3. En primer lugar, la Ley de donaciones con fines sociales destaca por su amplia capacidad de convocatoria de donantes, montos donados, aunque con bajos montos promedio de donación por cada donante. Tal como se mencionó anteriormente, la amplia capacidad de convocatoria se relaciona con la participación en el sistema de un amplio número de donantes individuales, principalmente de personas naturales que actúan como “socios” de un grupo reducido de OSC que han gestionado la capacidad de convocar a ciudadanos y entregar el certificado de donación en forma masiva.

En segundo lugar, una ley de tipo genérica, la Ley de Rentas Municipales destaca entre las legislaciones con alta convocatoria entre los donantes y con los mayores montos donados en promedio en el

periodo, junto con una alta participación de OSC que reciben donaciones¹¹, lo que permite visualizar la relevancia de los procesos simples de donación. Una característica similar presenta la Ley de donaciones en caso de catástrofe, una ley temporal de proceso simple que logra una amplia convocatoria de donantes en situación de emergencia, cuya causa es siempre movilizadora de aportes tanto de personas individuales como de empresas.

TABLA 3. Cantidad promedio de donantes, donaciones y monto promedio por donantes para el periodo 2017 a 2020 según ley

Ley de donación	Cantidad promedio de donantes en el periodo	Monto de donaciones promedio en el periodo (en M\$)	Promedio de monto donado por donante (M\$) en el periodo
Donaciones con fines sociales	50.729	\$ 37.808	\$ 745
Ley de Rentas Municipales	5.591	\$ 59.827	\$ 10.700
Donaciones en caso de catástrofes*	1.954	\$ 79.270	\$ 40.568
Donaciones con fines culturales	905	\$ 18.402	\$ 20.339
Donaciones a universidades e institutos profesionales	864	\$ 20.704	\$ 23.970
Ley de impuesto a la renta	827	\$ 6.714	\$ 8.121
Donaciones con fines educacionales	433	\$ 9.719	\$ 22.433
Donaciones con fines deportivos	273	\$ 10.267	\$ 37.675

Fuente: elaboración propia en base a datos de donaciones del SII.

* Debido a que se trata de una ley temporal, para la Ley de donaciones en caso de catástrofe se incluyen solo datos correspondientes a su activación el año 2020 para todo el país en el contexto de emergencia sanitaria por la pandemia del Covid-19.

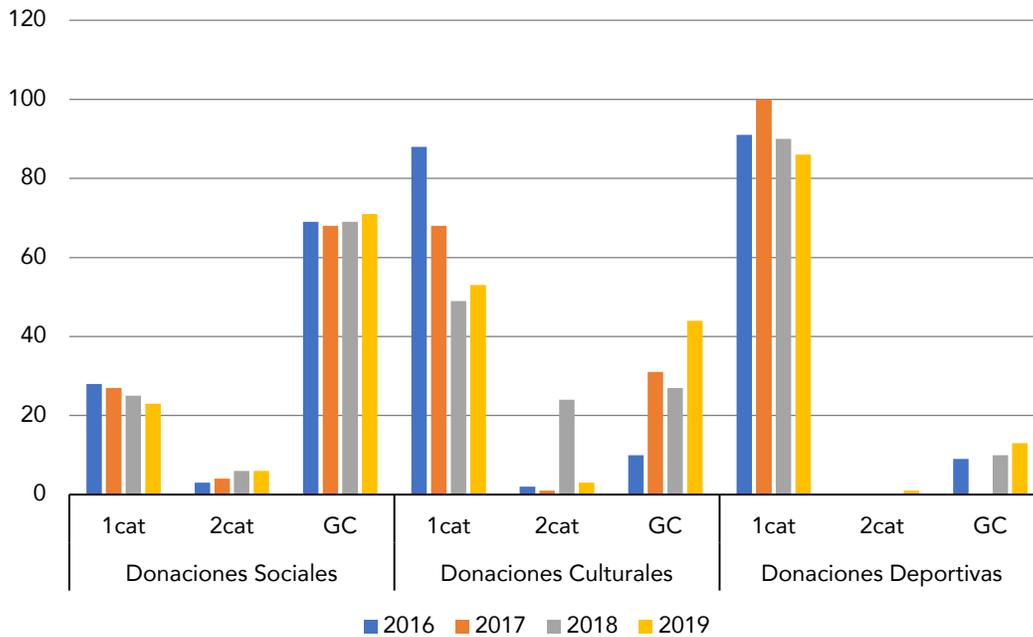
Entre las leyes sectoriales, la Ley de donaciones sociales es la más efectiva para convocar a personas individuales (principalmente, contribuyentes del impuesto global complementario y, en menor medida, contribuyentes de segunda categoría). Esta característica la diferencia de las leyes de donaciones culturales y deportivas, cuyo universo de donantes corresponde mayoritariamente a personas jurídicas (impuesto de primera categoría), como muestra el gráfico 6.

Cabe destacar, además, el caso de la Ley de donaciones con fines sociales como la única legislación con un fondo mixto, a saber, un fondo con un mecanismo redistributivo de donaciones. En un inicio, la ley contempló la obligación de traspasar el 20% de toda donación al fondo mixto, lo que produjo un efecto de no uso de la ley. En 2011 se realizó un cambio en la legislación que, entre otras cosas, reemplazó la obligación por mayores incentivos a quienes donaran al fondo. Este cambio provocó un aumento exponencial del uso de la ley¹², aunque las donaciones al fondo han sido muy reducidas en los últimos años, como muestra la tabla 4.

¹¹ En promedio para el periodo 2017-2019 el SII registra que 353 OSC recibieron donaciones vía la Ley de Rentas Municipales, 2,6 veces la cantidad de OSC que recibieron aportes a través de la Ley de donaciones con fines sociales, que es la siguiente legislación con mayor participación de OSC en el periodo.

¹² En 2010 la Ley de donaciones con fines sociales registró donaciones por \$3.962 millones; en 2011, año de modificación de la ley, aumentó el total de donaciones a \$8.644 millones, logrando una tendencia de crecimiento que en 2020 alcanzó los \$45.267 millones (montos nominales). Fuente: registro de donaciones SII, 2022.

GRÁFICO 6. Distribución del tipo de donante en las leyes de donaciones con fines sociales, culturales y deportivos por año



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos extraídos mediante protocolo de trabajo del CEFIS UAI con el SII.
 Nota: La información aquí contenida es de carácter tributario proveniente de las autodeclaraciones de contribuyentes presentadas ante el SII; por lo que la veracidad de dichos datos no es responsabilidad del Servicio.

TABLA 4. Registro de cantidad de movimientos para la cuenta “fondo mixto”, para el periodo de tiempo 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
Cantidad de donaciones al Fondo mixto	NO REGISTRA	NO REGISTRA	1	23
Cantidad OSC			1	3
Donante			1	5

Fuente: elaboración propia a partir de reportes anuales de donaciones con fines sociales de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

La Ley de donaciones sociales es además la única norma que elabora un reporte anual de acceso público donde se individualizan las OSC que reciben donaciones cada año, los donantes a cada organización y los montos donados, entre otros aspectos. La alta participación de donantes en esta legislación y los montos allegados dan cuenta que este alto nivel de transparencia no tiene un efecto inhibitorio de donaciones en ningún tipo de donante.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente trabajo revisa el uso efectivo del sistema de donaciones en el país en los últimos años. El análisis permite comprender que el sistema muestra un estancamiento a nivel general en términos de participantes (donantes y donatarias) así como en montos donados. El quiebre en esta tendencia provocado en la pandemia es poco probable que se proyecte en el tiempo dado que el aumento de donantes y montos donados se explica principalmente por los efectos movilizados de aportes inmediatos que produce una emergencia, generalmente asociada a asistencia de primera necesidad (Candid y Center for Disaster Philanthropy 2021). Si revisamos el episodio anterior, el crecimiento de donaciones y donantes que registró la emergencia de 2017 no perduró en el tiempo. Además, el aumento en cantidad de donantes registrado en la emergencia del año 2020 fue bastante más acotado comparado con ese episodio.

Con todo, los datos dan cuenta que las leyes genéricas movilizan mayores montos de donaciones y mayor número de donantes y de OSC con participación efectiva, pese a no contar con crédito como incentivo tributario¹³. En este marco, la nueva Ley N° 21.440, de tipo genérica, representa una oportunidad para la ampliación de la participación efectiva de OSC en el sistema. Considerando la amplia lista de fines que incorpora, especialmente aquellos que estaban excluidos del sistema, es esperable que la sola puesta en marcha de la nueva ley logre ampliar significativamente la participación de OSC. El principal efecto esperado será un aumento del número de organizaciones registradas en el sistema, ampliando la demanda por donaciones. Sin embargo, una participación efectiva implica, por una parte, que estas OSC que ingresan al sistema logren efectivamente levantamiento de donaciones canalizadas a través de esta nueva ley, y, por otra parte, que estas donaciones sean principalmente por la atracción de nuevos donantes y no solo por el desplazamiento de donantes desde otra ley o desde otros fines. Una ampliación de la participación efectiva en el sistema requiere, entonces, que la implementación de la nueva ley incorpore medidas para superar las limitaciones que muestra el actual sistema.

En base a los resultados de este estudio, se proponen las siguientes recomendaciones para la implementación de la nueva ley.

- Desarrollo de programas de política pública que promuevan la información y la capacitación a las OSC

Como se ha señalado, los datos muestran un creciente interés de las OSC por participar en el sistema de donaciones, pero bajos niveles de expansión en la participación efectiva de las OSC y un reducido número de donantes en la gran mayoría de las OSC que logran movilizar recursos.

¹³ La Ley de Rentas Municipales es la que allega más recursos y donantes en el sistema de donaciones. Por otra parte, diversos estudios de contribuciones sociales de empresas han mostrado que el crédito tributario tiene menos prioridad que otras medidas, tales como contar con un sistema integrado, inclusión de fines y el reconocimiento del total de la donación como gasto aceptado (Aninat y Fuenzalida 2017; Aninat, Koberg y Arredondo 2022).

Es fundamental que la nueva agencia pública que establece la ley (secretaría técnica en la Subsecretaría de Hacienda) desarrolle un enfoque proactivo orientado a la información y difusión de la ley hacia todos los actores del sistema (donantes y donatarios). Cumplir con la mera tarea de registro será insuficiente en el actual escenario. Por ello, se recomienda implementar programas de guía que permita a las OSC registradas fortalecer su capacidad de levantamiento de donaciones.

- Promover las donaciones de personas

La OCDE recomienda que países con tasas progresivas de impuesto a las personas, como es el caso de Chile, incentiven las donaciones a través de un crédito tributario, una medida que no resulta regresiva y permite movilizar donaciones de personas individuales (OECD 2020). La nueva ley no avanzó hacia este modelo y solo contempla la deducción de la base imponible, tanto para personas jurídicas como naturales, estableciendo además una nueva forma de cálculo del tope máximo a la donación. Se trata de una debilidad en comparación con leyes sectoriales para la movilización de donaciones de personas naturales hacia fines de interés público y podría resultar en una profundización del predominio de las personas jurídicas como donantes mayoritarios del sistema.

Las OSC donatarias de la Ley de donaciones sociales que cuentan con amplias redes de donantes (bajo el modelo de socios) muestran modelos exitosos en cuanto a diversificación de donantes, allegando montos que constituyen en algunos casos más del 40% de sus presupuestos anuales. Por ello, además de los programas de guía, información y apoyo a las OSC, es fundamental que la nueva ley disponga el uso de certificado electrónico de manera extensiva y efectiva. Ambos factores —capacidad organizacional para la gestión de fondos y certificado electrónico— han demostrado ser facilitadores para las OSC para movilizar tanto a las personas naturales como jurídicas a donar a sus organizaciones.

- Transparencia no inhibe las donaciones, la obligación de redistribución sí

La evidencia indica que la libertad de decisión del donante es un factor relevante en la decisión de donar a instituciones que trabajan en el marco determinado por el legislador en los fines de interés público que cuentan con incentivos tributarios. La evidencia muestra, por una parte, que la redistribución de donaciones vía fondos colectivos no es una medida efectiva para movilizar donaciones, produce un efecto *crowd-out* (efecto de desplazamiento) del sistema y no genera la capacidad en las organizaciones beneficiadas por la redistribución para desarrollar el músculo necesario para convocar donantes. En este sentido es positivo que la nueva ley no incluya la redistribución de donaciones.

Por otra parte, la OCDE recomienda altos niveles de transparencia para resguardar la fe pública en el sistema y reconoce que es un mecanismo efectivo para inhibir el mal uso del sistema (OECD 2020). Si bien no existe evidencia concluyente del efecto de las medidas de transparencia sobre la decisión de donar, el análisis de la Ley de donaciones con fines sociales muestra que altos niveles de transparencia no tienen un efecto inhibitorio de donaciones. Al contrario, desde su modificación en 2011, el uso de esta legislación ha sido creciente en término de OSC, donantes de distinto tipo y montos donados. Considerando los bajos niveles de confianza institucional e interpersonal que muestra Chile, es importante que este aspecto que establece la nueva ley sea materializado en toda su profundidad.

La nueva Ley de donaciones en apoyo a las entidades sin fines de lucro incluye una serie de nuevos fines junto a otras materias de interés público que ya están contempladas en las legislaciones sectoriales (cultura, sociales, deporte y educación) que mantienen su vigencia. La nueva ley no subsana la dispersión y el desafío de trato diferenciado que presenta el sistema de donaciones en Chile, pero si se implementa adecuadamente, puede ser la base para un sistema integrado, equitativo y con una amplia participación tanto de OSC como de personas naturales y jurídicas que buscan contribuir al bienestar social. Tiene el potencial de ser la base de un cambio en la cultura filantrópica y un paso adelante hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en el país.

Bibliografía

- Aninat, M. y Fuenzalida, I. 2017. *Estrategia en los aportes sociales de las empresas*. CEFIS UAI .
- Aninat, M. y Vallespin, R. 2019. *Primer Barómetro de Filantropía en Chile: tendencias e índice de desarrollo*. Santiago: CEFIS UAI.
- Aninat, M. y Vallespin, R. 2022. *Filantropía en Pandemia. Donaciones 2020*. Santiago: CEFIS UAI.
- Aninat, M., Koberg, E. y Arredondo, H. 2022. *Aportes sociales y sostenibilidad empresarial*. CEFIS, Escuela de Negocios UAI, AMCHAM.
- Irarrázaval, I. y Streeter, P. 2020. *Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2020*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile + Hoy.
- Irarrázaval, I., Sagredo, M. P., Streeter, P., Masjuán, V., Muñoz, N., Rodríguez, J. y Zalaquett, N. 2021. *Impacto y adaptación de las fundaciones en el contexto de la pandemia*. COS CPPUC.
- Irarrázaval, I., Streeter, P., Fernández, G., López, A., Salamon, L. y Wojtek, S. 2017. Radiografía de las organizaciones de la sociedad civil. Radiografía económica (24-73). En Irarrázaval, I., Streeter, P. y colaboradores, *Sociedad en Acción: construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile + Hoy.
- Mensaje 48-351. 2004. *Mensaje de S.E. El Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*.
- OECD. 2020. *Taxation & Philanthropy*. OCDE Tax Policy Studies No. 27.
- Villar, R., Vallespin, R. y Aninat, M. 2020. *Hacia un nuevo marco legal para las donaciones en Chile: análisis comparado Chile, América Latina, OCDE*. Santiago: CEFIS UAI.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Juan Luis Ossa S.C.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES ↓