

CONTENIDO

Introducción

Evidencia internacional sobre incentivos para donaciones a universidades

Descripción del sistema chileno de incentivos tributarios para donaciones a universidades

Funcionamiento del sistema chileno de incentivos tributarios para donaciones a universidades

Conclusiones y recomendaciones de política pública

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE FRANQUICIAS TRIBUTARIAS PARA DONACIONES A UNIVERSIDADES EN CHILE

Junio, 2012

Ernesto Vargas W.
Claudia Martínez A.

RESUMEN

El sistema tributario chileno contempla dos franquicias para estimular las donaciones de privados a universidades nacionales. El monto anual promedio donado a universidades bajo estos instrumentos entre los años 2007 y 2010 supera los 18 mil millones de pesos (pesos del año 2010). De acuerdo a nuestras estimaciones un 36% de este monto correspondió a recaudación fiscal no percibida por el Estado (renuncia o gasto fiscal), la que pasó a ser asignada discrecionalmente por determinados contribuyentes.

La evidencia internacional sugiere que este tipo de incentivos puede tener efectos positivos sobre la educación superior, ya que aumentarían la inversión total por alumno y posibilitarían un mayor pluralismo en el sistema universitario. Sin embargo, también se señala, por un lado, que estas donaciones suelen ser asignadas en forma regresiva y, por otro, que entrañan una potencial pérdida de libertad para las universidades receptoras de las mismas.

En Chile, el funcionamiento práctico de estos incentivos no ha logrado que las donaciones tengan una participación importante en el financiamiento de la educación superior. Por otro lado, sus efectos se concentran en un número muy reducido de universidades, las que no corresponden necesariamente a aquellas con (i) mejores indicadores de investigación o acreditación (criterios de eficiencia) o (ii) matrículas compuestas por alumnos de familias de menores ingresos o con misiones regionales (posibles criterios distributivos).

Se propone reformar el sistema para satisfacer de mejor forma los criterios de eficiencia y distribución que lo justifican y minimizar los efectos adversos que le son propios. La propuesta incluye (i) la afectación de parte de las donaciones a un fondo de compensación administrado por el Estado, (ii) el aumento de los beneficios para las donaciones que se destinen a universidades con determinadas características, (iii) la extensión del sistema a tipos de contribuyentes que resultan hoy excluidos del beneficio y (iv) la creación de un sistema de coordinación entre potenciales donantes y las universidades nacionales. De esta forma, se espera aumentar los recursos destinados a la educación superior, asignarlos de modo más eficiente y priorizar aquellas instituciones cuya misión tenga especial interés para el país.

AUTORES

Ernesto Vargas W. es Abogado de la Universidad de Chile, Magister en Políticas Públicas por la Universidad de Chile y ayudante del Departamento de Derecho Privado de la misma universidad.

Claudia Martínez A. es Doctora en Economía de la Universidad de Michigan, Profesora Asistente del Departamento de Economía y Directora Académica del Diploma en Finanzas y Gestión Pública de la Universidad de Chile.

TIPS es editado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

El Editor Responsable es Andrés Gómez-Lobo (agomezlo@econ.uchile.cl).

Los puntos de vista expresados por los autores no representan necesariamente la visión del Departamento de Economía ni la de los editores de esta colección.



■ INTRODUCCIÓN¹

a) Planteamiento del problema

El sistema tributario chileno contempla ciertos mecanismos jurídicos que buscan estimular la inversión privada de empresas y personas naturales en el financiamiento de las universidades nacionales. La forma en que operan estos incentivos permite que algunos contribuyentes alteren el principio constitucional de no afectación de los tributos por la vía de utilizar como crédito fiscal y deducir de la renta imponible todo o parte de las donaciones que efectúan a instituciones de educación superior. De esta forma, el Estado renuncia a una parte de la recaudación fiscal, la que pasa a ser asignada discrecionalmente por los donantes entre las diferentes universidades chilenas, lo que se conoce como “renuncia fiscal” o “gasto tributario”.

A nivel internacional, este tipo de sistemas son generalmente considerados una forma exitosa de financiamiento para la educación superior. Sin embargo, estos incentivos también suelen ser objeto de crítica, principalmente por (i) concentrar sus beneficios en los grupos más acomodados de la sociedad, (ii) otorgar a los donantes cierto control sobre la institución donataria y (iii) entregar parcialmente la decisión del destino de la renuncia fiscal a un privado.

En Chile las donaciones efectuadas a instituciones de educación superior al amparo de estos mecanismos se concentran en un grupo reducido de universidades, generando un subsidio para determinados oferentes del mercado de la educación superior que se caracteriza porque sus destinatarios son elegidos por privados en desmedro del principio de no afectación de los tributos y sin explicitar eventuales criterios de eficiencia o distribución.

Esta situación ha generado alguna discusión sobre la conveniencia de mantener el sistema en sus actuales términos. Por un lado, los defensores del sistema señalan que la renuncia fiscal estaría justificada porque permitiría (i) financiar estándares educacionales difíciles de sustentar sólo con aranceles y (ii) alentar el pluralismo por la vía de permitir el desarrollo de iniciativas educacionales con diversidad de misiones (por ejemplo, Poblete, 2009). Por el otro lado, sus detractores estiman que (i) sería necesario evitar el predominio de “criterios de mercado” o “poderes corporativos” en la asignación de estos aportes (por ejemplo, Garretón, 2001), (ii) el sistema favorece a las instituciones que educan a los segmentos socialmente más privilegiados (por ejemplo, Montes, 2011 o Torres, 2011) y (iii) que los beneficios del sistema son asignados casi exclusivamente a universidades conservadoras y ligadas a un pensamiento político de derecha (Torres, 2011).

b) Propuesta de este trabajo

En atención al problema planteado precedentemente, este trabajo busca evaluar el sistema chileno de franquicias tributarias en atención a las siguientes preguntas:

- (i) ¿Qué argumentos justifican la creación de incentivos tributarios para donaciones a universidades?; y
- (ii) ¿Se cumplen, en la práctica, dichos argumentos en el caso del sistema de franquicias tributarias vigente en Chile?

Con este objetivo, el trabajo (i) revisa las justificaciones teóricas para este tipo de incentivos y la experiencia internacional relevante, (ii) describe el sistema de incentivos tributarios vigente en Chile, (iii) identifica sus principales efectos prácticos y (iv) lo evalúa en atención al cumplimiento de sus propias justificaciones teóricas, incluyendo aspectos de eficiencia y distribución.

El estudio concluye con un conjunto de recomendaciones de política pública que tienen por objeto (i) aumentar el volumen total de donaciones destinadas al sistema universitario y (ii) reducir la discreción de los privados en la asignación de la renuncia fiscal, con el propósito de compatibilizar las ventajas del sistema de incentivos tributarios vigente con un mejor cumplimiento de las funciones de asignación (eficiencia) y distribución (equidad) que corresponden al Estado en una economía social de mercado.

¹ El presente trabajo corresponde a una versión resumida de la tesis presentada por Ernesto Vargas para optar al grado de Magister en Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Dicha tesis fue dirigida por la profesora Claudia Martínez.

■ EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE INCENTIVOS PARA DONACIONES A UNIVERSIDADES.

a) Justificación teórica de los incentivos tributarios a las donaciones

Si bien no hay un consenso general respecto de la justificación para los incentivos tributarios a las donaciones (Zolt, 2011), a partir de lo señalado por Clotfelter (1985a), pueden identificarse dos líneas argumentales principales: (i) eficiencia económica y (ii) objetivos sociopolíticos.

Las consideraciones de eficiencia económica dicen principalmente relación con lo siguiente:

- (i) Imperfecciones de mercado: según Clotfelter (1985a), el principal argumento de eficiencia económica para incentivar las donaciones a sectores sin fines de lucro es la existencia de economías externas (bienes públicos y externalidades positivas). Siguiendo la explicación de Irarrázaval y Guzmán (2000) las instituciones sin fines de lucro producirían generalmente bienes públicos u operarían en mercados que presentan externalidades positivas, por lo que su producción resultaría menor al óptimo social.
- (ii) Mayor competencia: conforme a los mismos autores revisados por Irarrázaval y Guzmán (2000) la participación de instituciones privadas en la provisión de bienes públicos rompería el monopolio del Estado como único proveedor de determinados bienes y servicios, aumentando el número de proveedores del bien y favoreciendo la competencia.

Por su lado, los argumentos sociopolíticos apuntan a aspectos distributivos y se basan en que el desarrollo de instituciones privadas sin fines de lucro permitiría fortalecer la sociedad civil. En particular, Zolt (2011) destaca que estos incentivos ayudan a incluir a las minorías en el proceso de decisión del gasto público, al permitirles sobreponerse a las preferencias de las mayorías por la vía de facilitarles contribuir con su propio dinero a proyectos de su interés.

b) Determinantes de las donaciones

Conforme al esquema general propuesto por Clotfelter (1985a), complementado con la discusión centrada en Warr (1982), Warr (1983), Bergstrom, Blume y Varian (1986) y Andreoni (1990) y lo señalado por Andreoni (1998), las donaciones a instituciones sin fines de lucro pueden explicarse como función de (i) transferencias públicas, (ii) actividad recaudatoria del donatario, (iii) restricción presupuestaria (precio de la donación e ingreso del donante) y (iv) variables personales propias del donante.

- (i) Transferencias públicas: El modelo estático de Warr (1982, 1983) y Bergstrom, Blume y Varian (1986) demuestra que si los donantes sólo se preocupan de la provisión total del bien público, las transferencias públicas debieran generar un crowding out de un 100% de las transferencias privadas. Bergstrom, Blume y Varian (1986) observaron que un crowding out del 100% se produce solo bajo determinados supuestos y que este sería generalmente menor, especialmente cuando el incentivo tributario aumenta el set total de personas dispuestas a donar y cuando el impuesto es mayor que el monto que los privados están dispuestos a aportar espontáneamente. Por su parte, Andreoni (1990) complementó este modelo señalando que los donantes no sólo valoran la producción total del bien involucrado (altruismo puro), sino que también existe un "altruismo impuro" derivado de la satisfacción percibida por el donatario al hacer una donación (Warm-Glow). Por estos motivos adicionales, no sería esperable un crowding out perfecto entre las donaciones privadas y la provisión pública.
- (ii) Actividad recaudatoria del donatario: Muchas instituciones que reciben donaciones tienen recursos asignados para conseguirlos y estrategias asociadas. Andreoni (1998) describe que los donatarios utilizan un método para "levantar capital" consiste en, primero, asegurar en forma silenciosa una cantidad de capital con donantes que serán destacados especialmente como tales en un momento posterior y, luego, buscar donaciones generales en la comunidad. La racionalidad para este método es que los "donantes silenciosos" están dispuestos a hacer una mayor donación en atención a los beneficios privados que perciben de su mayor figuración como benefactores, mientras que el resto de la comunidad estaría más dispuesta a donar dinero para una iniciativa nueva si es que percibe que las donaciones de otros ya han superado el umbral que haga factible el proyecto.
- (iii) Restricción presupuestaria: siguiendo a Clotfelter (1985a y b), resulta evidente que el aumento de los precios y la baja del ingreso debieran incidir negativamente en la disposición a donar. La evidencia empírica recogida por Tiehen (2001) para Estados Unidos evidencia que los cambios en el precio de las donaciones y el ingreso de los donantes tienen un efecto significativo en las donaciones totales, especificando que la elasticidad-precio es mayor que la elasticidad-ingreso y que los cambios en el precio de la donación y el ingreso impactan mayormente en los contribuyentes que enfrentan tasas marginales de impuestos más elevadas.

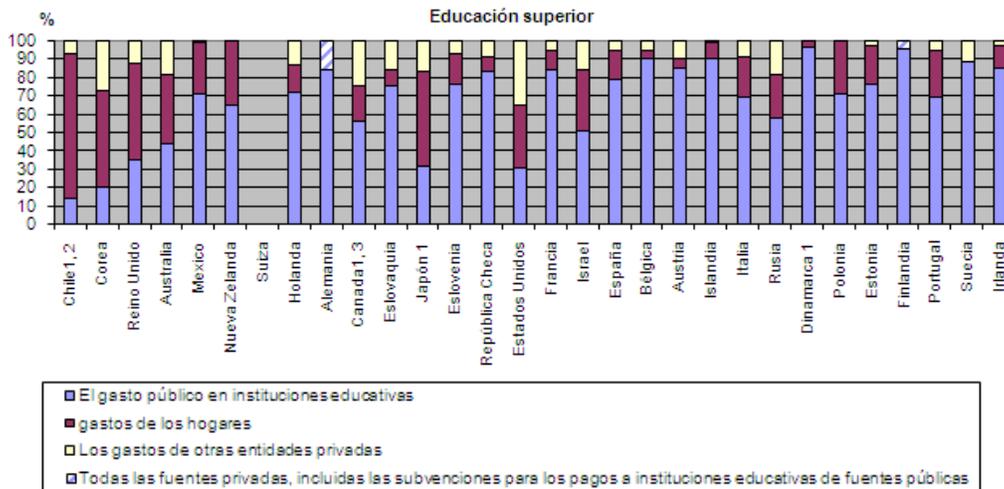
(iv) Aspectos personales del donante: Conforme señala Reich (2005), algunos tipos de donación son muchos más sensibles a los cambios en los incentivos tributarios que otras. Extractando a Clotfelter (1985a) y List (2011), los donantes podrían reducirse a dos categorías esenciales: personas naturales y empresas. Entre las personas naturales, conforme señalan Clotfelter (1985a), Irarrázaval y Guzmán (2000), Yetman y Yetman (2010) y List (2011) en los Estados Unidos, los aportes con motivaciones religiosas y, en menor medida, de asistencia social, componen la mayor proporción de las contribuciones voluntarias de las familias, siendo relativamente poco elásticas a los cambios en el ingreso y en el precio de las donaciones. Sin embargo, a medida que aumenta el ingreso de las familias, sus donaciones se vuelven relativamente más sensibles a los incentivos tributarios por que enfrentan tasas marginales más altas de impuestos y suelen favorecer a otro tipo de instituciones, como universidades y colegios privados, organizaciones que promueven la cultura o el cuidado del medio ambiente. Respecto de las donaciones de las empresas, los mismos autores consignan que, en países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, sus montos agregados son mucho menores a las donaciones provenientes de personas naturales, pero que la proporción de las donaciones respecto de su ingreso sería similar. Sin embargo, estos donantes prácticamente no tendrían motivaciones religiosas y serían bastante más sensibles a los incentivos tributarios que las de las personas naturales.

c) Incidencia de las donaciones en los sistemas universitarios de los países desarrollados

El financiamiento de la educación superior constituye un problema en extremo relevante para los países desarrollados. La OECD (2007) estima que sus miembros enfrentan una época de fuertes cambios en esta materia como resultado de (i) un fuerte aumento de la demanda por educación superior, (ii) un insuficiente crecimiento del financiamiento estatal basal del sistema, (iii) una inversión en infraestructura deficitaria, (iv) una diversificación de la agenda pública y de los intereses que enfrentan las universidades y (v) el surgimiento de un mercado de educación que presiona fuertemente a las universidades a competir y diversificarse.

En este contexto cabe destacar que la estructura del financiamiento de la educación terciaria presenta importantes diferencias entre países, según se observa en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1: Composición de la inversión en educación terciaria en los países de la OECD



Fuente: OECD (2010)

En los países que Brunner y Uribe (2007) caracterizan de tradición universitaria estatal y gratuita (o semi-gratuita), como Alemania o Francia, el financiamiento proviene principalmente de transferencias públicas (casi el 85% según OECD, 2010), mientras que las donaciones privadas a instituciones educacionales, de todo tipo, fluctúan en torno al 2 y el 10%, respectivamente, según señalan Irarrázaval y Guzmán (2000) y Brunner (2008).

En cambio, en Estados Unidos, que cuenta con una proporción bastante menor de financiamiento público para la educación terciaria (menos del 35% según OECD, 2010), tanto para universidades privadas como estatales, las donaciones, principalmente de ex alumnos, empresas y filántropos, superan el 20% de los ingresos totales del sistema

educacional y el 30 % del sistema de educación terciaria, mientras que el gasto privado de las familias se sitúa levemente por sobre el tercio del total. En este contexto, el esquema chileno de financiamiento de la educación superior destaca por contar con una gran proporción de gasto privado familiar (más del 80%), un bajo aporte público (cerca del 15%) y un menor aporte privado de origen no familiar.

The Economist (2005) destaca que el modelo de financiamiento estadounidense (incluidas las donaciones) ha posicionado masivamente a sus universidades a la cabeza de los rankings internacionales, en desmedro de las instituciones de Europa continental. El principal argumento que da para ello es que, el sistema norteamericano genera mayor diversidad entre las instituciones y que, en el agregado, destina entre dos y cinco veces más recursos por alumno que Europa continental (en promedio 2,7 contra el 1,1% del PIB). The Economist (2005) y versiones de prensa posteriores (The Guardian, 2007; El País, 2010), señalan que esta evidencia ha influido fuertemente en la experiencia inglesa que, desde la administración Thatcher y hasta la actualidad, ha orientado progresivamente su sistema hacia un modelo de financiamiento más cercano al de Estados Unidos, con similar éxito.

Sin embargo, el modelo anglosajón también ha sido objeto de críticas, en especial porque las donaciones (i) pueden otorgar un control excesivo a los donantes sobre las universidades (Schlunk, 2009), y (ii) tienden a privilegiar instituciones que ya cuentan con mayores recursos y que se orientan a segmentos más privilegiados de la población (Yetman y Yetman, 2010).

■ DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA CHILENO DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA DONACIONES A UNIVERSIDADES

El sistema chileno de incentivos tributarios para donaciones a universidades se articula sobre la base de las siguientes franquicias tributarias, las que no son compatibles entre sí.

a) Ley N° 18.681 sobre Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales

El incentivo tributario establecido por esta ley opera como una franquicia que autoriza a los contribuyentes que declaran sobre renta efectiva, mediante contabilidad completa o simplificada y que tributen conforme a las normas de la primera categoría o del global complementario del impuesto a la renta para (i) descontar en forma de crédito hasta el 50% de las sumas donadas a universidades e institutos profesionales, ya sean estatales o particulares reconocidos por el Estado, con un tope de 14.000 UTM anuales y (ii) descontar de la base imponible como gasto necesario para producir la renta la fracción restante de las sumas donadas, con un tope del 2% de la renta líquida imponible o del 1,6 por mil del capital propio de la empresa al término del correspondiente ejercicio.

b) Ley N° 18.985 sobre Donaciones Culturales

El incentivo tributario establecido en esta ley faculta a los contribuyentes que declaren sobre renta efectiva, según contabilidad completa y tributen de acuerdo a las normas de la primera categoría o del global complementario del impuesto a la renta para (i) descontar en forma de crédito hasta el 50% de las sumas donadas, ya sea en especie o en dinero, a variados tipos de instituciones vinculadas a la promoción de la cultura y las artes, incluidas universidades estatales y privadas, con un tope de 2% de la renta líquida imponible o del 2% de la renta imponible del global complementario y siempre por un monto que no exceda de las 14.000 UTM y (ii) deducir de la base imponible como gasto el resto de la donación. Para acogerse a este beneficio, las donaciones deben destinarse necesariamente a proyectos previamente calificados para tal efecto por un Comité Calificador de Donaciones Culturales, el que está integrado por el Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes o su representante, un representante del Senado, un representante de la Cámara de Diputados, un representante del Consejo de Rectores y un representante de la Confederación de la Producción y el Comercio.

c) Ejemplo práctico

En el caso más simple (esto es, sin considerar el efecto de los topes), un ejemplo de la forma en que operan estos sistemas sería el siguiente: Una empresa que tiene una renta de \$10.000 (base imponible) y está gravada con un impuesto de primera categoría del 20% (tasa), paga un impuesto efectivo de \$2000. Si la misma empresa hace un

donación por \$100, (i) la base imponible se reduce en \$50 (gasto), llegando a \$9.950, de lo que resulta que el impuesto a pagar se reduce a \$1.990 y (ii) el pago efectivo de ese impuesto es reducido en \$50 (crédito), por lo que (iii) el impuesto efectivamente pagado llega finalmente a \$1.940 (\$60 menos que en el caso inicial). En consecuencia, en el ejemplo planteado, si la empresa dona \$100 a una universidad, eso se traduce en que pagará \$60 menos de impuestos.

■ FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA CHILENO DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA DONACIONES A UNIVERSIDADES

a) Las donaciones en el contexto del financiamiento del sistema universitario chileno

Conforme a Brunner y Uribe (2007), el financiamiento del sistema universitario chileno se caracteriza por un fuerte privatismo y “mercadización”. De hecho, conforme los datos de la OECD (2010), de todos los países en estudio, Chile es el que cuenta con la menor proporción de financiamiento público para la educación terciaria (menos del 15% del total), siendo la mayor parte del sistema financiado directamente por gasto privado proveniente de los estudiantes y sus familias (más del 80%).

Por otro lado, según Cáceres (2008) la tendencia nacional en materia de criterios de asignación de recursos públicos es, desde fines de los años noventa, a priorizar fondos concursables y financiamiento por resultados. En este sentido, destaca que la Comisión Asesora de Educación Superior ha recomendado que el financiamiento público se asocie a “la contribución que cada universidad pudiera hacer al desarrollo de la nación”.

En este contexto y conforme a los datos del Servicio de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación (SIES), durante el período 2007 a 2010, los montos donados al sistema de educación superior al amparo de la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (principal instrumento en la materia) ascienden en promedio a \$18.226.073.269 anuales (pesos de 2010), cantidad que es casi exclusivamente destinada a universidades.

Si se toma como referencia los datos de Cáceres (2008) sobre financiamiento público para el año 2007 (incluyendo el aporte Conicyt) y se asume que corresponden al 15% de la inversión total del país en educación superior (aproximadamente \$445.645.000.000, en pesos de 2010), se obtiene que las donaciones privadas durante el lapso 2007 a 2010 fluctúan en cantidades que se sitúan bajo el 1% del total, lo que parece consistente con Brunner y Uribe (2007).

A modo de referencia se puede señalar que esta cantidad es levemente menor al promedio que el Estado ha aportado a las universidades por concepto de Aporte Fiscal Indirecto (AFI) en igual período (\$21.097.983.971, en pesos de 2010) y sustancialmente menor al Aporte Fiscal Directo (AFD) promedio para el mismo lapso (\$142.357.990.602, en pesos de 2010). Las donaciones culturales no se incluyen, por tener un objeto que se identifica en forma muy parcial con el quehacer universitario y representar una participación marginal en el sistema, según se verá luego.

b) Aspectos generales sobre el funcionamiento práctico del sistema de franquicias para donaciones a universidades

Según Irrázaval y Guzmán (2000), en términos generales, las donaciones hechas a universidades bajo los mecanismos jurídicos en revisión se acogen principalmente a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (en torno al 90%) y, en una medida mucho menor, a la Ley de Donaciones Culturales (en torno al 10%). A pesar de la similitud de su regulación, cada uno de esos mecanismos ha presentado características propias en su funcionamiento, según se observa a continuación.

(i) Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales: Irrázaval y Guzmán (2000) señalan que, desde 1988, se evidencia que los aportes bajo este sistema han tenido un crecimiento general del 7% real promedio anual, el que se reparte desigualmente entre las universidades privadas (55% real promedio), los institutos profesionales (57% real promedio) y las universidades tradicionales (14% real promedio). Con este crecimiento, el monto anual de estas donaciones igualó ya en 1998 la cantidad del AFI.

Por su parte, los datos brutos para el período 2000 a 2010 publicados por el SIES indican que el promedio anual de donaciones bajo esta ley asciende a \$20.827.854.309 (pesos de 2010), de los cuales el 95% fue percibido por universidades y el resto por institutos profesionales. Por su parte, dentro de los montos aportados a las universidades, se evidencia una tendencia oscilante, aunque su cuantía anual ha tendido en los últimos años a concentrarse en el rango entre los \$15.000.000.000 y los \$20.000.000.000, como puede verse en el Gráfico N° 2.

Gráfico N° 2: Tendencia de las donaciones



Elaboración propia en base a SIES. Apoyo Financiero a Instituciones.

De esta forma, se observa que, en promedio, durante los últimos años (especialmente 2007 a 2010), los aportes a universidades amparados por ésta ley han tenido a concentrarse progresivamente en torno a una cantidad cercana a la del AFI, como ocurrió a fines de los años noventa. Por este motivo, así como por la mayor disponibilidad de información, en lo sucesivo este trabajo tendrá como principal marco de referencia empírico el período comprendido entre los años 2007 a 2010.

Con todo, es necesario destacar que, conforme a El Mercurio (2012) durante el año 2011 las donaciones a universidades experimentaron un alza de más de un 50%, llegando a los 25.000.000.000 para ese año.

Finalmente, Irrazaval y Guzmán (2000) destacan como una característica de este sistema que, en la práctica, es muy difícil de utilizar por personas naturales, por lo que se ha sugerido modificarlo para poder incluirlas en forma efectiva.

- (ii) Ley de Donaciones Culturales: Irrazaval y Guzmán (2000) destacan que el crecimiento promedio real anual de este fondo durante los años noventa (53%) ha sido más del doble que el de dicha cartera para fines equivalentes (25%), aunque alcanza sólo la quinta parte del gasto cultural del Ministerio de Educación en las mismas materias.

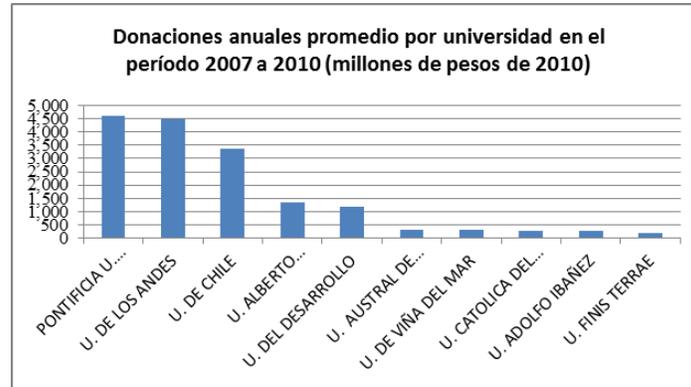
Conforme indica Antoine (2008), la modificación más relevante que ha sufrido con posterioridad este incentivo fue resultado de la "Agenda Pro Transparencia" negociada durante el año 2003 entre el Gobierno y la oposición de la época. Los principales aspectos incluyeron (i) la prohibición de contraprestaciones por las donaciones, (ii) la exclusión del beneficio cuando las partes hubieren realizado transacciones durante los dos años anteriores, (iii) la inclusión de nuevos límites a los montos que pueden optar al beneficio y (iv) la creación de figuras penales para sancionar la mala utilización de la ley.

Finalmente, respecto de la baja proporción de las donaciones que las universidades reciben bajo esta ley, puede intuirse que es consecuencia de que (i) el centro de gravedad de las universidades suele estar en la docencia y la investigación, mientras que la Ley de Donaciones Culturales tiene una clara identificación con la promoción de la cultura y las artes y (ii) las universidades de todas formas cuentan con un régimen de donaciones propio que otorga beneficios muy similares a los contribuyentes, el que no es acumulable con los beneficios de esta ley. Por estos motivos, las donaciones a universidades bajo la Ley de Donaciones Culturales probablemente debieran evaluarse en el contexto general de las donaciones a instituciones dedicadas a la promoción cultural y artística y no en el de las donaciones a universidades. En consecuencia, en adelante se centrará el análisis casi exclusivamente en la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales.

- c) Principales receptores de las donaciones amparadas por la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales

Las donaciones a las universidades chilenas amparadas por la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales en el período 2007 a 2010 (lapso más reciente, estable y para el que existen mayor cantidad de datos disponibles) se concentran fuertemente en unos pocos planteles, según puede verse en el Gráfico N° 3.

Gráfico N° 3: Diez principales receptores de donaciones bajo la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales



Destacan, en primer lugar, las universidades Católica y de Los Andes, con montos promedio anuales entorno a los \$4.500.000.000 y, en segundo lugar, la Universidad de Chile con una cantidad promedio que sobrepasa los \$3.000.000.000, aunque el origen de las donaciones difiere entre estas universidades, según se verá luego. A continuación, se observan las universidades Alberto Hurtado y del Desarrollo, con donaciones por sobre los \$1.000.000.000. El resto de los planteles universitarios (cerca de sesenta) están bajo los \$350.000.000 promedio anuales, recibiendo la décima institución mejor ubicada (Universidad Finis Terrae) menos de \$190.000.000 al año (todo en pesos de 2010).

Conforme se da cuenta en El Mercurio (2012), para el año 2012 destaca un aumento sustantivo de las donaciones recibidas por las universidades de Los Andes, especialmente en relación a la construcción de una clínica en San Carlos de Apoquindo (\$8.856.035.135) y Católica del Norte (\$1.056.335.724), una baja sensible para la universidades Alberto Hurtado (\$574.069.970) y del Desarrollo (\$883.227.604) y alzas moderadas para la universidades Católica (5.585.787.814) y de Chile (4.813.949.753).

- d) Análisis de los receptores de las donaciones amparadas por la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales

Las diferencias existentes entre las principales instituciones receptoras de donaciones justifican hacer una revisión de sus principales características en atención a los elementos que la teoría postula para justificar las donaciones a universidades y los riesgos distributivos identificados por la experiencia comparada. Para tales efectos, a continuación estas instituciones serán evaluadas desde las siguientes perspectivas:

- (i) Eficiencia económica (bienes públicos y externalidades positivas): si se acepta que la producción científica es un buen indicador de los bienes públicos generados por las universidades, los rankings internacionales en la materia y los resultados de los fondos de investigación concursables podrían utilizarse para evaluar la eficiencia en la asignación de las donaciones.

Conforme Scimago Institution Ranking para Iberoamerica del año 2011 sobre investigación científica, las diez universidades chilenas con mayor producción científica se expresan en el Cuadro N° 1.

Si la información del Cuadro N°1 se compara con el número de concursos Fondecyt Regular promedio anuales ganado por cada institución para el período en estudio, los resultados son prácticamente idénticos (Cuadro N° 2). Lo relevante de este criterio es que Fondecyt tiene por misión declarada “estimular y promover el desarrollo de investigación científica y tecnológica básica en el país”, siendo, en consecuencia, un buen indicador del interés nacional de los bienes públicos creados.

Cuadro N° 1: Universidades chilenas mejor posicionadas en el Ranking Scimago sobre producción científica SIR

	Institución	Lugar Ranking
1	Universidad de Chile	19
2	P. Universidad Católica de Chile	31
3	Universidad de Concepción	59
4	Universidad de Santiago	111
5	Universidad Austral de Chile	112
6	Universidad Técnica Federico Santa María	127
7	P. Universidad Católica de Valparaíso	137
8	Universidad Católica del Norte	148
9	Universidad de la Frontera	155
10	Universidad de Talca	160

Fuente: Scimago Institution Rankings (2011).

A partir del análisis de estos datos se observa que existe (i) algún grado de coincidencia entre mayores donaciones y mejores índices de investigación, manifestado principalmente en las universidades de Chile y Católica (aunque la primera recibe cerca de un tercio menos que la segunda por concepto de donaciones), sin embargo (ii) otras importantes universidades receptoras de donaciones como las del Desarrollo (lugar 257 del SIR), de Los Andes (lugar 287 del SIR) y Alberto Hurtado (lugar 360 del SIR) no aparecen entre las instituciones nacionales de mayor producción científica, mientras que (iii) planteles que figuran entre los diez con mejor desempeño en investigación, como la universidades de Concepción, de Santiago, de la Frontera, Federico Santa María o Católica de Valparaíso, no figuran entre las instituciones más privilegiadas del sistema de donaciones y otras, como las universidades Austral y Católica del Norte, tienen una importancia muy secundaria.

Cuadro N° 2: Promedio de Proyectos Fondecyt Regular aprobados (2007-2011)

Lugar	Institución	Promedio anual de proyectos aprobados
1	Universidad de Chile	113,6
2	P. Universidad Católica de Chile	84,4
3	Universidad de Concepción	42
4	Universidad de Santiago	28,4
5	Universidad Austral de Chile	21,4
6	P. Universidad Católica de Valparaíso	18,6
7	Universidad Técnica Federico Santa María	16,6
8	Universidad de Talca	10,6
9	Universidad Católica del Norte	8,4
10	Universidad de la Frontera	8,4

Elaboración propia en base a los datos publicados por Fondecyt.

Por otro lado, para hacer una evaluación sobre las universidades que generan mayores externalidades positivas en su labor docente, puede considerarse como una buena aproximación los resultados del proceso de acreditación que es llevado adelante por la Comisión Nacional de Acreditación, toda vez que su objetivo declarado es "la certificación pública (...) a las instituciones, programas de pregrado y programas de postgrado que cumplen con criterios de calidad previamente definidos (...) - y que (...) tiene por objeto fomentar y dar garantía pública de la calidad de las instituciones de educación superior, programas de pregrado y programas de postgrado".

Según la cantidad de años de acreditación, se puede concluir que (i) existe un cierto nivel de coincidencia entre las universidades de mayor calidad docente y las que perciben mayor cantidad de donaciones, sobre todo entre las que encabezan el sistema (las universidades de Chile y Católica que tienen el máximo de 7 años de acreditación), sin embargo (ii) varias de las instituciones con buenos resultados de acreditación (6 años de acreditación) no aparecen dentro de las mayores donatarias del sistema, como ocurre con las universidades Católica de Valparaíso, de Concepción, de Santiago y Federico Santa María, mientras que (iii) algunas instituciones con 5 años de acreditación se encuentran en lugares de mayor privilegio en materia de donaciones que las de tramos superiores, como ocurre con las universidades de Los Andes, del Desarrollo y Alberto Hurtado.

- (ii) Composición socioeconómica de la matrícula de pregrado: Considerando la elevada segmentación socioeconómica del sistema escolar chileno que se describe en García-Huidobro (2007), una forma de determinar la composición socioeconómica de las universidades puede ser atendiendo al colegio de origen de sus alumnos (municipal, particular subvencionado y particular pagado). Dado que los grupos de mejor condición socioeconómica se concentran marcadamente en los colegios particulares pagados, mientras el resto se distribuye en colegios municipales y subvencionados, la proporción de alumnos que provienen de uno u otro tipo de establecimiento puede ser considerado una buena aproximación del nivel socioeconómico de las distintas universidades. Vistos los datos de la Ficha Académica del SIES, las diez universidades chilenas que cuentan con la mayor proporción de estudiantes cuyo colegio es de origen municipal y particular subvencionado son las que se resumen en el Cuadro N° 3:

Cuadro N° 3: Universidades con mayor proporción de alumnos provenientes de colegios municipales y particulares subvencionados para el año 2010

	Institución	Alumnos Colegio Municipal y Subvencionado (%)
1	Universidad Adventista de Chile	100
2	Universidad Arturo Prat	99
3	Universidad Miguel de Cervantes	99
4	Universidad de Los Lagos	99
5	Universidad Bolivariana	98
6	Universidad de Aconcagua	98
7	Universidad de Atacama	98
8	Universidad Católica de Temuco	98
9	Universidad de La Serena	97
10	Universidad Bernardo O'Higgins	97

Elaboración propia en base a SIES. Ficha Académica.

Por el otro extremo, las diez universidades con la menor proporción de alumnos de colegios municipales o particulares subvencionados son las siguientes:

Cuadro N° 4: Universidades con menor proporción de alumnos provenientes de colegios municipales y particulares subvencionados para el año 2010

	Institución	Alumnos Colegio Municipal y Subvencionado (%)
1	Universidad de los Andes	9
2	Universidad Adolfo Ibáñez	12
3	Universidad del Desarrollo	27
4	Universidad Finis Terrae	31
5	P. Universidad Católica	34
6	Universidad Diego Portales	50
7	Universidad del Pacífico	59
8	Universidad de Artes, Ciencias y Comuniones	59
9	Universidad de Chile	63
10	Universidad Nacional Andrés Bello	72

Elaboración propia en base a SIES. Ficha Académica.

De la revisión de estos cuadros aparece que de las diez instituciones que captan la mayor cantidad de recursos del sistema de donaciones beneficiadas tributariamente, ninguna figura entre las diez instituciones que atienden a los sectores de menor nivel socioeconómico del país. Sin embargo, debe mencionarse el caso de las universidades Austral, Católica del Norte y Alberto Hurtado, que si bien no figuran entre las diez instituciones señaladas, tienen una alta proporción de alumnos que provienen de colegios municipales y particulares subvencionados (89, 85 y 76%, respectivamente).

En cambio, de entre los diez planteles más beneficiados por el sistema de donaciones, las universidades de los Andes y Adolfo Ibáñez, aparecen notoriamente como las instituciones con la mayor proporción de alumnos provenientes de la educación particular pagada (con el 91% y 88%, respectivamente), seguidas por las universidades del Desarrollo, Finis Terrae y Católica de Chile (con el 73, 69 y 66% respectivamente).

A partir del quinto lugar, la proporción de alumnos provenientes de colegios municipales y particulares subvencionados aumenta rápidamente, siendo destacable que la Universidad de Chile (9ª en la tabla), tiene un 63% de alumnos provenientes de colegios municipales y particulares subvencionados.

Sin embargo, en la medida que los tamaños de la matrícula de las diez principales donatarias son muy distintos, un adecuado análisis desde la perspectiva del impacto de las donaciones en el presupuesto de las universidades, requiere determinar el monto que cada una de ellas recibe por cada alumno de pregrado matriculado, según se presenta en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5: Donaciones por alumno de pregrado

	Institución	Donación anual per cápita promedio 2007 a 2010 (pesos de 2010)
1	U. de los Andes	916.982
2	U. Alberto Hurtado	374.380
3	P. U. Católica	228.515
4	U. de Chile	134.642
5	U. del Desarrollo	121.843
6	U. Finis Terrae	53.598
7	U. de Viña Del Mar	48.997
8	U. Adolfo Ibáñez	41.205
9	U. Católica Del Norte	30.797
10	U. Austral de Chile	28.795

Elaboración propia en base a: SIES. Apoyo Financiero a Instituciones y SIES. Ficha Académica.

Como se observa, este indicador modifica sustancialmente la ordenación y relevancia de las donaciones recibidas por las diferentes universidades. La U. de los Andes es, con mucho, la principal captadora de donaciones del sistema, habiendo recibido en promedio durante el período 2007-2010 un aporte por alumno de pregrado de \$916.982 al año, seguida de lejos por la Universidad Alberto Hurtado, con \$374.380. Más atrás se sitúa la P. Universidad Católica con \$228.515 por año y, un tramo más abajo, se encuentran las universidades de Chile y del Desarrollo, con \$134.642 y \$121.843 anuales, respectivamente. Finalmente, el resto de las instituciones recibió menos de \$60.000 por alumno de pregrado al año por este concepto (todo en pesos de 2010).

En consecuencia, al relacionar la composición socioeconómica de la matrícula de pregrado con las donaciones per cápita, se obtienen resultados mixtos: (i) la mayor proporción de las donaciones transfiere recursos a universidades con matrículas de origen socioeconómico privilegiado, especialmente en el caso de la U. de los Andes y, en menor medida, la P. U. Católica y la U. del Desarrollo; (ii) una proporción relativamente baja de las donaciones subvenciona a universidades con matrículas de origen social mixto, como en el caso de la U. Alberto Hurtado y la U. de Chile y (iii) prácticamente no existe redistribución hacia las instituciones que concentran su matrícula en los alumnos de estratos socioeconómicos más bajos.

- (iii) Misión: Si bien las misiones y principios que declaran muchas instituciones aportan poca información sustancial, ésta y su ubicación geográfica puede servir para un análisis preliminar.

Dentro de las cinco universidades que reciben la mayor cantidad de donaciones, se destaca que todas tienen su centro de gravedad en Santiago y ninguna declara especial compromiso con el desarrollo regional. A su vez, si este análisis se expande a los diez principales receptores de donaciones, sólo dos tienen una identificación marcadamente regional (las universidades Austral y Católica del Norte).

Por otro lado, de entre las cinco principales receptoras de donaciones, tres se autodefinen con algún grado de vocación católica (ya sea por ser de propiedad de la Iglesia Católica o declarar estar inspiradas o comprometidas con determinados movimientos o congregaciones religiosas, como el Opus Dei o la Compañía de Jesús). Si este análisis se expande a las diez universidades representadas en el Gráfico N° 3, resulta que la mitad se autodefinen con algún grado de vocación católica o cuentan con una proporción relevante de sacerdotes en su consejo superior (Universidad Finis Terrae).

Finalmente, entre las diez instituciones con mayores donaciones, solamente la Universidad de Chile es estatal. Del resto, tres son universidades privadas pertenecientes al Consejo de Rectores y seis son privadas no tradicionales.

- (iv) Riesgos de captura: Si bien el SIES publica una Ficha Financiera que resume los balances y estados de resultado informados por las diferentes universidades, “existen criterios diversos en cuanto a la forma de contabilizar ciertos eventos financieros, lo que implica, en la práctica, una dificultad adicional para comparar los diferentes estados financieros” y, consultado por su contenido, el Ministerio de Educación solamente indica que “el ítem ‘Ingreso de Explotación’, comprende los ingresos de las instituciones de educación superior, aranceles, matrículas, servicios, etc”, sin especificar si incluye las donaciones.

Con todo, a partir de los últimos Ingresos de Explotación de las universidades disponibles (año 2009), puede intentarse una estimación gruesa de la importancia relativa de las donaciones en su presupuesto, conforme se hace en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6: Importancia relativa de las donaciones para los diez principales receptores de donaciones (2007-2010)

Universidad	Ingresos de explotación declarados para el año 2009 (pesos de 2010)	Ingreso anual promedio por donaciones en entre 2007 y 2010 (pesos de 2010)	Importancia relativa del ingreso por donaciones (%)
P. U. Católica de Chile	387.293.646.892	4.607.564.764	1,19
U. de los Andes	24.931.610.293	4.498.717.090	18,04
U. de Chile	231.606.449.260	3.359.598.285	1,45
U. Alberto Hurtado	11.914.869.626	1.325.682.316	11,13
U. del Desarrollo	43.315.263.529	1.171.642.466	2,7
U. Austral de Chile	48.803.588.161	316.897.156	0,65
U. de Viña del Mar	12.990.183.204	300.204.901	2,31
U. Católica del Norte	38.069.928.323	284.659.290	0,75
U. Adolfo Ibáñez	37.702.496.677	250.733.748	0,66
U. Finis Terrae	13.889.493.252	188.345.617	1,36

Elaboración propia en base a: SIES. Apoyo Financiero a Instituciones y SIES. Ficha Financiera.

El Cuadro N°6 indica que, para la mayoría de las universidades, la incidencia de las donaciones en su presupuesto sería baja o insignificante, por lo que, en general, no pareciera generar riesgo de captura para las instituciones del sistema universitario nacional. Solamente las universidades de los Andes y Alberto Hurtado evidencian un mayor grado de dependencia de esta forma de ingreso, aunque éstas parecen seguir siendo relativamente bajas en comparación a los estándares de Estados Unidos (ver Gráfico N°1).

En el caso de la U. de los Andes, se observa que esta parece tener un importante ingreso por donaciones, las que proceden significativamente de un grupo relativamente reducido y homogéneo de donantes constituido por grupos empresariales familiares con una marcada afinidad ideológica con la institución, según se verá luego. Por su parte, si bien el ingreso por donaciones de la U. Alberto Hurtado parece menos relevante que el de la U. de los Andes, éstas proceden en una proporción importante de un único grupo empresarial familiar, que también cuenta con un marcado compromiso con dicha universidad, según se indica más adelante. En consecuencia, para estas instituciones, la existencia de un riesgo de captura podría estimarse de baja a moderada.

e) Análisis de los donantes del sistema universitario

- (i) Perspectiva general: revisados en forma general los datos disponibles sobre el origen de las donaciones amparadas por la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, se obtiene que estas se componen de la forma que indica el Cuadro N°7.

Los datos del Cuadro N° 7 dan cuenta que existe un bajo número de contribuyentes (2.150) que hace donaciones bajo el instrumento antes señalado. De estos donantes, la mayor proporción (un 77%) se compone de personas jurídicas (tanto en número de donantes como en montos donados), lo que parece confirmar la afirmación de Irarrázaval y Guzmán (2000) en el sentido de se trata de un sistema difícil de utilizar por personas naturales (ver sección b precedente). Sin embargo, el Cuadro N°7 también evidencia que existe un número de personas naturales (un 23% del total de donantes) que hacen donaciones sustantivas a las universidades, correspondientes al 26,3% del total de las donaciones en este período. La existencia de estos donantes no debe estimarse como contradictorio con la afirmación de Irarrázaval y Guzmán porque,

atendido el bajo número de donantes y los elevados montos involucrados, debe tratarse principalmente de grandes contribuyentes que llevan contabilidad y tributan en el global complementario del impuesto a la renta.

Cuadro N°7: Composición general de las donaciones bajo la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales en el período 2007 a 2010 (pesos de 2010)

Tipo de persona	Número y porcentaje del total	Monto donado (pesos de 2010) y porcentaje del total
Personas naturales	490 (23%)	19.232.763.578 (26,3%)
Personas jurídicas	1660 (77%)	53.790.781.888 (73,7%)
Total	2150 (100%)	73.023.545.466 (100%)

Elaboración propia en base Ministerio de Educación. Respuesta a solicitud N° AJ-001W0784755 (2011)

- (ii) Características de los principales donantes: a partir de los datos obtenidos del Ministerio de Educación bajo la Ley de Transparencia la información disponible en la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) y lo señalado en recientes reportajes de prensa referidos directamente a esta materia (La Tercera, 2007; Torres, 2011; y La Tercera, 2011) se han sistematizado los treinta contribuyentes (individualmente considerados) que han realizado las mayores donaciones al sistema universitario en el período 2007 a 2010 bajo la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, las que equivalen al 58% de los montos donados bajo ese instrumento en el mismo período. En el Cuadro N° 8 se resumen, a título ilustrativo, los diez mayores donantes del sistema para ese lapso.²

Si bien no se agregaron los contribuyentes sujetos materialmente a un mismo controlador, del análisis de los datos pueden extraerse algunas conclusiones generales: (i) la mayor parte de los donantes del sistema corresponde a grupos empresariales de origen nacional, de tipo familiar, que hacen aportes permanentes o frecuentes al sistema universitario, tanto a título personal como desde las empresas que controlan, (ii) existe una muy baja presencia de filiales de empresas internacionales entre los donantes, pero individualmente éstas hacen aportes permanentes y de gran entidad y (iii) periódicamente existen algunas personas y empresas que hace aporte cuantiosos pero aislados al sistema universitario.

Revisada las principales características de los donantes y el destino de sus donaciones, puede proponerse preliminarmente que los aportes de los donantes de origen chileno parecen responder a dos motivaciones principales: en primer lugar, a un compromiso ideológico de tipo religioso con las instituciones beneficiarias (especialmente en el caso de la U. de los Andes) y, en segundo lugar, a vinculaciones corporativas derivada de la identidad de los controladores de los donantes con los directivos de algunas instituciones donatarias (aparentemente, es el caso de las universidades del Desarrollo, de Viña del Mar y de los Andes). Adicionalmente, el hecho que exista una fuerte presencia de la elite empresarial nacional en las donaciones a instituciones que cuentan con las matrículas socialmente más aventajadas, sugiere estos aportes pueden estar motivados por la existencia de estrechas relaciones sociales entre ambos.

Finalmente, lo reducido de la presencia de filiales de empresas transnacionales entre los donantes hace más difícil generalizar sus motivaciones. Sin embargo, estas parecen estar más ligadas al interés por el desarrollo de determinados proyectos académicos o a programas de responsabilidad social empresarial orientados a los mercados en que actúan. En particular, la Universidad de Chile recibe prácticamente la totalidad de las donaciones beneficiadas de filiales chilenas de dos empresas transnacionales.

- f) Proporción de la renuncia fiscal

Irarrázaval y Guzmán (2000) estiman la parte de la recaudación que el Estado deja de percibir por efecto de los incentivos para las donaciones a universidades en cerca de un 60% del total de los aportes acogidos a la Ley Donaciones a las Universidades e Institutos Profesionales y (ii) en torno a un 50% para las donaciones realizadas al amparo de la Ley de Donaciones Culturales.

Por su parte, en base a los Presupuestos de Gastos Tributarios Anuales del Servicio de Impuestos Internos del período 2007 a 2010 es posible cuantificar la renuncia fiscal para la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales en ese lapso en un monto promedio anual de aproximadamente \$6.501.025.000 (pesos de 2010). Aplicando una metodología análoga a la de Irarrázaval y Guzmán y considerando que el monto de dinero promedio donado a la

² El resto de los datos están disponibles en la tesis señalada en la nota al pie N° 1.

educación terciaria en el mismo período asciende a \$ 18.226.073.269 (pesos del 2010), el gasto tributario derivado de la franquicia en estudio habría equivalido en promedio a, aproximadamente, un 36% de los montos donados.

Cuadro N° 8: Diez principales donantes bajo la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales en el período 2007-2010 (pesos de 2010)

	Nombre o Razón Social del donante	Monto	Principal(es) destinatario(s)	Frecuencia	Características
1	Minera Escondida Limitada	8.956.260.352	- U. de Chile (90,4%) - P. U. Católica (5,5%) - U. Católica del Norte (2,6%) - U. de Antofagasta (1,4%)	2007, 2008, 2009 y 2010	Filial chilena controlada por matriz Australiana (BHP). Es aportado principalmente para el Magister de Gestión para la Globalización del Departamento de Ingeniería Industrial de la U. de Chile (La Tercera, 2007; Torres, 2011 y La Tercera 2011).
2	Banco Santander Chile	5.150.799.872	- P.U. Católica (27,4%) - U. de Chile (22,9%) - El resto se reparte en casi 50 instituciones, incluidos Institutos Profesionales, sin que ninguno reciba más del 5% del total.	2007, 2008, 2009 y 2010	Banco nacional adjudicatario de una de las licitaciones para administrar el crédito con aval del Estado, filial de empresa transnacional bancaria. Las donaciones forman parte de su programa de Responsabilidad Social Empresarial (La Tercera, 2007; Torres, 2011).
3	Elina Patricia Gianoli Gainza	3.573.066.752	U. de los Andes (100%)	2007, 2008, 2009 y 2010	Empresaria uruguaya ligada al Opus Dei con inversiones en Chile (La Tercera, 2007; Torres, 2011; La Tercera 2011).
4	Minera Los Pelambres	2.281.638.912	- P. U. Católica (93,6%) - U. de Chile (5,2%) - U. de La Serena (0,5%)	2007, 2008, 2009 y 2010	Empresa nacional controlada por el grupo Luksic. Principal destino: infraestructura para el Centro de Minería UC (La Tercera, 2007; Torres, 2011).
5	Eduardo Fernández León	1.486.857.472	- U. de los Andes (99,3%) - U. Alberto Hurtado (0,7%)	2007, 2008, 2009 y 2010	Empresario nacional ligado al Opus Dei, director y fundador de la U. de los Andes. (LaTercera, 2007; Torres, 2011).
6	José Antonio Garcés Silva	1.387.240.448	- U. de los Andes (99,5%) - U. Alberto Hurtado (0,5%)	2007 y 2010	Empresario nacional, director de la U. de los Andes (La Tercera, 2007; Torres, 2011 y La Tercera, 2011).
7	Carmen Izquierdo Menéndez	1.214.108.032	U. de los Andes (100%)	2009 y 2010	Hermana de Matías Izquierdo Menéndez, fundador de la U. de los Andes (Torres, 2011).
8	Sergio Valech Aldunate	1.174.790.144	- P.U. Católica (95,2%) - Católica de Temuco (4,8%)	2007	Sacerdote. Obispo Emérito Auxiliar de Santiago (La Tercera, 2007).
9	Tomas Fernández Mac Auliffe	1.121.190.400	U. de los Andes (100%)	2007, 2008 y 2010	Hijo de Eduardo Fernández León (La Tercera, 2011).
10	Alberto Hurtado Fuenzalida	1.065.025.920	U. Alberto Hurtado (100%)	2007 y 2008.	Empresario nacional vinculado familiarmente a San Alberto Hurtado (La Tercera, 2007).

Elaboración propia en base a datos entregados por el Ministerio de Educación bajo la Ley de Transparencia (2011), datos publicados por la Superintendencia de Valores y Seguros (2011), La Tercera (2007), Torres (2011), La Tercera (2011) y páginas web institucionales.

Las diferencias con los resultados de Irrázaval y Guzmán (2000) podrían explicarse por el efecto de los topes impuestos al beneficio: en la medida que existan más donantes individuales que hayan aumentado la proporción de donaciones por sobre los topes y que existen límites máximos para la acumulación con otros beneficios tributarios, la renuncia fiscal anual sería proporcionalmente menor.

Por el mismo motivo, debe tenerse presente que el gasto fiscal para cada donante varía considerablemente según la proporción de la misma que exceda los topes. De esta forma, si se considera el valor promedio para la UTM del año 2010, resulta que el tope relevante para las donaciones en estudio habría sido de aproximadamente \$519.568.000. Esto permite intuir claramente que, excluidos los cuatro primeros donantes (Minera Escondida, Banco Santander, doña Elina

Gianoli y Minera Los Pelambres), para la mayoría de ellos, la renuncia fiscal por concepto de donaciones debe ser mucho más cercana a lo propuesto por Irrarázaval y Guzmán.

■ CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

a) Principales conclusiones:

Los principales efectos prácticos del sistema de incentivos tributarios para donaciones a universidades son los siguientes:

- (i) Respecto de la inversión total en educación superior: No existen estudios que cuantifiquen el impacto de los incentivos tributarios en las donaciones a las universidades en Chile. En otras palabras, se conoce cuantas son las donaciones y cuanto es el incentivo, pero se desconoce cuanto hubieran sido en ausencia de incentivos tributarios. Sin embargo, los modelos teóricos (especialmente, la existencia de altruismo impuro y de beneficios privados), la experiencia comparada y la evidencia empírica disponible, permiten intuir que el sistema de incentivos tributarios efectivamente aumenta la cantidad total de dinero que se destina a la educación universitaria en Chile. Con todo, los recursos que el sistema de educación terciaria recibe por este mecanismo siguen siendo extraordinariamente bajos en comparación a otros países que, al igual que Chile, cuentan con un bajo financiamiento público para la educación superior (como Estados Unidos), por lo que puede concluirse que el sistema no cumple suficientemente con su justificación de atraer mayor inversión a la educación superior.
- (ii) Respecto de la renuncia fiscal: los incentivos tributarios implican la pérdida para el Estado de una parte de la recaudación fiscal que, para los últimos años, puede estimarse como no menor a un 36% de los montos donados. Sin embargo, para la mayoría de los donantes individualmente considerados, esa proporción debe ser mayor, acercarse a una cifra en torno al 50%, debido al efecto del tope en el cálculo del promedio. Estos son recursos que el Estado podría haber administrado y, en vez, acepta que sean asignados discrecionalmente por ciertos privados de acuerdo a la ley.
- (iii) Respecto de la eficiencia asignativa: la actual estructura normativa del sistema de incentivos no asegura que el destino de las donaciones (y de la renuncia fiscal) sean las instituciones que generan las mayores economías externas, ya que no responde explícitamente a razones de mayor productividad científica (bien público), calidad docente u otra forma de "aporte al país". En los hechos, no existe una correlación evidente entre las donaciones y una mejor docencia o mayor investigación, de lo que puede concluirse que el sistema de incentivos tributarios vigente no está cumpliendo adecuadamente con la función de maximizar la eficiencia económica (producción de bienes públicos y subvención de externalidades positivas) que postula la teoría para justificar su existencia.
- (iv) Respecto de la distribución: la regulación del sistema de incentivos vigente no considera aspectos distributivos para la asignación de las donaciones y la renuncia fiscal. En los hechos, los resultados distributivos del sistema concentran sus beneficios en las universidades que cuentan con una alta proporción de estudiantes de posición socioeconómica alta, en instituciones de Santiago y en planteles con diversidad de misiones católicas, por lo que puede concluirse que aparentemente el sistema vigente no está cumpliendo satisfactoriamente una justificación redistributiva de la riqueza hacia sectores de menores ingresos, universidades regionales o con diversidad de visiones ideológicas.
- (v) Respecto de los donantes: los principales donantes del sistema se identifican mayoritariamente con los principales grupos empresariales familiares chilenos y, en menor medida, con filiales chilenas de empresas transnacionales. Dentro de los grupos empresariales chilenos parecen evidenciarse motivaciones derivadas de vínculos ideológicos (religiosos), corporativos y sociales con las universidades donatarias. Entre las empresas transnacionales, las motivaciones parecen derivar mayormente de la naturaleza de los proyectos académicos de las instituciones donatarias o programas de responsabilidad social empresarial dirigidos a los mercados en que actúan. Por lo tanto y considerando los estudios comparados referidos en el numeral (iv) del literal b) de la sección III precedente, es probable que la donaciones de los grupos empresariales familiares nacionales tengan una elasticidad-precio menor que la de las filiales chilenas de empresas transnacionales.

b) Recomendaciones de política pública

Cabe señalar que existen buenos argumentos teóricos para mantener un sistema de incentivos tributarios para donaciones a universidades. A su vez, la experiencia internacional en la materia parece ser en general positiva, ya que estos sistemas lograrían importantes aumentos en la cantidad de recursos invertidos en el sistema universitario e

incrementarían su pluralismo. Sin embargo, el análisis comparado también da cuenta de que estos sistemas entrañan riesgos, especialmente respecto de los resultados distributivos de las donaciones.

En el caso de Chile, las conclusiones expuestas en la sección precedente dan cuenta de que el sistema de incentivos tributarios vigente cumple en modo muy imperfecto con sus justificaciones teóricas, mientras que las críticas que surgen de la experiencia comparada parecen tener una especial vigencia.

En concreto, el sistema vigente en Chile presenta serios defectos desde la perspectiva de (i) el volumen total de las donaciones, (ii) su eficiencia asignativa y (iii) sus resultados distributivos. Por lo tanto, dado el esquema general de financiamiento universitario vigente en Chile, se sugiere reformar el sistema en concordancia con las funciones de asignación (eficiencia) y distribución (equidad) que corresponden al Estado en una economía social de mercado según autores como Stiglitz (2000) o Rosen (2002).

Para tales efectos, una primera sugerencia radical podría ser eliminar el sistema y devolver al Estado la facultad de asignar estos recursos tributarios. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que las donaciones privadas pueden ser útiles en aumentar los recursos de las universidades, lo cual puede ser positivo en la medida que se genere docencia e investigación de calidad. En este contexto se sugieren las siguientes modificaciones:

- (i) Dar acceso al sistema de incentivos tributarios a un mayor número de contribuyentes: se recomienda ampliar y simplificar el sistema de incentivos a las donaciones para hacerlo asequible, en términos efectivos, a personas naturales que no lleven contabilidad y a contribuyentes de la segunda categoría del impuesto a la renta, tanto para donaciones entre vivos como por causa de muerte. En concreto, se sugiere que este tipo de contribuyentes reciba un crédito fiscal por un determinado porcentaje de los montos que done a universidades (por la naturaleza de estos impuestos no procede considerar una deducción de la base imponible como gasto de parte de la donación). Esta medida permitiría ampliar el set de donantes, logrando así aumentar la cantidad de dinero disponible para la educación superior y diversificar los proyectos destinatarios de las donaciones, por la vía de incluir como donantes a actores que hoy son, en los hechos, excluidos del sistema. Con todo, el impacto de esta reforma es moderado toda vez que de acuerdo a las estadísticas que publica el SII en su sitio web, durante el año tributario 2011 un 59% de los contribuyentes del impuesto a la renta estaban dentro del tramo exento de este tributo.
- (ii) Difundir el sistema entre las empresas transnacionales: se sugiere crear una instancia permanente que facilite a las universidades nacionales entrar en contacto con estas empresas en relación al sistema de donaciones.
- (iii) Reducir moderadamente la discreción de los donantes con menor elasticidad-precio: se propone modificar el régimen general de incentivos vigente mediante la inclusión de un overhead (un porcentaje) destinado a un fondo general a ser asignado por un organismo público entre las distintas universidades, conforme a criterios de interés público como los antes señalados (excelencia en investigación, características socioeconómicas de los alumnos).
- (iv) Aumentar en forma focalizada los beneficios tributarios para las donaciones de privados con mayor elasticidad-precio: se sugiere modificar el incentivo de la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales, para que sobre el sistema o tramo general vigente (y modificado conforme a lo señalado en (iii) precedente), existan dos sistemas o tramos especiales que otorguen mayores beneficios tributarios que aquellos del régimen o tramo general (por ejemplo, un aumento de los topes o el crédito fiscal):
 - a) Un sistema de incentivos privilegiados para donaciones dirigidas a universidades determinadas conforme a criterios objetivos y generales de eficiencia y distribución, determinadas ex ante por ley; y
 - b) Un sistema de incentivos privilegiados de aplicación casuística, administrado por un Comité Calificador de Donaciones Universitarias similar al de la Ley de Donaciones Culturales.

■ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Libros y artículos

1. ANDREONI, James. Impure Altruism and Donations to Public Goods: a Theory of Warm-Glow Giving. *The Economic Journal*. N° 100, 1990.
2. ANDREONI, James. Toward a Theory of Charitable Fund-Raising. *Journal of Political Economy*. Vol. 106 N° 6, 1998.

3. ANDREONI, James; PAYNE, Abigail; SMITH, Justin y KARP, David. Diversity and Donations: The effect of religious and ethnic diversity on charitable giving. NBER Working Paper Series. Working Paper 17618. National Bureau of Economic Research, 2011.
 4. ANTOINE, Cristián.
 - a) Réquiem para las donaciones culturales en Chile? Quantum. Vol. 3, N° 2. Diciembre, 2008.
 - b) Panorama Latinoamericano de políticas públicas para incentivar el mecenazgo privado en el sector cultural. Aportes para el Debate. N° 23. Asociación de Administradores Gubernamentales, 2009.
 5. BERGSTROM, Theodore; BLUME, Lawrence y VARIAN, Hal. On the Private Provision of Public Goods. Journal of Public Economics. N° 29, 1986.
 6. BRUNNER, José Joaquín y URIBE, Daniel. Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, 2007.
 7. BRUNNER, José Joaquín. Desempeño del sistema chileno en la perspectiva internacional comparada. En: BRUNNER, José Joaquín y PEÑA, Carlos (editores). "Reforma de la Educación Superior". Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, 2008.
 8. CACERES, Carlos. El Financiamiento de las Instituciones de Educación Superior. En: BRUNNER, José Joaquín y PEÑA, Carlos (editores). "Reforma de la Educación Superior". Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, 2008.
 9. CLOTFELTER, Charles.
 - a) Federal Tax Policy and Charitable Giving. University of Chicago Press. Chicago, Estados Unidos de América, 1985.
 - b) Charitable Giving and Tax Legislation in the Reagan era. Law and Contemporary Problems. N° 48, 1985.
 10. GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo. Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno. Revista Pensamiento Educativo. V. 40, N°1, 2007.
 11. GARRETON, Manuel Antonio. Las políticas culturales: conceptos y tendencias en Chile. Disponible en: Unidad Virtual de Información Cultural. Biblioteca Centro Cultural de España.
 12. IRARRAZAVAL, Ignacio y GUZMAN, Julio. Incentivos Tributarios para Instituciones sin Fines de Lucro: análisis de la experiencia internacional. Estudios Públicos. N° 77, verano, 2000.
 13. LIST, John. The Market for Charitable Giving. Journal of Economic Perspective. V. 25, N°2, 2011.
 14. MARCEL, Mario y TOKMAN, Carla. ¿Cómo se Financia la Educación en Chile? Estudio de Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, Santiago 2005.
 15. OECD.
 - a) On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education. OECD Education Working Papers. N° 7, 2007.
 - b) Education at a glance 2010. OECD indicators. <En Línea>.
 16. POBLETE, Orlando. Donar para educar más y mejor. El Mercurio. <En Línea>. 29 enero 2009.
 17. REICH, Rob. Would American make Charitable Donations without Tax Incentives? Stanford Social Innovation Review. Stanford University, 2005.
 18. ROSEN, Harvey. Hacienda Pública. 5a edición, Mc Graw Hill, Madrid, España, 2002.
 19. SCHLUNK, Herwig. An Argument for the Repel of Tax Preferences for Educational Endowments. Vanderbilt University Law School Law and Economics Working Papers. N° 09-37, 2009.
 20. STEINBERG, Richard. Taxes and giving: new findings. Voluntas. Vol. 1, N°2. 1990
 21. STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. Ed. Antoni Bosch, Barcelona, 2000.
 22. THE ECONOMIST. The brains business. A survey of higher education. <En Línea>. 10 septiembre 2005.
 23. TIEHEN, Laura. Tax Policy and Charitable Contributions of Money. National Tax Journal. N° 54, 2001.
 24. TORRES, Verónica. Donaciones a Universidades: El sistema que favorece a las instituciones que educan a la elite. Centro de Investigación e Información Periodística (CIPER). <En Línea>. 2 noviembre 2011.
 25. WARR, Peter.
 - a) WARR, Peter. Pareto Optimal Redistribution and Private Charity. Journal of Public Economics. N° 19, 1982.
 - b) The Private Provision of Public Goods is independent of the Distribution of Income. Economics Letters. N° 13, 1983.
 26. YETMAN, Michelle y YETMAN, Robert. How does the Incentive of the Charitable Deduction Vary Across Charities? Working Paper, June 15, 2010 (under revision for 2nd round at The Accounting Review).
 27. ZOLT, Eric. Tax deductions for charitable contributions: domestic activities, foreign activities or none of the above. En: "Colloquium on Tax Policy and Public Finance". <En Línea>. New York University School of Law, 2011.
- b) Artículos de prensa (nacionales y extranjeros)
1. EL MERCURIO. Donaciones a universidades crecieron el 51% entre 2010 y 2011. 8 junio 2012. p. C 6.
 2. EL PAIS. Cameron reforma las Universidades. 27 noviembre 2010. <En Línea>.
 3. LA NACIÓN.
 - a) Secretos del sistema de donaciones a las Universidades e institutos: Dar sin que duela. 5 enero 2003. <En Línea>.
 - b) Caen donaciones de privados a universidades. 12 abril 2010. <En Línea>.

4. LA TERCERA.
 - a) Donaciones a universidades bajan 10% en 2008% y U. Católica lidera recaudaciones. 5 mayo 2007. <En Línea>.
 - b) Diez grupos aportan el 60% de las donaciones a universidades chilenas. 4 diciembre 2011. p.p. 24 y 25.
5. THE GUARDIAN.
 - a) Blair seeks US-style donations to universities. 15 febrero 2007. <En Línea>.
- d) Otros
 1. COMISION NACIONAL DE ACREDITACION. Página Web. <En Línea>.
 2. FONDO NACIONAL DE DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO. Página Web. <En Línea>.
 3. CONICYT. Web of Science, Institution for scientific Information (ISI). <En Línea>.
 4. MINISTERIO DE EDUCACIÓN.
 - a) Respuesta a solicitud N° AJ-001P0772791. 17 noviembre 2011 (solicitud bajo Ley de Transparencia).
 - b) Respuesta a solicitud N° AJ-001W0784755. 20 diciembre 2011 (solicitud bajo Ley de Transparencia).
 5. SCIMAGO INSTITUTION RANKINGS. Ranking Iberoamericano SIR 2011. <En Línea>.
 6. SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS.
 - a) Resolución Exenta N° 4877. 16 diciembre 2010 (solicitud por Ley de Transparencia).
 - b) Presupuestos de Gasto Tributarios. Informes años 2008, 2009 y 2010. <En Línea>.
 - c) Numero de contribuyentes y monto del impuesto global complementario (sección estadísticas). <En Línea>.
 7. Servicio de Información de Educación Superior (SIES).
 - a) Apoyo Financiero a Instituciones. <En Línea>.
 - b) Ficha Académica. <En Línea>.
 - c) Ficha Financiera de Educación Superior. <En Línea>.
 - d) Nota metodológica sobre información financiera. <En Línea>.
 8. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. Declaración de principios. En: La universidad. Principios UC. <En Línea>.
 9. UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO. Nuestra universidad. Misión de la UAH. <En Línea>.
 10. UNIVERSIDAD DE LOS ANDES.
 - a) Misión y visión. <En Línea>.
 - b) Financiamiento. <En Línea>.
 11. UNIVERSIDAD FINIS TERRAE. Quienes somos. Consejo Superior. <En Línea>.