

SCHPP, Enero 2012

Dinero y Política

José Francisco García
Coordinador Políticas Públicas
@chechegarcia



DEMOCRACIA (del griego
demos, pueblo, y kratós, au-
toridad) Gobierno en
que el pueblo ejerce
la soberanía



Tópicos de la presentación

- (1) La “agenda obvia” de reformas en dinero y política
- (2) Dilemas en financiamiento de la política
- (3) Dilemas en regulación del lobby
- (4) Conclusiones



Núcleo de la “agenda obvia”

- Financiamiento de la Política
 - Electoral: Transparencia e igualdad
 - Mayores límites al gasto electoral
 - Mayor financiamiento público campañas
 - Prohibición donaciones personas jurídicas
 - Transparencia absoluta en las donaciones
 - No electoral (corriente)
 - Mayor transparencia
 - Límites a donaciones privadas personas naturales
 - Prohibir donaciones personas jurídicas
 - Financiamiento público generoso
- Regulación del lobby “a la americana”



¿Mayor límite al gasto para
promover igualdad competitiva?

¿Gasto electoral excesivo?

Expresión política vs. comercial

Gasto electoral 2009 - 2010 (Datos Servel)	Pesos chilenos	Dólares
PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIAS 2009	\$ 10.324.652.922	\$ 20.649.306
SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL 2010	\$ 1.126.900.099	\$ 2.253.800

Gastos en Publicidad 2009 (Datos ACHAP)	
Television	\$ 447.000.000,00
Diarios	\$ 225.000.000,00
Radios	\$ 65.000.000,00
Revistas	\$ 20.000.000,00
Via Publica	\$ 66.000.000,00
Cine	\$ 3.000.000,00
TV Cable	\$ 17.000.000,00
Online	\$ 24.000.000,00
TOTAL	\$ 869.000.000,00

“La idea de que el gobierno puede restringir la expresión de algunos (ciudadanos) con el fin de aumentar la voz relativa de otros (ciudadanos) es completamente ajena a la Primera Enmienda”.

Buckley v. Valeo, 1976



En general no parece haber un interés fuerte y definitivo que emane del texto constitucional, o de alguna de las concepciones que podemos suponer le subyacen, a favor de la imposición de límites al gasto electoral. Tampoco parece haber razones prudenciales para imponer esos límites.

Lo que parece en verdad ocurrir es que el establecimiento de límites al gasto no mejora la calidad del autogobierno. En el límite, podríamos argumentar, el autogobierno se ejerce mejor mientras reproduzca más de cerca condiciones —digamos— del tipo de las contenidas en el principio de discurso. Pero si eso es así, se sigue que de lo que se trata es de remover obstáculos para el ingreso al debate y a la competencia, más que limitar la fuerza expresiva de quienes ya participan de esa misma competencia. El efecto previsible de los límites es el de moderar la fuerza expresiva de quienes compiten —donde A se expresaba en el rango 3 y B en el rango 1, ahora A se expresará en el rango 2 y B en el rango 1— en vez de mejorar la calidad del debate. El resultado es un óptimo de Pareto al revés: usted perjudicó a uno y el otro quedó igual⁴⁷. Usted, sin embargo, podría argumentar que el candidato B del ejemplo no quedó igual *porque acortó su distancia en recursos con A*. Eso es verdad; pero eso se hizo a costa del electorado cuya capacidad de autogobierno —de acuerdo a las conclusiones que hemos alcanzado— debemos mejorar.

Quizá entonces la mejora de la capacidad de autogobierno mediante la mejor regulación de las campañas electorales exija, en vez de poner límites al gasto, otorgar subsidios variables para remover las barreras de entrada a la competencia en interés del electorado (en el ejemplo, si usted subsidia al candidato B y deja igual al candidato A, habrá un rango mayor de igualdad y de información para el electorado que si usted traza, simplemente, límites al gasto). Ésa es la solución predominante en países como Alemania en los que los apoyos se enderezan, además, a vigorizar la dimensión deliberativa de la vida colectiva⁴⁸.

⁴⁷ “Un aspecto clave, aparentemente mal entendido por quienes abogan por la regulación de las campañas electorales, es que la restricción del poder de un candidato con acceso a fondos sustanciales no incrementa de manera alguna la exposición pública del candidato a quien faltan esos fondos. Suponen que porque el candidato A tiene disponibles fondos sustanciales, es capaz de comunicar su mensaje efectivamente al electorado. Porque al candidato B le faltan tales fondos, él es incapaz de comunicar de manera efectiva su mensaje. La meta de la limitación de gastos y, al menos indirectamente, de los límites a la contribución es reducir la habilidad del candidato A para comunicar a un nivel toscamente comparable a la menor capacidad del candidato B. Con todo, el inevitable resultado de limitar el financiamiento de las campañas electorales es crear una igualdad en la ignorancia del votante: los votantes sólo serán ahora tan ignorantes acerca del candidato A como eran —y todavía son— acerca del candidato B”. Véase M. Redish, *Money Talks, Speech, Economic Power, and the Values of Democracy* (2001), pp. 135-136.

⁴⁸ P. Pulzer, “El Financiamiento Político en Alemania” (2000). Cfr. C. Kesper, “Entre el Estado y el Mercado. Las Fundaciones Políticas Alemanas y la Sociedad Civil” (2002).



¿+ Financiamiento Público/
-- \$\$\$ “Corporativo”?

¿Captura corporativa? (Contribución electoral 2005)

Fuente de fondos	Monto (millones de \$)	Porcentaje de	
		Total “Electoral”	Total Fuentes Legales
Reservadas	13.717	26,7%	14,3%
de carácter público	2.259	4,4%	2,4%
Total Privados, en rubros donde dominan las Personas Jurídicas	15.976	31,1%	16,7%
Anónimas	949	1,8%	1,0%
Créditos bancarios	9.551	18,6%	10,0%
Subsidio Fiscal: Anticipos	1.953	3,8%	2,0%
Subsidio Fiscal: Reembolsos	12.750	24,8%	13,3%
Franja de televisión (tasación)	10.287	20,0%	10,8%
Total “Electoral” (privada + fiscal + TV)	51.465	100,0%	53,8%
Asign. Parlam. 120 diputados 4 años	28.800		30,1%
Asign. Parlam. 20 senadores 8 años	15.360		16,1%
Total Fuentes Legales	95.625		100,0%
Intervención Electoral Oficialista	No disponible		No disponible
<i>Planes de Empleo V Región</i>	<i>4.400</i>		<i>4,6%</i>
<i>Chiledeportes 2º sem. 2005</i>	<i>5.003</i>		<i>5,2%</i>
Privadas irregulares	No disponible		No disponible

“La diferencia entre coaliciones para los aportes desde empresas

Fuente: Valdés (2011) alcanzó en 2005 a 8,6% del gasto total rendido ante Servel”.

Las empresas no votan

Claudio Fuentes

De implementarse las propuestas del grupo de trabajo anticorrupción establecido por la Presidenta Bachelet se daría un paso relevante en el financiamiento de la política. Tales recomendaciones requerirán convertirse en ley durante el próximo año, de modo de enfrentar las elecciones municipales de 2008 con un renovado marco legal.

Las principales recomendaciones de este equipo son la creación de un ente fiscalizador autónomo capaz de controlar los gastos electorales, aumento de sanciones y mejoramiento de la tipificación de las mismas, restricciones en la actividad del gobierno de turno en época electoral, regulación del financiamiento de primarias y restricción de las donaciones anónimas para incrementar la transparencia.

Uno de los puntos más polémicos -no incluido en la propuesta original del grupo- se refiere a los dichos de la Presidenta en cuanto a que "las empresas no votan". Se trata de una pregunta sustantiva que, de hecho, fue explicitado ya en el programa de gobierno: ¿es correcto que "personas jurídicas" realicen donaciones a candidaturas? La actual legislación permite que tanto individuos como personas jurídicas (empresas con fines de lucro) puedan realizar contribuciones a campañas políticas. Se prohíben las donaciones de empresas extranjeras, personas jurídicas sin fines de lucro (como sindicatos y ONG) y se aplican restricciones a empresas que participan en licitaciones o tienen contratos con el Estado.

Existen importantes fundamentos para querer restringir la participación de las empresas en las campañas políticas. Normativamente, como un fin trascendente y



Se debe restringir la participación de empresas en campañas políticas: mientras las personas naturales se guían por preferencias a la hora de votar, las personas jurídicas se guían por intereses.

legítimo de las empresas es el lucro, resultaría ingenuo pensar que una donación a una candidatura no tenga un interés asociado. En esta misma línea argumental, mientras las personas naturales se guían por preferencias, las personas jurídicas se guían por intereses específicos.

Pero, además, la actual legislación tiende a incentivar donaciones de empresas más que de individuos, contradiciendo la tendencia restrictiva hacia este tipo de aportes en el mundo desarrollado. Por ejemplo, se permite que las personas jurídicas con fines de lucro realicen donaciones, pero se prohíbe que otro tipo de personas jurídicas lo haga. Se permite que las empresas descuenten impuestos por realizar donaciones, pero no se otorga dicho beneficio a personas naturales.

Existen vías complementarias para resolver este dilema. Una opción es aumentar la transparencia del sistema, tal

como sucede en Estados Unidos, permitiendo que la ciudadanía vote informadamente sobre los aportes a las candidaturas. Una segunda alternativa es eliminar completamente las donaciones anónimas y ampliar el sistema de donaciones "reservadas" de las empresas, en la que un tercer actor -el Servicio Electoral- es el único que puede identificar el origen de la donación, fortaleciendo un sistema ciego de donaciones. Una tercera opción es prohibir el aporte de personas jurídicas dejando que sean las personas naturales las que expresen sus preferencias.

La Presidenta está en lo correcto: las empresas no pueden manifestar preferencias, aunque sí lo pueden hacer las personas que dirigen empresas. Es hora de regular (también) este ámbito del financiamiento de la política.

CIENTISTA POLÍTICO Y DIRECTOR DE FLACSO-CHILE



“The argument that a candidate’s speech may be restricted in order to “level electoral opportunities” has ominous implications because it would permit Congress to arrogate the voters’ authority to evaluate the strengths of candidates competing for office (...) Different candidates have different strengths. Some are wealthy; others have wealthy supporters who are willing to make large contributions. Some are celebrities; some have the benefit of a well-known family name. Leveling electoral opportunities means making and implementing judgments about which strengths should be permitted to contribute to the outcome of an election. The Constitution, however, confers upon voters, not Congress, the power to choose the Members of the House of Representatives, Art. I sec. 2, and it is a dangerous business for Congress to use the election laws to influence the voters’ choices.”

Davis v. FEC, 2008

¿Transparencia absoluta de las
donaciones?

voting with dollars



Bruce Ackerman & Ian Ayres

A new paradigm for campaign finance

"A fresh and
provocative way
of thinking about
the interaction
between
dollars and votes."

ROBERT B. REICH

Voters previously cast their ballots in full view of the contesting parties, who carefully monitored each decision. Within this framework, corrupt vote-buying was commonplace. Party hacks could readily determine whether they got what they were paying for. No voter could receive his election day turkey without casting his ballot before the watchful eyes of the turkey's provider.

It was the secret ballot, not some sudden burst of civic virtue, that transformed the situation. Once a voter could promise to vote one way, and actually vote another, it was no longer easy for him to sell his vote. Even if he sincerely intended to perform his side of the bargain, vote-buyers could no longer verify the credibility of his commitment. Suddenly, the promise of a voter to sell his franchise for money became worthless—and as a consequence, vote-buying declined dramatically.³

We use the same logic in dealing with private contributions. On analogy with the secret ballot, we propose the "secret donation booth." Contributors will be barred from giving money directly to candidates. They must instead pass their checks through a blind trust. Candidates will get access to all money deposited in their account with the blind trust. But we will take steps to assure that they won't be able to identify who provided the funds. To be sure, lots of people will come up to the candidate and say they have given vast sums of money. And yet none of them will be able to prove it. As a consequence, lots of people who *didn't* give gifts will also claim to have provided millions of dollars.

The resulting situation will be structurally similar to the one created by the secret ballot. Protected by the privacy of the voting booth, you are free to go up to George W. Bush and tell him that you voted for him enthusiastically in 2000 even though you actually voted for Al Gore. Knowing this, neither the president nor you will be prone to take such protestations seriously.

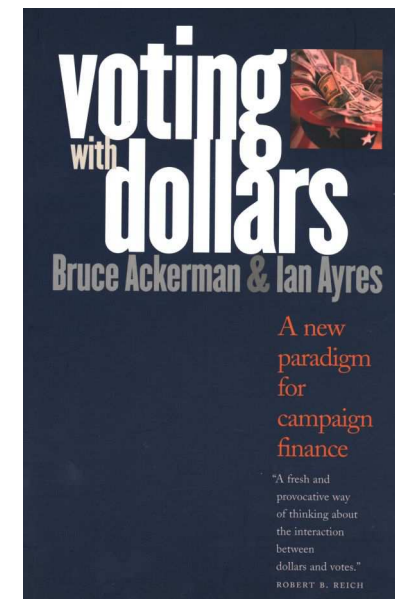
The same "cheap talk" regime will disrupt the special-interest dealing we now take for granted. Just as the secret ballot makes it more difficult for candidates to *buy* votes, a secret donation booth makes it harder for candidates to *sell* access or influence. The voting booth disrupts vote-buying because candidates are uncertain how a citizen actually voted; anonymous donations disrupt influence peddling because candidates are uncertain whether givers actually gave what they say they gave. Just as vote-buying plummeted with the secret ballot, campaign contributions would sink with the secret donation booth.

Ley N° 19.884

Artículo 19.- Los aportes a que se refiere el artículo anterior se realizarán directamente en una cuenta única que deberá mantener al efecto el Servicio Electoral. El donante recibirá del Servicio Electoral, una vez que los fondos hayan quedado acreditados en la referida cuenta corriente, un certificado, que a solicitud del donante deberá ser electrónico, de la donación que sólo acreditará el monto total donado. El Servicio establecerá un sistema electrónico mediante el cual el donante pueda destinar su aporte a uno o más candidatos o partidos, dentro de los límites establecidos en la presente ley y hasta el monto de su donación. Para destinar su aporte, el donante que sea persona natural y que esté imposibilitado de concurrir al Servicio, podrá efectuarlo mediante mandato especial autorizado ante notario. La destinación de los aportes hechos por personas jurídicas sólo podrá hacerse por mandato especial. El sistema electrónico que establezca el Servicio deberá, además, asegurar tanto la reserva de la identidad del donante, como garantizar que éste no obtendrá documento alguno que permita identificar su donación ante el donatario o terceros. El Servicio Electoral deberá iniciar la transferencia electrónica, el primer día hábil de cada semana, a la cuenta designada por el respectivo Administrador Electoral, de la suma de los aportes que les hayan sido destinados en la semana anterior. Una fracción aleatoria de dicha suma, que no podrá ser superior a 30%, no será transferida de inmediato y sólo se tendrá por destinada en dicho día, con el objeto de ser transferida a partir del primer día hábil de la semana siguiente. El Director del Servicio definirá modelos matemáticos para determinar la fracción aleatoria con el fin de que la transferencia a los Administradores Electorales de los montos destinados ocurra con la mayor celeridad que sea compatible con su obligación de asegurar la reserva de la identidad del donante.

Las normas sobre secreto bancario contenidas en el artículo 154 de la Ley General de Bancos, le serán

LEY 19963
Art. Único 2)
D.O. 26.08.2004



NOTA

Ahora bien...

.... ¿nos estamos
preocupando de la
competencia?



[Los límites bajos a las donaciones incluidos en la Ley de Vermont]

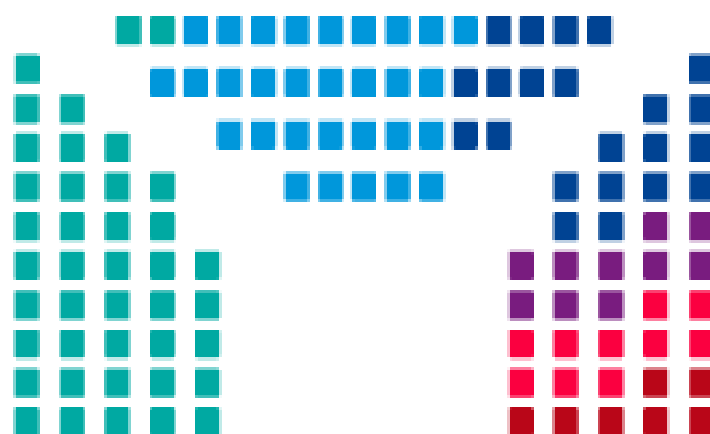
“threatened to harm the electoral process by preventing challengers from mounting effective campaigns against incumbent office holders, thereby reducing democratic accountability.

Randall v. Sorrell, 2007

Incumbencia

CÁMARA DE DIPUTADOS 2010 - 2014

Cantidad de reelecciones



34,2%

25%

18,3%

8,3%

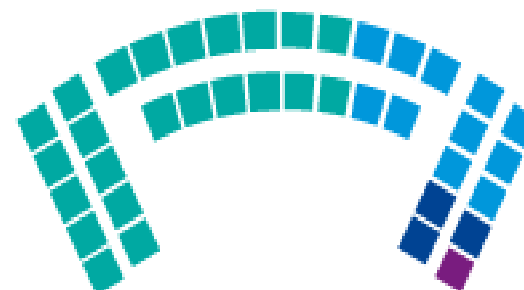
8,3%

6,7%

- Primera vez en el cargo: 43 Diputados
- 1 reelección: 31 Diputados
- 2 reelecciones: 23 Diputados
- 3 reelecciones: 8 Diputados
- 4 reelecciones: 9 Diputados
- 5 reelecciones: 8 Diputados

SENADO 2010 - 2014

Cantidad de reelecciones



60,5%

29%

7,9%

2,6%

- Primera vez en el cargo: 23 Senadores
- 1 reelección: 11 Senadores
- 2 reelecciones: 3 Senadores
- 3 reelecciones: 1 Senador

Fuente: Vota Inteligente

Incumbencia Diputados

Año	Nº Diputados Repostulan	Nº Diputados Anterior	%
-----	----------------------------	--------------------------	---

1993	85	120	71%
1997	87	120	73%
2001	96	120	80%
2005	95	120	79%
2009	91	120	76%

Año	Nº Diputados Repostulados	Nº Diputados Ganadores	%
-----	------------------------------	---------------------------	---

1993	85	67	79%
1997	87	72	83%
2001	96	76	79%
2005	95	77	81%
2009	91	74	81%

Agostini (2011): Aumento de 1% en gasto electoral incumbente aumenta su votación en 0,7%; aumento de 1% gasto desafiante reduce votación incumbente entre 0,2 y 0,3%.

Tasa de Incumbencia Diputados

1993	67	120	56%
1997	72	120	60%
2001	76	120	63%
2005	77	120	64%
2009	74	120	62%

Fuente: LyD

Evaluación



- Avances significativos desde 2003: conjunto de reglas relevantes y pro-igualdad de competencia
- No olvidarse de los derechos constitucionales en juego
- Reformas por hacer:
 - ¿Eliminar límites al gasto a desafiantes?
 - Incentivar y simplificar donaciones pequeñas personas naturales (*matching funds*), diluyendo corporativas
 - Ampliar participación personas jurídicas privadas sin fines de lucro, diluyendo corporativas
 - Revisar Ley Sociedad Anónimas para minoritarios y aumentar información donaciones reservadas
 - Perfeccionar mecanismo de las donaciones reservadas
 - Financiamiento público (limitado) para gastos no electorales partidos políticos

Regulación del Lobby



- ¿Relación contribuciones electorales y lobby?
 - Literatura U.S:
 - Las personas donan por apoyo político.
 - Las empresas no gastan significativamente en financiamiento de las campañas; sí en lobby.
 - Donaciones en campañas serían “puerta de entrada” al lobby.
 - Precaución analogía: ¿El problema en Chile es la captura al Congreso o al Ejecutivo? (potestades legislativas en diferentes manos)

Regulación del Lobby

- Desde 2003, se discute en Chile implementar LDA (1995) americana
 - Definiciones (lobby y lobbysta); actividades de lobby y excepciones; registros de lobbystas; registros de reuniones con autoridades; prohibiciones y obligaciones; sanciones; etc.
 - ¿Un congresista puede recibir regalos de amigos?
 - Persona privada: no más de US\$ 100; cada regalo sobre US\$ 10 debe ser contabilizado.
 - Excepción regalos de familiar y amigos: sin límite
 - Contraexcepción: regalo de amigo de más de US \$250 debe ser aprobado por Comité de Ética.
 - Se establecen criterios objetivos para definir “amistad”
- Ejecutivo ha anunciado pronto envío de proyecto de ley (¿indicación sustitutiva?)
- Pero ha faltado discutir otros modelos...



Regulación del Lobby

- Modelo UK
 - Muy crítico del modelo americano:
 - Falta de certeza por reformas frecuentes
 - Exceso de información afecta transparencia
 - Operar como barrera de entrada a las autoridades por parte de los ciudadanos
 - Convergencia de auto-regulación de la industria (estandariza reglas)
 - Busca incentivar auto-regulación industria y normas pro-transparencia
 - Con todo... revisión crítica en 2009



Conclusiones



- Valdés (2011): Hay dos “escuelas” para enfrentar debate y agenda de reformas: izquierda vs. derecha
- Importancia de tener competencia en el foco de reformas
- Tener buen diagnóstico de espacios de captura
 - En Congreso, existen muchos puntos de veto:
 - Muy costoso obtener legislación favorable
 - Poco costoso bloquear legislación adversa
 - En Ejecutivo, normas pro-transparencia efectivas pueden ser mayor participación ciudadana o exigencia de RIAs.

Anexo



	BENEFICIOS DISTRIBUIDOS	BENEFICIOS CONCENTRADOS
COSTOS DISTRIBUIDOS	- No hay gran interés ciudadano - Tampoco legisladores - Provisión sub-óptima	- Gran interés por obtener legislación especial - Débil oposición de grupos grandes no organizados - Logrolling legislativo: sobre-oferta
COSTOS CONCENTRADOS	- Gran oposición grupos de interés afectado - Interés poco intenso para implementarla - No existirá legislación o se delegará	- Grupos de interés activos, tanto a favor como en contra - Legislación ambigua o delegación