

El País que Viene: Financiamiento Político*

SALVADOR VALDÉS PRIETO

- Una reciente encuesta CEP encuentra que la Alianza está peor parada que la Concertación en la percepción del electorado, respecto a cuál tiene más que esconder respecto a su financiamiento. Debido a que un porcentaje anormalmente alto de los Independientes declara “No saber” cuál sector tiene más que esconder, esta asimetría está en evolución y abre espacio para iniciativas de las coaliciones.
- El gobierno ha propuesto una ley sobre “Límite y Control del Gasto Electoral”. Junto con buenos aportes, como exigir a las candidaturas llevar contabilidad, otras propuestas empeorarían la situación real de deshonestidad financiera en la política:
 - (1) Propone publicidad obligatoria de las fuentes de fondos de cada candidato (publicar quién donó, cuánto, a quién). Si esta exigencia tuviera éxito, permitiría al oficialismo, actual y futuro, impedir que su oposición se financie con donaciones de empresas reguladas y contratistas del Estado. El oficialismo podría dañarlas fácilmente apenas se publique que han donado a la oposición. La exigencia de publicidad tampoco bloquea la corrupción, como demuestra la experiencia de los EE.UU. Incluso permite que surja un “Dicom político” para evaluar candidatos a empleos de todo tipo.
 - (2) Propone un límite global al gasto de cada candidato. Su fin legítimo sería impedir que la desigualdad económica entre candidatos supere el umbral que permite ahogar en publicidad a los competidores. Sin embargo, ya existen otros límites parciales que logran ese fin, entre otros aquél que prohíbe adquirir publicidad en TV. Lo pertinente es comparar los beneficios y costos adicionales de un límite global. El nivel del límite propuesto es tan bajo que sólo castiga al candidato aspirante que logra compensar, con dinero obtenido de sus adherentes, las ventajas del rival titular que busca la reelección. Por eso, el límite global “apernaría” a los titulares, reduciendo la competencia en política.
- Es posible que esta ley sea fácilmente evadible, y por lo tanto irrelevante. Sin embargo, también puede ocurrir lo contrario: el Presidente de la República podría destinar, en las futuras leyes de Presupuestos, fuertes recursos a la fiscalización de esta ley, hasta obligar a los candidatos a revelar sus fuentes de fondos y a cumplir los límites globales al gasto.
- Un estudio reciente revela que el proyecto de ley sobre “Límite y Control del Gasto Electoral” es inconstitucional. El límite al gasto lo es porque existen opciones que logran el mismo fin, pero sin reducir la comunicación política a los electores, por ejemplo una nueva Franja en medios de comunicación local que no perjudique los ingresos de esos medios. Tampoco pueden limitarse las donaciones de bienes directamente expresivos.
- Este aparente “empate” estratégico no es tal. Como la Alianza está peor parada en materia de percepciones de honestidad financiera, entre los ciudadanos independientes y que no simpatizan con ningún partido, que son el 27,3% del electorado, está perdiendo muchos votos. Como esta desconfianza la perjudica, existen incentivos para que la Alianza cambie este escenario. Se ofrece una propuesta para ello.

Salvador Valdés Prieto. Doctor en Economía (MIT), Investigador del Centro de Estudios Públicos, Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile. email: salvaldes@cepchile.cl

* Este trabajo expande la presentación del autor en el Seminario “El País que Viene”, organizado por el Rockefeller Center for Latin American Studies y el Center for International Development de la Universidad de Harvard, con el patrocinio de Expansiva y el Centro de Estudios Públicos. Agradezco especialmente los comentarios de Carlos Peña, Carla Lehman y José de Gregorio a un borrador anterior, y la feliz frase de un “Dicom político” sugerida por Lucas Sierra.

Puntos de Referencia es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago de Chile. Fono 231 5324 - Fax 233 5253.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

1. Percepciones de la honestidad de los partidos chilenos

La relación entre dinero y política es de gran importancia para la democracia. Entre otras cosas, influye en la percepción que tiene la ciudadanía respecto de la honestidad de los líderes políticos. Las respuestas a dos preguntas de la encuesta CEP de enero de 2002 sugieren que aquella relación presenta problemas de imagen en Chile. La primera pregunta está en el Cuadro 1.

Cuando sólo el 4% de los ciudadanos cree que los partidos son “limpios” o lícitos en cuanto a su financiamiento y no tienen nada que esconder, una democracia arriesga su legitimidad. En Chile un 38,2% cree que tanto la Alianza y la Concertación son igualmente culpables, porque estima que todos los partidos tienen

más o menos **lo mismo** que esconder. El problema de legitimidad parece ser más grave frente a la juventud, pues un 44,7% del grupo de 25 a 34 años de edad cree que todos los partidos tienen más o menos lo mismo que esconder.

Las grandes coaliciones chilenas se han denunciado mutuamente de deshonestidad financiera. La Concertación denuncia a los partidos rivales por obtener su financiamiento vía corrupción¹. La Alianza denuncia a sus rivales de financiarse a través del desvío de fondos del Estado y de la extorsión². ¿Cuál ha sido el efecto de estas denuncias mutuas?

Los simpatizantes de la Centroizquierda y la Izquierda creen, en mucho mayor proporción que el promedio, que la Alianza por Chile es la que tiene más que esconder (47,4 - 22,2 = 25,2% >>0). En el otro extremo, los simpatizantes

Cuadro 1

¿Cuál de estos sectores tiene *más que esconder* respecto a su financiamiento?
(En porcentaje)

	Total	Derecha ^a	Izquierda ^b	Indep./Ninguno ^c
Ninguno, todos están tranquilos	4,0	4,0	4,3	2,4
Todos tienen lo mismo que esconder	37,8	44,9	32,8	32,6
La Alianza por Chile	22,2	10,0	47,4	14,6
La Concertación	9,3	19,0	4,7	7,3
El P. Comunista + el P. Humanista	5,3	9,4	2,4	3,4
No sabe + No contesta	21,4	12,7	8,3	39,6

^a Se trata de los encuestados que se identifican o simpatizan más con la “Centroderecha” y la “Derecha” en una pregunta previa de la misma encuesta. Corresponden al 29,0% de la muestra.

^b Encuestados que se identifican o simpatizan más con la “Centroizquierda” y la “Izquierda”. Corresponden al 23,3% de la muestra.

^c Encuestados que se identifican o simpatizan más con “Independientes” y “Ninguno” (de los partidos). Corresponden al 27,3% de la muestra. Este grupo decide las elecciones presidenciales.

Fuente: Centro de Estudios Públicos, Estudio Nacional de Opinión Pública No. 42, Diciembre-Enero 2002.

¹ La corrupción consiste en un comercio de mutuo consentimiento, donde un funcionario público o partido ofrece medidas de política pública o votos en el parlamento a cambio de dinero, bienes, servicios o patrocinios.

² La extorsión consiste en que un funcionario público o partido obliga a un privado a donarle dinero o bienes bajo amenaza de daño, que a su vez se inflige utilizando el poder del Estado para este fin privado del funcionario.

de la Centroderecha y la Derecha creen, en mucho mayor proporción que el promedio, que la Concertación, el Partido Comunista y el Partido Humanista tienen más que esconder (28,4 -14,6 = 13,8% >>0)³. En suma, estas denuncias mutuas parecen haber contribuido a ahondar las desconfianzas cívicas.

Sin embargo, el impacto no ha sido completamente simétrico. Hasta ahora, la estrategia de denunciar a la Alianza de obtener su financiamiento vía corrupción parece haber permitido a la Concertación sacar una ventaja modesta en términos electorales. De los votantes que se identifican como Independientes y Ninguno, que acumulan un 27,3% del electorado y dirimen las elecciones presidenciales⁴, sólo un 7,3% atribuye mayor culpabilidad a la Concertación, mientras que el 14,6% atribuye más que esconder a la Alianza, siendo esta diferencia de 7,3 puntos estadísticamente significativa.

Esa asimetría puede crecer. Existe un 34,8% de Independientes y Ninguno que responden No Sabe. Este porcentaje es anormalmente alto, pues triplica el 12,5% de No Sabe en el resto de la muestra⁵. Esto sugiere que las acusaciones financieras tienen un carácter naciente. La Alianza es el sector que más puede perder de un aumento de información que siga los patrones vigentes hasta enero de 2002: si los Independientes que “No saben” se redujeran a la proporción observada en el resto de la población (si

un 22,3% de ellos pasara a “saber”) y adoptara posiciones distribuidas de igual forma que los demás Independientes que ya han tomado posición, sólo un 9,8% de los Independientes atribuiría mayor culpabilidad a la Concertación mientras que el 19,6% atribuiría más que esconder a la Alianza⁶. La diferencia de 9,8 puntos es electoralmente significativa, pues es un 2,7% de los votos totales.

Es importante averiguar si el juego de la acusación financiera mutua es de “suma negativa” para el país. Ocurriría eso si a cada coalición le conviene acusar al rival para no sufrir daños mayores, pero las acusaciones de ambas inducen a los votantes marginales a concluir que todos los actuales partidos tienen financiamiento “sucio” o ilícito. Esto puede producir un perjuicio neto para las dos, si esos electores dan su voto a nuevos partidos o nuevos candidatos presidenciales “apolíticos” sólo para expresar su rechazo a los actuales partidos.

No sabemos cuán conscientes están los encuestados de que las fuentes de fondos indicadas con A y B en el Cuadro 2 son ilegales en Chile⁷. Sin embargo, según 61,9 de cada 200 menciones, la fuente A está dentro de las dos principales, y según 38,1 de cada 200 menciones, la fuente B está dentro de las dos principales.

⁶ El cálculo es: $[(1 - 0,125)/(1 - 0,348)] \cdot 0,146 = 0,196$.

⁷ El desvío de fondos del Estado central y de los municipios es ilegal. El funcionario público que participa en corrupción y extorsión viola la Ley de Probidad (1999), además de otras normas de antigua data. La entidad privada que participa en corrupción y extorsión viola la Ley de Donaciones y Herencias y en muchos casos, viola también la Ley del Impuesto a la Renta y otras leyes que establecen tributos.

³ Estos porcentajes se obtienen directamente de los resultados de la encuesta y no del Cuadro 1.

⁴ Ver Ximena Hinzpeter y Carla Lehmann (1999) “¿El fin de los tres tercios tradicionales? La irrupción de una nueva fuerza política”, *Puntos de Referencia* N° 217, agosto, Centro de Estudios Públicos.

⁵ Estos porcentajes se obtienen directamente de los resultados de la encuesta y no del Cuadro 1.

Cuadro 2

¿Cuáles cree que son las fuentes más importantes de financiamiento de las campañas electorales?
(En porcentaje)

(Dos menciones de cada encuestado; suman 200%)	Total Menciones	Escolaridad (años)		
		0-8	9-12	13 y +
A. Fondos del Gobierno o del Municipio*	61,9	72,6	64,9	42,5
B. Donaciones privadas hechas a cambio de futuros favores	38,1	28,1	41,7	47,6
C. Fondos personales del candidato	22,9	18,8	23,2	28,6
D. Donaciones por simpatía más cuotas militantes**	48,2	41,2	46,2	62,0
E. No sabe + No contesta	28,9	39,4	23,9	19,5

* Corresponde a la suma de las menciones de las siguientes dos alternativas: "Fondos del Gobierno" y "Fondos de las Municipalidades".

** Corresponde a la suma de las menciones de las siguientes dos alternativas: "Donaciones privadas por simpatía política" y "Cuotas de militantes y simpatizantes de partidos políticos".

Fuente: Centro de Estudios Públicos, Estudio Nacional de Opinión Pública N° 42, Diciembre-Enero 2002.

Conviene conectar esto con las explicaciones dadas por los encuestados que no se han inscrito en los registros electorales: el segundo motivo para no inscribirse, con un 15,0% de menciones, es que "los políticos no son honestos". Esta es también una de las dos razones mencionadas por el 15,4% de quienes votaron en blanco o nulo⁸. Quizá los ciudadanos más informados están conectando sus creencias respecto al origen de los fondos con el hecho de su ilegalidad y deshonestidad, y estarían respondiendo con un rechazo a la inscripción y votando en blanco o nulo.

El Cuadro 2 desglosa los resultados por nivel educacional. El segmento con estudios universitarios se considera a sí mismo mejor informado, pues la proporción que declara "No saber" es en este grupo la mitad que en el grupo con estudios básicos o menos. La suma de menciones a las fuentes ilegales A y B entre los universitarios alcanza a 90,1 de 200⁹.

⁸ Fuente: Centro de Estudios Públicos, Estudio Nacional de Opinión Pública N° 42, Diciembre-Enero 2002.

⁹ Los universitarios atribuyen mayor importancia a la fuente B que a la fuente A, que los demás grupos.

Que "los políticos no son honestos" es una razón mencionada por el 27,6% de quienes votaron en blanco y nulo y tienen una escolaridad de 13 años o más. También esta razón es mencionada por el 19,5% de quienes no se han inscrito en los registros electorales y tienen una escolaridad de 13 años y más¹⁰. En suma, el sector líder de la ciudadanía podría estar pensando que participar en política en las condiciones actuales equivale a participar en actividades ilegales o semi-ilegales.

El porcentaje de jóvenes de 25 a 34 años que considera que la Alianza tiene más que esconder respecto a su financiamiento supera en 9,6 puntos a los que consideran que la Concertación tiene más que esconder. Esta diferencia

Esto puede tener al menos dos explicaciones. Una es que los grupos de menor educación aprecian más los regalos que distribuye el Gobierno y el Municipio, como "créditos" del INDAP y los SERVIU, regalos del FOSIS y artículos deportivos provistos por Chiledeportes. Estos regalos no serían apreciados por los grupos de mayor educación. Otra explicación es que los grupos universitarios están mejor informados, y efectivamente la fuente B es más significativa que la fuente A en cuanto a volumen de fondos.

¹⁰ Fuente: Centro de Estudios Públicos, Estudio Nacional de Opinión Pública N° 42, Diciembre-Enero 2002.

es superior a los 7,3 puntos registrados para los Independientes/Ninguno. La asimetría se eleva a 14,8 puntos entre quienes tienen algún estudio universitario. Por eso, el tema de la honestidad financiera podría dañar más a aquellos partidos de la Alianza que se han esforzado más en atraer a la juventud universitaria.

El impacto de largo plazo de estas percepciones puede ser dramático, como sugieren algunos análisis de la actual crisis argentina. Cuando la actividad política es abandonada por las personas honestas, su lugar es tomado por personas sin escrúpulos respecto a las actividades ilegales. Estos últimos pueden iniciar una suerte de régimen predatorio de gobierno donde el bien común recibe el último lugar.

El 34,8% de los Independientes/Ninguno que declara “no saber” está abierto a recibir información para tomar una posición en materia de honestidad financiera. Esta es una de las claves del Chile que viene.

2. El Proyecto del gobierno sobre Límite y Control del Gasto Electoral

Diversos estudios¹¹ han encontrado que el actual marco legal y la práctica del financiamiento electoral no hacen lo suficiente por crear un piso de igualdad en el financiamiento de los candidatos principales y que presenta pocas protecciones contra la corrupción y contra la extorsión.

El gobierno ha enviado al Senado un Proyecto de Ley sobre “Transparencia, Límite y Con-

trol del Gasto Electoral”. Este proyecto propone varias regulaciones nuevas al financiamiento político, que se sumarían a las ya existentes. Algunas de ellas constituyen buenos aportes, como aquel que exige a las candidaturas llevar contabilidad y designar un apoderado responsable ante los fiscalizadores y ante la ley. Sin embargo, argumentaremos por qué creemos que las principales propuestas del proyecto no aumentan, sino disminuyen, el nivel actual de honestidad en materia de financiamiento político. En la primera parte del análisis que sigue supondremos que las nuevas regulaciones se hacen cumplir, y luego mostramos por qué ese escenario es importante en la práctica:

2.1. Publicidad obligatoria de las fuentes de fondos. Esta propuesta no debe confundirse con aquella que exige a las candidaturas llevar contabilidad, ni con aquella que exige abrir las cuentas a la revisión confidencial por parte de los fiscalizadores del Servicio Electoral, ni con aquella que exige a las candidaturas publicar sus estados financieros agregados. La publicidad obligatoria de las fuentes va mucho más allá, pues exige publicar quién donó, cuánto, a quién, para todas las donaciones mayores que \$1, en tiempo real. El mensaje del proyecto sostiene que la publicidad total contribuiría a reducir la extorsión y el soborno.

Sin embargo, la experiencia de los Estados Unidos demuestra que esa publicidad total no pone ningún obstáculo a la corrupción. Como todo debate genera argumentos favorables a ambas posiciones en conflicto, el político corrupto (que vendió su voto) puede justificar cualquier voto que haga en los méritos. Al mismo tiempo,

¹¹ Ver “Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política” de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, en pp. 385-569 de S. Valdés, (ed.) *Reforma del Estado Vol. I: Financiamiento Político*, Centro de Estudios Públicos.

puede justificar cualquier donación recibida sobre la base de que él ha tenido un buen desempeño como político y ha atraído las simpatías de muchos.

La investigación académica reciente muestra por qué la publicidad total no contribuye a reducir el soborno ni la extorsión¹². Si el voto de cada ciudadano fuera obligatoriamente público (y no confidencial), el efecto sería facilitar el cohecho, pues el corruptor obtiene facilidades (información) para condicionar su pago a una verificación de que el votante votó como se le pidió. Históricamente, la institución que obtuvo la libertad para el votante fue el voto secreto (llamado originalmente “voto australiano”), y no el voto con publicidad y transparencia total.

La publicidad total de las fuentes de las donaciones permitiría al oficialismo, actual y futuro, impedir que su oposición se financie con donaciones de empresas reguladas y contratistas del Estado. En efecto, el oficialismo podría dañarlas fácilmente apenas se publique que han donado a la oposición. Esta estrategia de extorsión se ha observado en los Estados Unidos. El costo social de la extorsión es alto, pues consiste en facilitar al oficialismo persistir en políticas públicas contrarias al sentir ciudadano, costo que puede valorarse en miles de millones de dólares al año.

La publicidad obligatoria de los aportes permitiría por primera vez a los empleadores privados (y a los sindicatos) extorsionar a sus tra-

bajadores (a sus socios), amenazándolos con el despido (con una golpiza) en caso de observar que ha donado a candidatos considerados “anti-empresa” (“anti-sindicato”) o en caso de incumplir exigencias de aportar a los candidatos favorecidos. En una sociedad donde la “lealtad” es muy valorada, sería natural que surgiera un “Dicom político”, usado por los empleadores para evaluar a cada candidato a emplearse con cada uno de ellos, y por los sindicatos para admitir a nuevos socios. A los lectores que sospechen que esta es una exageración del autor, se les recomienda entrar al sitio www.opensecrets.org. Para ver cuánto ha donado una persona específica en las últimas seis campañas de los EE.UU., y a quién, ponga el nombre de esa persona y haga una búsqueda gratis¹³. En Chile los donantes podrían ser buscados por su RUT, generando condiciones ideales para que los empleadores y sindicatos extorsionen a sus empleados y socios, respectivamente.

Algunos empresarios donan a varios partidos políticos a la vez, no por agrado, sino para cubrirse contra las venganzas que puede aplicar el ganador. En otras ocasiones ceder a la extorsión y pagar protección a autoridades abusivas parece el mal menor. Con una publicidad obligatoria, los empresarios tendrían que sumar a la molestia que significa donar a candidatos que no son de su agrado, una humillación pública ante amigos y familiares, que sospecharían de su honestidad o de su lealtad.

Este aumento de la extorsión reduciría la honestidad en el financiamiento político chileno

¹² Ver Ayres, I. y J. Bulow (2001) “La donación secreta: evitar que los candidatos sepan quiénes son sus donantes permite desarticular el tráfico de influencias” *Estudios Públicos* N° 83, Invierno, Centro de Estudios Públicos.

¹³ Por ejemplo, si pone Kennedy, Deborah, descubrirá las donaciones de varias señoras de ese nombre.

respecto a su nivel actual. Por eso, el debate contemporáneo se ha trasladado a diseñar métodos análogos al voto secreto, para su aplicación a las donaciones en dinero. Esos métodos son capaces de impedir que el candidato conozca las fuentes de sus fondos (simetría de información entre ciudadanía y candidatos, tal como ocurre en el voto secreto). A la vez son capaces de alertar en forma oportuna a la ciudadanía, es decir en medio de la campaña y antes de la elección, apenas algún candidato exhiba una alta concentración en sus fuentes de financiamiento.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP propuso un mecanismo concreto de donaciones confidenciales indirectas, respaldado por una evaluación técnica preliminar¹⁴. El punto central aquí no son los detalles del mecanismo: el punto es que el proyecto de ley del Gobierno sufre una falla conceptual significativa.

2.2. Límites al gasto electoral total de cada candidato (0,02 UF por cada ciudadano inscrito para votar en la circunscripción, distrito o comuna). Debe advertirse que ya existen en Chile límites parciales, entre otros aquel que prohíbe adquirir publicidad en TV, y por eso la cuestión es cuánto agrega un límite global. Esta propuesta ha sido justificada con dos argumentos: sería

¹⁴ Se trata de que el Servicio Electoral abra cuentas bancarias a cada candidato para recibir depósitos confidenciales en su favor, que se convertirían en donaciones sólo una vez transcurridos 10 días sin haber sido retiradas (esto permite que el recibo del depósito no sirva como prueba de donación), y que luego sean procesadas y agregadas en forma anónima y con cierta demora antes de su entrega final al candidato. Ver Contardo, Fernando (2000) "Donaciones Políticas Confidenciales", artículo en pp. 361-383 de S. Valdés, (ed.) *Reforma del Estado Vol. I: Financiamiento Político*, Centro de Estudios Públicos.

una manera de frenar el "despilfarro" de recursos en las campañas, y en que evitaría que la desigualdad económica relativa alcance niveles tales que permita a los candidatos mejor financiados ahogar en publicidad a sus competidores.

a) Se ha exagerado un posible despilfarro

Las cifras conocidas de gasto electoral **por voto** para Chile son similares a las observadas en EE.UU., Alemania y Gran Bretaña¹⁵. Pero el gobierno presenta sus estimaciones de gasto electoral como porcentaje del PIB, indicador con el cual Chile aparece con un gasto electoral entre 20 y 30 veces mayor que esos países. ¿Cuál es el indicador de gasto electoral apropiado?

Existe consenso de que sería equivocado comparar el gasto en agua potable entre países usando como indicador el gasto expresado como porcentaje del PIB (Chile aparecería con un gasto "excesivo" en agua potable). El motivo es que el gasto en agua potable crece menos que proporcionalmente con el PIB per cápita y el salario real per cápita, porque el componente de mano de obra en su costo de producción es pequeño. El componente de costo de capital no es muy diferente entre países gracias a la movilidad internacional de capitales.

Según la literatura de Ciencias Políticas, el gasto electoral comparado está determinado por las diferencias en el costo de la comunicación

¹⁵ Ver Valdés, S. y X. Hinzpeter (2000) "Cuánto cuesta una campaña electoral: Los gastos de los candidatos al parlamento en 1997 en Chile", *Documento de Trabajo* N° 309, octubre, Cuadro 8 y antecedentes en pág. 24.

¹⁶ Ver pp. 92-97 en Pulzer, P. (2000) "El financiamiento político en Alemania", artículo en pp. 89-138 de S. Valdés, (ed.) *Reforma del Estado Vol. I: Financiamiento Político*, Centro de Estudios Públicos.

con los electores y en el grado de competitividad entre candidatos y partidos¹⁶. A su vez, el costo de la comunicación exhibe una significativa intensidad de capital físico y capital humano altamente calificado. Esto significa que el costo de una campaña no depende tanto del salario promedio, sino también del costo del capital. Entre los gastos de campaña menos intensivos en personal de calificación promedio o calificación baja están las asesorías de imagen, los *spots* para la franja de TV, la publicidad de radio, el arriendo de maquinaria para instalar propaganda callejera en altura, la impresión de afiches y gigantografías, las encuestas de opinión pública, celulares, camionetas, computadores, arriendo de sedes, bandas musicales profesionales, telemarketing y mailing. En un estudio de 5 campañas chilenas, se encontró que en cuatro de ellas la proporción del gasto total destinado a items intensivos en mano de obra de calificación promedio fluctuó entre 30 y 40%. Sólo en una campaña esta proporción llegó a 80%¹⁷.

Esta evidencia implica que el costo de una campaña electoral en Chile no crece en proporción al salario medio ni al PIB, sino más lentamente, acercándose a lo que ocurre con el costo del agua potable. Al comparar el gasto electoral con los países antes citados, entonces, el indicador ideal sería el precio de una canasta de insumos, que combinara salarios y costo de capital reflejando la tecnología utilizada. Como el gasto por voto en Chile es similar al observado en EE.UU. y Europa, es completamente no plau-

sible que ese indicador ideal entregue cifras de gasto para Chile que sean 20 a 30 veces mayor que en EE.UU. y Japón, como hace el porcentaje del PIB.

Esta conclusión es confirmada por el propio gobierno, pues todos los límites que propone en su proyecto de ley son una *cifra fija en UF por voto*, y no un porcentaje del PIB per cápita o del salario medio, como sería lo coherente con su indicador de costo. En suma, no hay evidencia de que el despilfarro en las campañas chilenas sea muy diferente del ocurrido en otros países. Si bien puede haber algún despilfarro, éste no puede justificar los límites propuestos.

b) *¿Logran los candidatos mejor financiados ahogar en publicidad a sus rivales?*

El segundo argumento a favor de un límite al gasto electoral de cada candidato, es que evita que los candidatos mejor financiados ahoguen en publicidad a sus competidores. Para que esto ocurra, no basta la existencia de alguna desigualdad económica moderada, la cual no tiene mayor efecto sobre los votos, sino es necesario que esa desigualdad supere el umbral que permite ahogar en publicidad a los competidores.

Sin embargo, en Chile ya existen otros límites que dificultan a los candidatos mejor financiados ahogar en publicidad a sus competidores. Chile ya prohíbe a los canales de televisión abierta y de cable transmitir publicidad de candidaturas y partidos. También prohíbe a las radios y a la prensa escrita transmitir publicidad de candidaturas y partidos fuera de un período de 27 días anterior a la elección. Los medios de comunicación ya están obligados a transmitir noticias y programas políticos en forma equilibrada.

¹⁷ Ver Valdés, S. y X. Hinzpeter (2000) "Cuánto cuesta una campaña electoral: Los gastos de los candidatos al parlamento en 1997 en Chile", *Documento de Trabajo* N° 309, octubre, cuadros 4 a 6.

Además, la ley otorga duras facultades legales a los alcaldes para retirar la publicidad callejera fuera de un período limitado, y cuando aplican esas facultades, como hizo el ex -alcalde de Santiago Jaime Ravinet en el año 1997, los candidatos no llenan las calles de avisos¹⁸. El hecho de que otros alcaldes no hagan uso cabal de estas facultades debería ser un tema importante a tratar en un proyecto bien fundado, pero el proyecto del gobierno no hace nada en esa dirección.

No menos importante es que Chile ya ofrece una franja de TV en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Una reciente encuesta demuestra que la franja parlamentaria de TV logra su cometido, pues el 31% de los votantes declara haber decidido su voto al observarla, a la par con la influencia de noticieros, diarios y revistas (otro 31%)¹⁹. En su enfoque conceptual, la franja de TV es exactamente opuesta a los límites al gasto total: para evitar que los candidatos mejor financiados ahoguen en publicidad a sus competidores, opta por ayudar a los competidores peor financiados, en vez de gravar a los candidatos mejor financiados.

En suma, ¿cuánto agregaría un límite global al gasto electoral a lo ya logrado en Chile para evitar que el mejor financiado ahogue en publicidad a sus rivales? Poco. Pero que subsista algún beneficio positivo no justifica todavía la introducción de un límite global, pues se debería tomar en cuenta también los costos adicionales que causaría. Veremos a continuación que estos costos son significativos, pues un límite al gasto global también reduce la competencia política.

c) El impacto probable de los límites al gasto electoral total de cada candidato

Si el límite fuera amplio (en el entendido de que se cumple) no tendría mayor efecto, excepto molestar un poco al candidato mejor financiado. Esto tendría un efecto favorable para el segundo candidato mejor financiado. Los demás candidatos, que están aún peor financiados (el tercero, el cuarto, etc.) no obtienen ventaja alguna de un límite amplio.

Si el límite fuera estrecho, tendría un efecto dañino: *reducir la competencia política*. Un candidato nuevo, que pretende reemplazar al titular que intenta la reelección, necesita recursos para darse a conocer y llegar a ser el segundo mejor financiado. Una verdadera competencia exige que este rival cuente con fondos suficientes para compensar la ventaja que dan años de aparición en los medios de comunicación por parte de su contendor. También debe compensar la ventaja que da haber recibido fondos estatales (en la forma de dieta parlamentaria e intervención oficialista) durante años, pues el contendor normalmente ha destinado una buena parte de esos fondos a mantener oficinas distritales que prepararon su reelección.

El nivel del límite propuesto por el proyecto del gobierno es 0,02 UF por cada ciudadano inscrito para votar. En un distrito normal de diputados, esto equivale a unas 2.000 UF. Pero según una encuesta a tres campañas de diputado realizadas en 1997, el gasto total varió entre 5.527 y 9.314 UF, con un promedio de 7.760 UF (dos de esas campañas fueron de la Concertación). Entonces el límite propuesto por el proyecto del gobierno exige bajar los gastos a *la cuarta parte del nivel actual*. Consideramos que este

¹⁸ Agradezco esta información a Carolina Tohá.

¹⁹ Fuente: Centro de Estudios Públicos, Estudio Nacional de Opinión Pública N° 42, Diciembre-Enero 2002.

límite debe clasificarse como muy estrecho, y que su efecto más probable es perjudicar a las campañas de los candidatos aspirantes y beneficiar a los titulares que decidan reelegirse, ahora libres de rivales molestos. Esto ha llevado a importantes autores a sostener que el límite al gasto total es inconstitucional²⁰.

La experiencia internacional hace presumir además que en el futuro el Congreso estrecharía ese límite aún más: justamente porque el cuerpo legislativo está integrado por titulares que aspiran a reelegirse, resulta conveniente para todos ellos, oposición y oficialismo, estrechar el límite, hasta lograr que tenga el efecto anticompetitivo. En el caso de Francia, país con frecuencia citado como uno donde los límites se cumplen, un estudio empírico demostró que los límites al gasto electoral total de cada candidato se pusieron en un nivel tan bajo que favorecieron significativamente a los candidatos y partidos titulares que van a la reelección, perjudicando a sus rivales^{21 22}.

²⁰ Fuente: Carlos Peña (2002) "El gasto electoral y los derechos constitucionales", *Puntos de Referencia* N° 256, enero, Centro de Estudios Públicos.

²¹ Fuente: Palda, F. y K. Palda, (1998) "The impact of regulated campaign expenditures on political competition in the French legislative elections of 1993", *Public Choice* 94, p. 157-74.

²² Otro argumento que se ha dado en favor de agregar un límite global al gasto a la legislación vigente es que, bajo el supuesto de que un candidato aspirante tendría menos capacidad de extorsión que un candidato titular, este último reduciría su ventaja en capacidad de extorsionar a —o extraer dinero de— los contratistas, entidades reguladas y funcionarios públicos. Ese argumento es éticamente inaceptable, pues admite que subsista un determinado volumen de extorsiones, y sólo pone un límite al volumen total de la extorsión. Lo que se debería buscar es acabar con todas las extorsiones, cualquiera sea su magnitud, para lo cual se debería crear un mecanismo de donaciones confidenciales indirectas.

2.3 Efectos laterales sobre la percepción de honestidad en la vida política.

Otro efecto de esta ley sería aumentar los incentivos a los candidatos a destinar esfuerzos especiales a acusar a su rival de deshonestidad financiera, simulando tener respaldo en la nueva publicidad de fuentes de fondos y en los nuevos datos oficiales sobre cumplimiento de límites globales al gasto. Debido a la demanda por honestidad que se observa en las encuestas, este puede ser un medio efectivo para quitar votos al rival, aunque no atraiga más votos a uno mismo sino aumente la abstención y el no registro.

La experiencia de los países que lideraron la publicidad del origen de las donaciones individuales a cada candidato, en especial Estados Unidos, avalan este diagnóstico. La reciente aprobación de una reforma que limita el "soft money" en los EE.UU., estrechando más los límites al gasto total y profundizando la publicidad obligatoria de las fuentes de fondos, ha dado la partida a una nueva carrera para eludir estas normas en forma oculta y para detectar y denunciar las violaciones que realice el rival.

En Chile las acusaciones individuales de deshonestidad financiera han sido limitadas, pero ello no debe ser atribuido a la ausencia de límites al gasto, pues desde 1988 existen numerosos límites parciales ya descritos (uno limita a cero el gasto en publicidad por televisión, otros restringen a sólo 27 días la publicidad en radios y medios de prensa escrita, otro limita la publicidad callejera). Lo que explica la escasez de acusaciones individuales de deshonestidad es que estos límites a gastos específicos son fácilmente fiscalizables, excepto en el caso de la publicidad callejera, que sí ha dado origen a todo tipo

de acusaciones entre candidatos. A ello debe agregarse la ausencia de obligaciones de publicar el origen de todos los fondos.

¿Cuál es el efecto de estas acusaciones sobre la deshonestidad real en el financiamiento? Es posible que aumente la deshonestidad real. En efecto, este juego hipócrita premia a quien combina las acusaciones más punzantes a su rival con la práctica de las violaciones más grandes en el financiamiento propio.

2.4 El proyecto omite toda norma que pudiera limitar la intervención oficialista y la extorsión del oficialismo a las empresas y reguladas y a los proveedores del Estado.

Entre las medidas que brillan por su ausencia están las siguientes:

- a) Tipificar como delito que los Servicios y reparticiones públicas, los Municipios y sus corporaciones y las empresas del Estado y sus filiales, extorsionen a empresas sujetas a su regulación, a sus proveedores y a sus funcionarios para que donen a candidaturas y partidos políticos chilenos. Ello podría ser acompañado por una Contraloría fortalecida por un significativo presupuesto de fiscalización y con premios y protección a los denunciantes.
- b) Crear en la Contraloría un registro público, que sólo revele el monto del pago y el RUT de todas las personas naturales que reciben pagos del Estado central, los Municipios, las Empresas Públicas, los organismos autónomos, el Congreso y el Poder Judicial. Es esencial que este registro in-

cluya también a las personas jurídicas que reciban pagos del Estado, los Municipios y los demás mencionados, y sobre todo que incluya el RUT de las personas naturales que controlan esas personas jurídicas, es decir socios y controladores de personas jurídicas de propiedad diluida. Esta medida daría transparencia real a los pagos del Estado sin revelar secretos comerciales de sus proveedores, y facilitaría que las eventuales redes de extracción de fondos que organice el oficialismo actual y futuro sean detectadas y sancionadas.

3. Aplicación real de una eventual ley: estrategias de corto plazo

La sección anterior muestra que aunque este proyecto tiene algunos elementos positivos en cuanto a obligar a llevar contabilidad, de aplicarse sus principales propuestas empeoraría la relación entre dinero y política en Chile respecto a la situación actual, bajo una apariencia de mejorarla. No sorprende que además tenga efectos asimétricos a favor del oficialismo. Sin embargo, todos los sectores políticos han manifestado su disposición a aprobar este proyecto. Esto nos exige nuestro supuesto de que esta ley sería aplicada efectivamente.

Una posición plausible, que hemos sostenido en otras ocasiones, es que sería fácil evadir las normas propuestas por el proyecto de ley. Existe experiencia en Chile en estas materias, y como el diseño del proyecto de ley presenta múltiples vacíos, prácticamente incita a la evasión. En el escenario de fácil evasión, las críticas ofrecidas en la sección anterior no serían válidas, y

deberían ser reemplazadas por otra crítica: el proyecto simula mejorar la relación entre dinero y política, pero en realidad es una cortina de humo para que todo siga como está hoy. La honestidad financiera también disminuiría en ese escenario, respecto a la situación actual.

Sin embargo, existen también sólidos argumentos a favor de la hipótesis de que las nuevas regulaciones sí serían aplicadas. Al oficialismo le conviene que ello ocurra, pues, como hemos indicado, sus principales normas tendrían efectos asimétricos a favor del oficialismo.

Para ello bastaría con que el oficialismo destine, en la ley anual de Presupuestos, fuertes recursos humanos y financieros a la fiscalización de la obligación de cada candidato (sobre todo de oposición) de revelar sus fuentes de fondos y a aplicar el límite a los gastos totales. Recordemos que la constitución chilena incluye normas que permiten al Presidente hacer aprobar la Ley de Presupuestos que le plazca en cuanto a la asignación de fondos a la fiscalización.

Es previsible, por supuesto, que las candidaturas opositoras estén dispuestas a asumir el riesgo de intentar eludir esa fiscalización, pero es probable también que las empresas reguladas y contratistas del Estado no estén dispuestas a arriesgarse y opten por no donarles. En efecto, si son atrapadas podrían ser objeto de daños significativos. Como ya se indicó, la publicidad de las fuentes de fondos de los candidatos opositores hace factible extorsionar a las empresas reguladas y contratistas del Estado que les donen.

También ocurre esto en materia de límites al gasto total. Es previsible que las candidaturas mejor financiadas que no sean oficialistas usa-

rán sus mejores armas para eludir la fiscalización, pero no puede descartarse que el resultado de dicha batalla implique una caída en el gasto electoral relativo de los candidatos de oposición. En cambio, cuando el candidato mejor financiado sea oficialista, no es descartable que la fiscalización sea más débil o se retrase.

Nos parece de alto riesgo apostar a que el Presidente no destinará, en la ley anual de Presupuestos, fuertes recursos a la fiscalización de esta ley, una vez aprobada. Puede fiscalizarla desde el Servicio Electoral, desde el Servicio de Impuestos Internos y desde la Superintendencia de Valores y Seguros.

Hasta aquí nuestro análisis supone que el proyecto de ley en el Senado será aprobado, pues ningún sector se ha declarado contrario a él. Recientes estudios encargados por el CEP ponen en duda ese supuesto, pues revelan que el proyecto de ley sobre “Límite y Control del Gasto Electoral” es inconstitucional, porque existen opciones que logran el mismo fin sin disminuir la comunicación política en perjuicio de los electores, por ejemplo una nueva Franja en medios de comunicación local que eleve los ingresos de esos medios. Tampoco resulta posible definir qué gasto constituye gasto electoral —etapa previa a definir algún límite— sin referirse al contenido de la publicidad o mensaje, pero delegar la interpretación de contenidos a una autoridad administrativa es abiertamente lesivo para la libertad de expresión. Finalmente, no pueden limitarse las donaciones de bienes directamente expresivos²³. Consideramos improbable que el

²³ Ver Peña, Carlos (2002) “El Sonido del Dinero: El Gasto Electoral y la Libertad de Expresión”, *Documento de Trabajo* N° 330, Centro de Estudios Públicos, marzo.

proyecto de ley sea aprobado mientras mantenga los contenidos inconstitucionales, que son centrales para su diseño actual.

Este aparente “empate” estratégico no es tal. Como se demostró en la sección 1, la Alianza está peor parada que la Concertación en materia de honestidad financiera, en la percepción de los independientes y de quienes no simpatizan con ningún partido. Esta ventaja de imagen puede haber aumentado debido a que la Concertación tomó la iniciativa de proponer al Senado el proyecto sobre “Límite y Control del Gasto Electoral”. Debido a la nube de dudas que existe en cuanto a la honestidad del financiamiento político, el sector que se opusiera al proyecto sería acusado de intentar mantener el tráfico de influencias, y podría perder un número importante de votos. Pero si todos aprueban el proyecto sólo la Concertación ganaría en imagen, porque es ella quien lo apadrina y puede mostrarlo como propio a una ciudadanía ansiosa de honestidad.

Como el desbalance actual de desconfianzas la perjudica, parece existir espacio para que la Alianza tome iniciativas para cambiar este escenario. Una posibilidad es que proponga medidas para lograr una mejora real de la relación entre dinero y política en Chile. La siguiente sección esboza una reforma legal alternativa que proveería esa mejora real.

4. Principios para una reforma equitativa y eficiente

Para diseñar una mejora real de la relación entre dinero y política revisamos los principios normativos que deberían guiar el financiamiento político, para el bien general. Postulamos

que se deberían favorecer formas de financiamiento que fomenten la igualdad de oportunidades y la competencia entre los partidos sobre la base de políticas públicas y no de favores privados, que degeneran en tráfico de influencias. Este debería hacerse respetando el marco provisto por los derechos constitucionales, incluyendo la libertad de expresión y el derecho de propiedad. Consideremos la siguiente evaluación normativa:

- 1) Financiamiento a partidos y candidatos de parte de los privados:
 - 1a) Legítimo: sobre la base de simpatía o afinidad política.
 - (1b) Ilegítimo: Tráfico de influencias, de dos tipos:
 - * Extorsión: Los políticos obligan a privados a donarles bajo amenaza de daño.
 - * Corrupción: Comercio de medidas de política pública a cambio de dinero.

El tráfico de influencias es ilegítimo porque, en caso de extorsión, los políticos adquieren el poder de desviar las políticas públicas hacia su gusto privado. Cuando hay corrupción, las corporaciones más ricas adquieren el poder de desviar las políticas públicas en su beneficio privado. El tráfico de influencias es dañino para el crecimiento económico como demuestra la evidencia empírica internacional²⁴.

El financiamiento privado que se origina en simpatía política es respetado en la mayoría

²⁴ Ver Wei, Shang-Jin (2000) “How taxing is corruption on international investors?”, *The Review of Economics and Statistics*, febrero, pp. 1-11.

de las democracias avanzadas, pues es parte de la libertad de expresión y del ejercicio de la propiedad. Por otro lado, entendemos que donde la simpatía de los ciudadanos más ricos está concentrada en un solo partido, otorgar la exclusividad de las fuentes de financiamiento a las de origen privado tendría consecuencias lesivas para la información requerida por los votantes, si es que la desigualdad supera el umbral a partir del cual el candidato mejor financiado puede ahogar la publicidad de sus rivales. Consideremos entonces las intervenciones estatales y su evaluación normativa.

2) Ventajas otorgadas por el Estado:

2a) Legítimas: Para proveer mínimos de igualdad en el acceso (Franjas de TV, nueva Franja de Publicidad en los medios de comunicación local que no perjudique los ingresos de esos medios, Estímulo a las cuotas de militantes, Límites a ciertos gastos electorales fiscalizables).

2b) Ilegítimas: financiamiento público asimétrico, de dos clases.

* Recursos públicos para el oficialismo (extorsión de empresas reguladas, de contratistas y de funcionarios de menor jerarquía, distribución de puestos en el Estado).

* Subsidios y ventajas para políticos y partidos titulares (de oposición y de gobierno), en perjuicio de candidatos independientes y de partidos nuevos.

Esta distinción ilustra la existencia de me-

didias públicas que aseguran un piso de igualdad para la información requerida por los votantes, y que al mismo tiempo promueven la competencia entre los partidos y candidatos. La Franja de TV goza de total legitimidad en Chile, como prueba el hecho de que ningún partido la ha criticado, argumentando que sus recursos podrían destinarse a aliviar la pobreza. Esto demuestra que es posible lograr apoyo popular en Chile para medidas de financiamiento público, cuando su diseño garantice que ellas aumentan la capacidad de elegir de los propios ciudadanos y siempre que no perjudiquen los ingresos de los medios de comunicación locales.

Existen también otras maneras de distribuir fondos y ventajas públicas que reducen la equidad y la competencia. El financiamiento público asimétrico no es legítimo, aunque el segundo sector mejor financiado logre, gracias a ello, “compensar” su desventaja económica respecto al primer sector mejor financiado. No es legítimo porque equivale a permitir que un sector se apropie de la recaudación de impuestos con un fin privado: reelegirse. La ciudadanía pierde cuando las regulaciones dan ventajas a los políticos titulares o a los oficialistas para desviarse de las preferencias ciudadanas en materias públicas. Además, si alguna vez el sector mejor financiado llega a ser oficialismo, esa misma asimetría tendría un efecto descompensador.

Las regulaciones al financiamiento político nunca permitirán solucionar por completo los problemas de competencia y de equidad en la política, pues las regulaciones presentan también costos. Un costo obvio ocurre cuando las regulaciones son draconianas al punto de poner en peligro la libertad de expresión de grupos y

personas, o los ingresos de los medios de comunicación. Las regulaciones que intentan aumentar la igualdad económica en la política *demasiado* por encima de la desigualdad social subyacente tienen efectos netos dañinos. En efecto, incentivan un traslado del tráfico de influencias hacia la sociedad civil, con costos mayores para la propia igualdad de oportunidades.

Así, el siguiente canal de financiamiento ha adquirido importancia creciente en los países que regulan en exceso el financiamiento a partidos y candidatos: Financiamiento y ventajas, de parte de los sectores privado y estatal, para actores públicos que promueven temas públicos específicos (ideológicos, sectoriales), que no son partidos políticos²⁵.

Para un donante, el financiamiento a estos actores públicos es un sustituto del financiamiento directo a candidatos y partidos políticos. Este desvío del financiamiento político plantea problemas insolubles de fiscalización, porque esos actores son cambiantes y multiformes, y porque defienden con vigor su derecho a la libertad de expresión. Además esos actores se desnaturalizan y dejan de cumplir su fin propio, lo cual debilita a la sociedad civil en general. La prudencia, entonces, exige moderar las regulaciones al financiamiento político para mantenerlas en niveles que no gatillen un desvío significativo de fondos hacia estos actores.

Creemos posible diseñar un conjunto de reformas al financiamiento político en Chile que, tomando en cuenta las prevenciones y distincio-

²⁵ Estos actores públicos pueden ser ONG ideológicas, Centros de Estudio ideológicos, Universidades ideológicas, y medios de comunicación ideológicos.

nes indicadas, contribuya al bien general y fundamente una nueva confianza en la honestidad de la actividad política. La Comisión de Reforma del Estado del CEP, por ejemplo, propuso un paquete de medidas que incluye:

- 1) Perfeccionar las Franjas de TV.
- 2) Crear nueva Franja en medios de comunicación local, sin reducir los ingresos de esos medios.
- 3) Crear un estímulo a las cuotas periódicas pagadas por los militantes, con topes bajos.
- 4) Fortalecer la aplicación de los límites que ya existen sobre ciertos gastos electorales.
- 5) Exigir a las candidaturas llevar contabilidad y abrirla a la fiscalización confidencial.
- 6) Exigir a las candidaturas publicar sus estados financieros.
- 7) Exigir a las personas jurídicas que donen a las campañas (sindicatos, sociedades anónimas, y asociaciones de empleados públicos) la autorización previa de los socios no controladores.
- 8) Sanear y racionalizar el tratamiento tributario de las donaciones a la política.
- 9) Crear un mecanismo de donación indirecta confidencial, que dé garantías de que el candidato no sepa quién le donó cuánto, siguiendo las propuestas académicas recientes.

A ellas conviene agregar dos medidas para dificultar la intervención y extorsión oficialista:

- Crear el delito de extorsión por parte de un funcionario público a empresas reguladas,

a proveedores y a funcionarios, para que donen a candidaturas y partidos políticos chilenos. En el caso de funcionarios electos, este delito debe ser motivo de desafuero.

- Crear en la Contraloría un registro público, ordenado por RUT y monto, de *todas* las personas naturales que reciben pagos del Estado y los Municipios, incluyendo pagos

indirectos a través de sociedades o personas jurídicas, en cuyo caso se reportan los RUT de todos los socios y gestores.

En suma, existen políticas públicas que atraerían la confianza de los Independientes respecto a la honestidad de la actividad política, pues proveen una mejora real de la relación entre el dinero y la política.