

Dinero y Elecciones en Chile

Lecciones de las Municipales 2004

por Claudio Fuentes¹

Observatorio N°7, octubre, 2005

- ¿Cuánto gastaron las coaliciones en las municipalidades?
- ¿Cuánto “costó” el voto a cada coalición?
- ¿Quién fue más transparente?
- ¿Cómo se usó la ley de financiamiento electoral?

DINERO Y POLÍTICA

En el año 2004, por primera vez en la historia de Chile se aplicó la ley de financiamiento electoral. Pese a que esa ley busca la transparencia, la complejidad de las cifras y el desinterés ciudadano post-electoral generan fuertes desincentivos para conocer más sobre el tema. Luego de verificadas las elecciones, el tópico pasó a un segundo plano.

Ahora que se avecina un nuevo proceso electoral, conviene revisar el comportamiento que tuvieron las coaliciones y partidos. En este informe se entrega (1) un pormenorizado análisis de la distribución de gastos declarados por coalición y partidos, (2) se sugiere un índice de productividad que mide la relación entre el gasto realizado y candidatos electos por coalición, (3) se entrega un índice de

transparencia por coalición y partido que mide el porcentaje de donaciones hechas públicas, y (4) se sugieren algunas lecciones a partir de las municipales 2004.

ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

La ley estableció dos tipos de financiamiento: subsidio estatal y aporte privado. En el caso de las elecciones municipales, el estado entrega un subsidio a los partidos equivalente al número de votos obtenidos en la última elección multiplicado por diez milésimos de Unidad de Fomento (UF). Los aportes privados pueden ser de tipo anónimo, reservado, o público. La ley establece un tope de donaciones que un privado puede hacer de hasta 10 mil UF, esto es, cerca de 170 millones de pesos.

¹ Director, FLACSO-Chile.

Financiamiento de campañas		
Financiamiento	Transparencia	Características
Estatal	Subsidio público senadores, diputados, alcaldes, concejales	Número de votos elección anterior x 0,001 UF. Se entrega a partidos.
	Subsidio público candidatos a presidente	0,03 UF x voto obtenido. 0,01 UF x voto obtenido (2da vuelta).
Privado	Anónimo a partidos y candidatos	Hasta 20UF. Con tope de 20% de total gasto electoral permitido.
	Reservado a partidos y candidatos	De 20,1UF a 600UF. Y que represente menos del 10% del total de gastos permitidos a candidato o partido.
	Público a partidos y candidatos	Cualquiera que no entre en anteriores categorías.

Fuente: Ley del gasto electoral, 19.884.

¿CUÁNTO SE DECLARÓ GASTAR EN ELECCIONES MUNICIPALES?

A partir de las cifras entregadas por el Servicio Electoral, llama la atención que en el caso de las elecciones municipales, el gasto límite establecido para los partidos políticos fue extremadamente superior a lo que ellos dijeron gastar. Los partidos declararon haber gastado aproximadamente el 25% de lo permitido por

la ley. Adicionalmente, el subsidio público alcanzó al 8,2% de gasto declarado por los candidatos a alcaldes y concejales. La cifra total de gasto declarado de los partidos ascendió a \$ 17.905.568.000, es decir, unos 33 millones de dólares.

Gasto por partidos y candidatos (en miles de \$)					
	Monto Total límite	Total Monto Declarado	% monto declara/ establece	Monto Subsidio Estatal	% Subsidio Estatal/gato declarado
Aporte partido Alcaldes	4.655.396	1.548.356	33,2		
Aporte partido Concejales	15.312.388	3.531.322	23,0		
Total por partidos	19.967.783	5.079.678	25,4		
Candidatos Alcaldes y Concejales		12.825.890			
Total		17.905.568		1.482.330	8,2

Fuente: www.servel.cl

¿QUIÉN GASTÓ MÁS? GASTOS POR COALICIÓN

Si asumimos que los gastos declarados reflejan el gasto efectivo de las coaliciones², entonces las cifras muestran que la Alianza por Chile gastó el 51% del total de dinero declarado por el conjunto de los candidatos y partidos en la

municipal. Le sigue la Concertación con un 40%. El pacto Juntos Podemos y otros pactos e independientes gastaron una cifra muy inferior a las dos coaliciones principales.

Gastos declarados por coalición. Municipales 2004 (cifras en miles de \$)				
	Gastos declarado partidos	Gastos declarados candidatos	Gasto declarado total	% gasto declarado/total
Alianza	3.000.947	6.117.803	9.118.750	51,0%
Concertación	1.907.733	5.271.937	7.179.669	40,0%
Juntos Podemos	126.028	542.896	668.924	3,7%
Otros	44.970	893.253	938.223	5,2%
Total	5.079.678	12.825.890	17.905.568	100,0%

Fuente: www.servel.cl

Las donaciones pueden hacerse tanto a partidos como a candidatos. Las donaciones hechas directamente a partidos y declaradas ante el Servicio electoral representaron el 28,3% de lo

que los partidos declararon gastar. La distribución de dichos gastos muestra que la UDI es el partido que más gasto efectuó en relación a lo permitido por ley.

Relación límite establecido/gastos declarados por partido. Municipales 2004 (cifras en miles de \$)*			
	Límite establecido Partidos	Gasto declarados Partidos	% declarado/ permitido
UDI	3.580.317	2.005.588	56,0%
RN	3.430.323	995.359	29,0%
PDC	3.198.955	897.993	28,0%
PPD	1.288.198	509.519	39,5%
PS	1.603.156	334.816	20,9%
PRSD	967.762	165.405	17,1%
TOTAL	19.967.783	5.079.678	25,4%
TOTAL DECLARADO	17.905.568	5.079.678	28,3%

Fuente: www.servel.cl

² Estamos realizando un supuesto que requeriría una comprobación empírica. No sabemos si lo declarado es efectivamente lo gastado. De acuerdo a algunos analistas, lo declarado es todavía inferior a lo gastado por los candidatos.

¿EXISTE UNA RELACIÓN ENTRE RECURSOS GASTADOS Y CANDIDATOS ELECTOS?

A partir de los gastos declarados por coalición y de los votos obtenidos tanto en las elecciones de alcaldes y concejales, podemos construir un índice de productividad de los recursos gastados, es decir, cuántos recursos se necesitan para

alcanzar los votos que se obtuvieron y los concejales y alcaldes finalmente electos³. Lo que estamos midiendo acá es la relación entre el gasto declarado y el número de votos y candidatos electos obtenidos por coalición.

Productividad de los recursos por coalición Relación gasto declarado/votos obtenidos y candidatos electos					
	Gasto total declarado (Miles \$)	Total Votos obtenidos	Relación Gasto/votos	Total Electos	Relación Gasto/electos
Alianza	9.118.750	4.750.427	1.919	990	9.211.000
Concertación	7.179.669	5.759.864	1.247	1.329	5.402.000
Juntos podemos	668.924	933.772	716	93	7.193.000
Otros pactos/indep.	938.223	988.831	949	77	12.185.000

Fuente: www.servel.cl

Al comparar la relación gasto declarado por votos obtenidos, podríamos indicar que el “costo” de un voto –esto es, el gasto en relación a los votos obtenidos– es muy superior para la Alianza por Chile que para el resto de las coaliciones. Mientras a la Alianza cada voto obtenido le “cuesta” \$1.919, a la Concertación le significa \$1.247, cerca de la mitad de la coalición opositora. En el caso de Juntos Podemos y otros pactos, el esfuerzo económico que realizan es mínimo en relación a los votos obtenidos.

Pero la productividad debe medirse en relación al resultado final, es decir, a los candidatos a

Concejales y Alcaldes que finalmente son electos. Ello se mide a partir de la relación entre gasto efectuado y los candidatos electos. Mientras que para la Alianza por Chile, un candidato electo le significó como promedio 9.2 millones de pesos, a la Concertación le significó 5.4 millones. Puesto de otro modo, la Concertación es la que mejor invirtió su dinero en relación al número de alcaldes y concejales electos dado que el esfuerzo económico que hizo fue el menor en relación a todos los otros pactos. El costo de tener un candidato electo para la Concertación fue de cerca de la mitad de lo que fue para la Alianza por Chile.

³ Número de votos y electos, en <http://www.elcciones.gov.cl/SitioHistorico/Indexhistorico.htm>

¿QUIÉN ES MÁS TRANSPARENTE? DONACIONES PRIVADAS POR COALICIÓN

También quisimos construir un índice de la transparencia respecto de las donaciones privadas. Debemos recordar que un privado (persona natural o empresa) puede realizar tres tipos de donaciones: (1) anónimas, que son registradas por los candidatos, (2) reservadas, que sólo las conoce el Servicio Electoral, y (3) públicas, que son entregadas a los candidatos y/o partidos pero que pasan a un registro público. Debe también advertirse que las donaciones hechas por empresas están sujetas a un beneficio tributario.

El índice de transparencia muestra el porcentaje de donaciones que fueron públicas. La coalición menos transparente fue la Alianza por Chile que sólo registró un de los aportes privados en forma pública. Puesto de otro modo, un 50,5% de las donaciones a la Alianza por Chile fueron anónimas o reservadas. En

tanto, el Pacto Juntos Podemos fue el más transparente ya que un 83% de sus donaciones privadas fueron públicas. Le siguen los candidatos independientes (80%) y la Concertación de partidos por la democracia (71,4%).

Lo anterior se explica a partir de la estructura de donaciones de cada coalición. Seguramente en el caso de la Alianza, existen donaciones de grandes sumas de dinero entregadas por empresas, las que prefieren realizar sus donaciones en forma reservada y, al mismo tiempo, aprovechar la posibilidad de descontar impuestos.

En el caso de la Concertación y seguramente del pacto Juntos Podemos e independientes, la estructura de donaciones se basa en aportes de personas naturales y por montos más pequeños, lo que implica que la mayoría de ellos se haga en forma pública.

Índice de Transparencia por coalición. Composición de donaciones privadas a partidos y candidatos. Municipales 2004 (cifras en miles de \$)					
	Gasto total	Anónimo	Reservado	Público	% donaciones públicas
Alianza	9.118.750	594.099	3.870.757	4.517.786	49,5
Concertación	7.179.669	710.954	1.268.752	5.127.707	71,4
Juntos podemos	668.924	88.513	17.158	555.099	83,0
Otros	938.223	88.318	13.227	751.080	80,0

Fuente: www.servel.cl

Cuando sólo consideramos el comportamiento de las donaciones hechas solo a partidos (y no

a candidatos), nuestro ranking de transparencia queda establecido del siguiente modo:

**Índice de Transparencia por partido.
Composición de donaciones privadas a partidos políticos.
Municipales 2004 (cifras en miles de \$)**

	Gasto total informado	Anónimo	Reservado	Público	% donaciones públicas
UDI	2.005.587	-	1.385.821	619.766	30,9
RN	995.359	2.400	693.615	299.344	30,0
PDC	897.992	15.150	390.369	492.473	54,8
PPD	509.519	1.438	218.150	289.931	56,9
PS	334.816	-	49.618	185.198	55,3
PRSD	165.405	1.300	61.857	102.248	61,8
PC	104.055	2.039	14.062	87.954	84,5
PH	21.973	-	3.096	18.877	85,9

Fuente: www.servel.cl

De nuevo, la estructura de donaciones tiene un impacto significativo en la transparencia del sistema. Como es probable que sean las empresas las que hacen donaciones a la UDI y RN, gran parte de las mismas (70%) es de tipo reservada, y sólo un 30% de carácter público. En la Concertación el promedio de donaciones públicas es de 57%. En el caso de Juntos Podemos un promedio de 85% de las donaciones son públicas.

¿CUÁNTO Y A QUIÉN APORTA EL ESTADO?

El aporte del Estado a las campañas electorales alcanzó a \$ 1.482.329.856, unos 2.8 millones de dólares. La distribución de dichos recursos por partidos se hace de acuerdo a los votos obtenidos en las elecciones anteriores. Así, existe una correspondencia fuerte entre la fortaleza de los partidos y los aportes que reciben del Estado.

**Subsidio Estatal a partidos políticos, elecciones municipales 2004
(cifras en miles de \$)**

	Gasto Total Declarado	Subsidio Fiscal	% del total subsidio
UDI	2.005.587	323.926	21,8
RN	995.359	262.934	17,7
PDC	897.992	323.700	21,8
PPD	509.519	163.830	11,0
PS	334.816	178.236	12,0
PRSD	165.405	80.155	5,4
PC	104.055	94.856	6,3
PH	21.973	33.726	2,2

Fuente: www.servel.cl

LECCIONES DE LAS MUNICIPALES 2004

Este análisis parte de la premisa que los partidos declararon lo efectivamente gastado en las elecciones municipales. Dicha premisa es cuestionable por cuanto es probable que dadas las características de la ley y la nula capacidad del Servicio Electoral de fiscalizar in situ el gasto efectuado, los partidos no hayan declarado parte de sus gastos. Sin embargo, este ejercicio analítico muestra interesantes tendencias de un porcentaje importante del gasto efectuado por las coaliciones. Las lecciones que se desprenden son las siguientes:

- La Alianza por Chile es la coalición que recibe más donaciones en relación al límite permitido. Puesto en otros términos, la Alianza realiza un esfuerzo económico superior a la Concertación para competir por votos.
- Mientras para la Alianza por Chile un voto en las municipales costó \$ 1.919 para la Concertación dicho voto costó \$1.247.
- Para la Alianza por Chile un candidato electo le significó como promedio 9.2 millones de pesos; en tanto para la Concertación le significó 5.4 millones de pesos.
- Lo anterior implica que La Alianza por Chile realizó un esfuerzo que es el doble al de la Concertación para obtener los votos y candidatos electos en las últimas municipales.
- La UDI es el partido en Chile que realizó el mayor esfuerzo económico para competir por votos. Le siguen muy abajo el PDC y RN.
- La UDI y RN son los partidos menos transparentes del sistema, siendo el 70% de sus gastos reservados y/o anónimos. La estrategia de dichos partidos ha sido recibir donaciones de manera reservada y no anónima.
- Se podría inferir que los empresarios tienen grandes incentivos para realizar donaciones reservadas por el descuento de impuestos que pueden realizar. Los partidarios de la Alianza por Chile ha hecho uso de aquel instrumento más que los partidos de la Concertación.
- Es probable que esta última situación cambie en las elecciones de Presidente y Congreso de 2005 dado una mayor familiaridad con el sistema y los mayores incentivos de los privados de reducir sus aportes anónimos y aumentar sus aportes reservados, obteniendo con ello beneficios tributarios.