

# Donaciones en Chile: propuestas para su modernización

**Magdalena Aninat, Gloria de la Fuente y Carolina Fuensalida**

La pandemia provocada por el virus Covid-19 ha relevado la necesidad de contar con respuestas ágiles para enfrentar las consecuencias económicas y sociales de esta emergencia. En tales circunstancias es fácilmente reconocible el valor que generan las organizaciones de la sociedad civil (OSC): movilizan recursos de los distintos actores sociales para entregar respuestas integrales y pertinentes a las comunidades afectadas. Junto con ello, aportan innovación a la solución de problemas sociales y articulan espacios de cooperación entre actores sociales en torno a intereses comunes. Con ello, las OSC contribuyen a canalizar la participación de la ciudadanía en la vida pública y aportan al bien común, necesaria para avanzar en construcción de confianza, cohesión social y colaboración multisectorial.

Un marco institucional orientado a fortalecer a las OSC requiere necesariamente abordar su sostenibilidad. En este sentido, las donaciones de recursos, pero también de tiempo, especies y dinero que realizan ciudadanos, empresas, fundaciones, contribuye a su fortalecimiento, en la medida que permiten asegurar una diversificación de sus sistemas de financiamiento, asegurar una sana autonomía del Estado y facilitar su sostenibilidad en el tiempo. Estos aportes voluntarios constituyen además una expresión de participación en la construcción de bienes públicos. Se trata, en otras palabras, de garantizar las condiciones de funcionamiento de las OSC para que continúen desarrollando la tarea de aportar al bienestar social.

Incluso antes de la pandemia, las donaciones filantrópicas habían adquirido especial relevancia frente al crecimiento de la formalización en Chile del denominado tercer sector, es decir, el sector de asociaciones y entidades no gubernamentales y sin fines de lucro, diferente del Estado y del sector empresarial de mercado. Esto como efecto de la ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, pero también porque desde el año 2018 la OCDE retiró a Chile de los países receptores de ayuda internacional, por

En este extracto de un artículo del Centro de Estudios Públicos (CEP) se revisa la relación entre filantropía y sociedad civil, los elementos relevantes del marco legal vigente y se hacen una serie de sugerencias para modernizar el proceso de donaciones.



**Lecturas &  
Documentos**



haber superado el umbral de los US\$12.500 per cápita anual (definido por el Banco Mundial). De este modo, Chile pasó a estar en la lista de aquellos países que no reciben cooperación de agencias ni de países de altos ingresos, lo que limita de manera significativa la posibilidad de acceder a fondos en el exterior para el desarrollo de proyectos en torno a educación, salud, entre otros bienes públicos. En ausencia de recursos disponibles en el exterior para poder financiar proyectos y programas de asistencia en las más diversas materias, la filantropía local ha adquirido un rol aún más relevante.

Lo anterior ha dejado en evidencia un problema que ya diagnosticábamos: la ausencia de un marco regulatorio sistémico, coherente y homogéneo, que permita la promoción de la filantropía desde una perspectiva pluralista e integral. En esta materia, Chile ha contado con una práctica legislativa en base a visiones sectoriales, que no han abordado la integralidad de la discusión, con problemas específicos y regulación temporal, generando una dispersión legal de más de 60 normas. De hecho, existen distintos tipos de incentivos tributarios, procedimientos diferenciados tanto para obtener la franquicia y límites diversos, además de distintas contrapartes del sector público en la supervisión del uso de la ley. La ausencia de una política pública integral dificulta la comprensión y participación para los actores y establece un marco legal que se aleja de los principios que rigen los sistemas de donaciones de países con alto nivel de desarrollo filantrópico.

## Relación entre filantropía y sociedad civil

Chile muestra un creciente dinamismo en la constitución de organizaciones de la sociedad civil. Los últimos estudios muestran que crecen a una tasa de 8,9% al año, contabilizando al año 2020 más de 319 mil entidades, de las cuales 9,8% corresponde a fundaciones y asociaciones sin fines de lucro. Se ha estimado que el tercer sector representa

el 2,1% del PIB y genera cerca de 310.000 empleos remunerados y voluntarios, lo que es equivalente al 3,6% de la población económicamente activa.

Este crecimiento se explica en buena parte por un cambio legislativo: la Ley N° 20.500 de 2011 facilitó el proceso de constitución de OSC y estableció el fondo de fortalecimiento a organizaciones de interés público, y estableció mecanismos de participación ciudadana en organismos públicos. Si bien la norma constituyó un aporte sustantivo al reconocimiento del rol de las OSC, lo cierto es que a casi diez años de su promulgación se hace necesario volver sobre un debate ausente y del todo necesario: resaltar el rol de las OSC en la sociedad y las normativas e institucionalidad que su promoción requiere. Dicha ley aportó en el sentido correcto para promover la emergencia de OSC y fortalecer su institucionalidad. Sin embargo, para que ello sea posible en el mediano y largo plazo, la valoración de este sector requiere generar condiciones óptimas para su funcionamiento.

Las miles de instituciones que componen el denominado “tercer sector” y que buscan ser un aporte en bienes públicos, en la amplia mayoría de los casos administra precariedad en términos de proyección económica. La sostenibilidad financiera de las OSC, sean estas territoriales, sectoriales, orientadas a la incidencia en políticas públicas (advocacy) o bien prestadoras de servicios, se basa en una combinación de fondos públicos nacionales o internacionales, venta de servicios y donaciones locales o extranjeras. Los distintos tipos de aportes que realizan privados, tanto ciudadanos como empresas de distintos tamaños, constituyen una fuente importante de recursos para el desarrollo de las actividades de las OSC, especialmente para aquellas que requieren de mayor flexibilidad, riesgo y autonomía en relación con el Estado y el mercado. Las donaciones de distinto tipo (dinero, bienes, tiempo y servicios) permiten además canalizar la participación de distintos actores sociales hacia asuntos públicos. Sin embargo, la filantropía como fuente de fortalecimiento de la sociedad civil plural y autónoma, que permita la expresión en la arena pública del conjunto de voces de la sociedad, requiere la participación activa de diversos tipos de donantes (grandes, pequeños, institucionales y no institucionales, formales e informales). Así, se puede entender que la filantropía es un fenómeno necesario porque genera bien público.

Los datos de los últimos años muestran que el sistema de donaciones en Chile es restringido: las donaciones registradas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) se han estancado en los últimos años en un margen que fluctúa entre los 154 mil millones de pesos en 2015 y 160 mil millones de pesos en 2019. El número de organizaciones que

logran levantar donaciones registradas fluctúa entre 893 entidades en 2015 y un máximo de 870 en 2019. Este número representa un porcentaje menor del total de organizaciones admisibles para recibir donaciones. Es decir, es un sistema altamente competitivo y concentrado, con baja tasa de participación de actores (donantes-donatarios).

En aportes no monetarios también la participación es baja: solo el 28% de las empresas y solo el 20% de los ciudadanos realiza voluntariado. Cabe mencionar también la reducción de la cooperación internacional a partir de la declaración de Chile como país de ingresos medios, y la falta de datos públicos y trazables de este tipo de aportes y de las donaciones en general, dada las reducidas normativas en términos de transparencia del sistema en general y de los actores en particular.

El marco legal es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de la filantropía en una sociedad. Los estudios internacionales más recientes distinguen ciertos lineamientos de un marco legal adecuado. Estos son: i) que exista una normativa que otorgue facilidad y libertad para operar a las entidades filantrópicas, ii) incentivos tributarios con una adecuada diferenciación entre individuos y empresas, iii) un sistema de reporte adaptado a los distintos tamaños de las organizaciones donatarias, iv) facilidad para hacer y recibir donaciones, y v) facilidad para crear instituciones que articulen a los donantes. La percepción de las OSC en Chile muestra una visión crítica del marco legal vigente: de las organizaciones que reciben donaciones, el 48% declara que el actual sistema no es entendible ni para los donantes ni para los donatarios y el 64% afirma que el procedimiento para participar en el sistema dista de ser simple. Junto con ello, el 65% estima que el sistema no es eficaz para aumentar las donaciones. Esta percepción pone de manifiesto los efectos en los actores del sistema que tiene una normativa dispersa, con regulaciones diferenciadas y no siempre coherentes entre sí: la dificultad de conocer y comprender la norma, dificultad que se profundiza en OSC pequeñas, dispersas en el territorio.

## El marco legal para las donaciones en Chile: distancias de un análisis comparado

La regulación de las donaciones en Chile históricamente se ha vinculado a la transmisión de herencia en vida y, por tanto, tiene ciertos condicionamientos y solemnidades destinados a preservar

### Ficha de autoras

**Magdalena Aninat** es directora del Centro de Filantropía e Inversiones Sociales, **Universidad Adolfo Ibáñez**.

**Gloria de la Fuente** es presidenta de Fundación Chile 21 y consejera del Consejo para la Transparencia.

**Carolina Fuensalida** es abogada socia de Fuensalida & Del Valle Abogados, ex coordinadora de Modernización Tributaria, Ministerio de Hacienda.

el patrimonio hereditario y proteger a los asignatarios forzosos de actos de disposición en vida por parte del titular de un patrimonio. Así, la definición del concepto donación la entrega el Código Civil que define en el artículo 1.386 la donación entre vivos como un acto por el cual una persona transfiere gratuita e irrevocablemente una parte de sus bienes a otra persona, que la acepta. Se regulan en el Libro Tercero de la sucesión por causa de muerte y de las donaciones entre vivos (Código Civil, 2020). En este marco, la legislación establece dos requisitos para cualquier acto de donación: Trámite de insinuación judicial e impuesto a la donación a ser pagado por quien reciba la donación.

Desde 1971 y con mayor intensidad desde la década de 1990, el legislador ha dispuesto una serie de excepciones al sistema general de donaciones, buscando incentivar los aportes privados voluntarios de personas naturales o jurídicas a ciertas instituciones o fines. Sin embargo, este camino ha establecido condiciones diferentes de participación como donante o donataria en cada legislación, generando un sistema no coordinado ni coherente entre la normativa. A ello se suma que algunos sectores reconocidos como bienes públicos no cuentan con legislación especial, debiendo el donante realizar el trámite de insinuación y la donataria pagar el impuesto general a la donación.

El resultado del proceso legislativo ha tenido como resultado, por una parte, un impulso al desarrollo de sectores que cuentan con legislaciones que incentivan las donaciones (el caso de cultura es un ejemplo de ello); y, por otra parte, ha generado una alta dispersión legislativa que dificulta a donantes y donatarios la comprensión del sistema, con baja certeza jurídica para los donantes, altos costos procedimentales para las OSC, reglas del juego diferenciadas entre sectores y asimetría en la capacidad de las OSC de movilizar el apoyo de sus públicos objetivos.

La dispersión legislativa vigente en el régimen aplicable a las donaciones a nivel tributario y estatutario es enorme. De la misma manera, existe una total asimetría en el tratamiento tributario a nivel legal y jurisprudencial de las mismas donaciones. En efecto, tanto la donación directa a un grupo de beneficiarios como la donación a una entidad de la sociedad civil (una fundación) tienen efectos diversos para donantes y donatarios según los fines para los cuales se realice dicho aporte. Incluso tal dispersión permea aquellos fines donde debiera ser deseable que existan donaciones desde una perspectiva pluralista y de



Fuente: elaboración propia en base a datos del SII y del Banco Central de Chile.

Cantidad total de donatarias que recibieron donaciones por año



Fuente: elaboración propia en base a datos del SII.

bien público, que debieran tener un tratamiento legal al menos similar.

## Principios de una Ley General de Donaciones

El marco legal de donaciones en los países se puede dividir entre sistemas incluyentes y excluyentes. Un sistema incluyente cuenta con dos características básicas. La primera es la amplia definición de beneficio público utilizada como criterio de elegibilidad de las organizaciones que pueden recibir donaciones con incentivos tributarios. La segunda se relaciona con la existencia de procedimientos sencillos que facili-

ten el registro y acreditación de las organizaciones como receptoras de donaciones. Los sistemas excluyentes, en tanto, utilizan criterios de elegibilidad e incentivos tributarios variables según las causas o fines filantrópicos, los procedimientos para el registro de las donatarias autorizadas son complejos y es alta la discrecionalidad del ejecutivo en el otorgamiento de los incentivos.

La falta de una discusión sustantiva del rol de las OSC y, con ello, de las políticas públicas y del marco institucional que requiere este sector para fomentar su desarrollo, sumado a una práctica legislativa sectorial o parcial en materia de regulación de donaciones, son las razones que han derivado en que Chile cuente con un sistema que tiene claros

signos de ser excluyente. Se distancia así de los pilares que sostienen los marcos legales de la mayoría de los países con alto nivel de desarrollo filantrópico de la OCDE y de un grupo de países de América Latina. Entre los pilares de estos países se cuentan: una ley única que reúna las reglas del juego del sistema, un sistema de acreditación simple para las donatarias autorizadas, una lista de fines amplia e inclusiva, un sistema de incentivos amplios, una agencia pública que supervisa y promueve el uso del sistema y un mecanismo de transparencia y reportabilidad establecido.

Proponemos avanzar hacia una política pública integral para promover los aportes privados hacia OSC, desde una visión de promoción de aportes filantrópicos a estas organizaciones, que siga la senda de países con una sociedad civil robusta en su contribución a los asuntos públicos y vigorosos en términos de donaciones. Para ello proponemos una Ley General de Donaciones que siga los siguientes principios:

- **Marco Legal único e integrado:** un único cuerpo legislativo establece los fines, procedimientos, incentivos y requisitos de transparencia y determina las reglas del juego para la participación de donantes y donatarias.

- **Sistema inclusivo en fines de bien público:** los países con alto nivel de desarrollo filantrópico cuentan con marcos legales inclusivos, adoptando una perspectiva pluralista, que entrega un balance entre la libertad individual en el uso de los recursos privados y la orientación de beneficio público que el Estado debe priorizar en su regulación.

- **Incentivos movilizados para las donaciones:** los incentivos tributarios a la donación que eximen de impuestos y reducen los costos de la donación son efectivos para movilizar a los donantes a dar y evitan comportamientos oportunistas, donde un potencial donante supone que será otro quien done y se inhibe de realizar un aporte.

- **Transparencia activa:** los países de alto desarrollo filantrópico cuentan con sistemas de transparencia que entregan a los actores información que facilita la participación y confianza en el sistema. La tendencia a nivel comparado es establecer obligaciones de reportar por parte de las entidades autorizadas para recibir donaciones. La tendencia en países con un marco legal integrado es contar con una agencia pública que supervise el buen uso del sistema, entregue información a la ciudadanía sobre este y promueva su desarrollo.

- **El Estado debe cumplir un rol de supervisión del buen uso del sistema.** Junto con ello, debe incluir políticas de promoción del mismo, con programas públicos orientados a la capacitación de las OSC, que faciliten su participación en el sistema y disminuyan la concentración territorial de donaciones en un número acotado de organizaciones.

## Lecturas & Documentos