

Informes Relacionados

24/01/2001
Informe Política Nacional

Limitar el Gasto Electoral: Un Imperativo Democrático

19/12/2000
Informe Política Nacional

La Concertación y las Elecciones Parlamentarias del 2001

Novedades

26/01/2001
Informe Economía

La Economía Bajo el Prisma del Banco Central

29/01/2001
Informe Política Nacional

Derecha: Uso y Abuso de las Fuerzas Armadas

24/01/2001
Informe Política Nacional

Limitar el Gasto Electoral: Un Imperativo Democrático

24/01/2001
Informe Economía

Remuneraciones del Sector Público

15/01/2001
Informe Política Nacional

Nueva Misión de la Concertación: La Construcción Pendiente

El listado sólo muestra los 5 últimos informes publicados. Para obtener información anterior, visite nuestro sitio web www.asuntospublicos.org

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.org.

©2000 asuntospublicos.org.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°25

Política Nacional

30/01/2001

Limitar el Gasto Electoral: Un Imperativo Democrático (2º Parte)

Por Jorge Claissac Schnake

Diversos estudios proyectivos han situado el nivel de gasto de nuestras campañas electorales en cifras que alcanzan desde los US\$ 37,5 millones,(1) hasta unos US\$ 84 millones.(2)

La Compra de Elecciones

Este gasto exorbitante entraña graves riesgos de corrupción del sistema político, que hemos tratado de esbozar con anterioridad. En efecto, la incontrollable espiral de gasto en la que ha entrado nuestro sistema político puede llevar a que el financista se encuentre finalmente en condiciones de "comprar" la elección para quien represente sus intereses particulares por sobre los generales de la Nación, o que el candidato se encuentre en posición de extorsionar al privado, bajo amenaza de lesionar sus legítimos intereses particulares.

La consolidación y legitimidad del proceso político dependen, en gran medida, de que una y otra cosa pueda ser combatida adecuadamente.

Para ello, la primera herramienta que debe tenerse en cuenta es la limitación del total de los aportes que los financistas privados pueden aportar a las campañas electorales.

Es claro que mientras menor sea el aporte que una persona individual puede hacer a un candidato, menor será la posibilidad de que aquella "gane" una influencia desmedida sobre éste, reduciéndose el soborno. Al mismo tiempo, menores serán las posibilidades de extorsión, toda vez que las sumas que los candidatos podrían exigir indebidamente a los financistas tenderían a perder significación en el conjunto de los aportes recibidos, haciéndose menos críticas.

Naturalmente, mientras menor sea el límite que se imponga a las donaciones individuales, menor será también el significado que cada una de esas contribuciones tendrán en el gasto total de la campaña, atribuyéndose a los candidatos un mayor poder de negociación respecto de los financistas, que no podrán fácilmente neutralizarlos.

Se trata de un límite que, idealmente, debería establecerse respecto del total de las campañas electorales que se realicen en el país, de manera de evitar la triangulación de aportes mediante las donaciones

a partidos o candidatos débiles, que luego los transfieren a otros candidatos de su lista o pacto.

Igualdad de Oportunidades en el Mercado Político

Pero no basta con el límite a las donaciones. Imponer un techo a las posibilidades de gasto de los candidatos resulta también fundamental para la consolidación del sistema democrático, que debe procurar la existencia de adecuadas condiciones que permitan asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado político.

Se ha sostenido, equivocadamente a mi juicio, que establecer límites a los gastos electorales favorece exclusivamente a los candidatos incumbentes, poniendo barreras a los candidatos y partidos emergentes, toda vez que estos últimos requerirán ordinariamente de mayores recursos para dar a conocer sus personas y programas, frente a candidatos ya instalados y conocidos por la ciudadanía.

Lo cierto es que los candidatos titulares tienen una mayor capacidad para recibir contribuciones de campaña, en una proporción que en los Estados Unidos ha alcanzado incluso a 20 veces más que en el caso de los aspirantes.⁽³⁾ En otras palabras, la mayor capacidad de los candidatos titulares para obtener contribuciones de campaña se traduce, ante la inexistencia de límites a los gastos, en que podrá gastar hasta 20 veces más que el candidato emergente. Luego, la igualdad de oportunidades obliga a establecer limitaciones también en este aspecto.

Pero ¿cuáles deben ser estos límites?

Quiénes Pueden Dar Cuánto

Desde el punto de vista de la contribución individual, el límite debe estar establecido en un rango que determine una significación modesta del aporte, apreciada en el conjunto de recursos de que dispondrá el candidato.

Es interesante tener en cuenta, por ejemplo, que el límite de las contribuciones individuales en Estados Unidos asciende a un máximo de US\$ 1.000 para un determinado candidato a un cargo federal, por una vez durante el proceso de primarias y por una vez más durante las campañas para las elecciones generales; US\$ 20.000 por año calendario para un Comité Nacional de un partido político, y, hasta US\$ 5.000 por año para un partido estadual o local, para apoyar a candidatos en elecciones federales. El monto máximo de los aportes está limitado a US\$ 25.000 por año calendario. En todo caso, las donaciones en efectivo no pueden exceder de US\$ 100. ⁽⁴⁾

Las empresas, los sindicatos y quienes tienen contratos con el Estado no pueden realizar donaciones o gastos de campaña; pero pueden organizar los llamados Comités de Acción Política (PAC), entidades autorizadas para recaudar donativos voluntarios.

Los PAC no pueden contribuir con más de US\$ 5.000 para un candidato en la fase de elecciones primarias, y US\$ 5.000 durante la campaña general; anualmente pueden contribuir con un máximo de US\$ 15.000 a un Comité Nacional de partido o de US\$ 5.000 a un comité de partido estadual o local. El total de sus contribuciones no está sujeta a límites.

En Chile, la Oscuridad

Comparativamente, la situación chilena, en cambio, puede catalogarse como de un "estado natural".

Ninguna norma legal permite establecer límites saludables a la "inversión privada" en la lucha electoral. Ninguna disposición ayuda a transparentar la actuación que en la materia tienen los políticos y los financistas. La oscuridad domina ampliamente la materia. Resulta en consecuencia urgente establecer, a la brevedad, una adecuada regulación a las donaciones privadas a la actividad política.

Creemos que los límites establecidos por el sistema norteamericano pueden fácilmente ajustarse a nuestra realidad.

En ese evento, cada persona individual podría aportar un máximo de poco menos de \$ 600.000 pesos para un determinado candidato, durante el período de campaña electoral. En total podría contribuir con un máximo de 25 candidatos, cubriendo poco menos de la mitad de los eventuales candidatos del pacto de su preferencia. El total de los aportes de una persona individual no podría exceder de unos \$ 14,5 millones de pesos.

Parece conveniente, además, establecer una prohibición general para que las empresas, las organizaciones sindicales y quienes mantienen contratos con el Estado estén inhabilitados para contribuir directamente al financiamiento de las campañas políticas, por apartarse esta acción de los fines para las que han sido creadas o por los riesgos implícitos de corrupción que envuelve el donativo de quien aparece como contraparte económica del Fisco.

La idea de autorizar a la formación de organizaciones de naturaleza similar a los PAC norteamericanos debe estudiarse con detención, aunque evidentemente podría representar la institucionalización del sistema de "clubes" y "comités", que actúan entre nosotros campaña tras campaña, sin ningún control y muchas veces en la más absoluta clandestinidad.

Ahora bien, respecto del monto total de gastos permitidos, éste debe establecerse en un rango que satisfaga al menos dos requisitos esenciales: 1) que sea racionalmente posible de alcanzar por todos los candidatos, y 2) que sea inferior a la suma estimada del total de gastos que se realiza sin ese límite.

Una Propuesta Concreta

Partiendo de la hipótesis de que el total de gastos electorales de las campañas parlamentarias del año 1997 alcanzó a la suma de \$ 39.000 millones,⁽⁵⁾ el límite de gastos que se establezca debe estar necesariamente por debajo de esa cifra.

Veamos el caso español, respecto del cual Díaz-Santana señala que el gasto electoral no se ha incrementado en las últimas cuatro elecciones generales, como resultado de "las reformas constantes que se han hecho a la legislación electoral, consistentes en una disminución paulatina a los límites a los gastos electorales", (6) que en las elecciones generales de 1996 se fijó en la suma de 40 pesetas por habitante (algo más de US\$ 0,20).

Si adoptáramos ese mismo límite, el gasto en que podría incurrir un candidato ascendería a unos \$125 por habitante o \$235 por elector. Así, el total de la campaña tendría un costo máximo de alrededor de \$23,5 millones, para un distrito de 100.000 electores.

Aplicando el método de proyección de Valdés y Hinzpeter,(7) resulta que el límite total de los gastos que la ley permitiría en una elección parlamentaria alcanzaría a aproximadamente \$ 5.700 millones (US\$ 10 millones), cifra que alcanza a menos de un 15% del exorbitante gasto proyectado por ellos para el año 1997.

Si en esa elección parlamentaria correspondiera elegir senadores en la Región Metropolitana, el total de gastos se elevaría, aproximadamente a poco más de \$ 7.300 millones. En el evento de una elección conjunta de parlamentarios y presidente de la República -sin considerar una posible segunda votación-, el gasto total de la campaña debería elevarse a una cifra que bordee los \$ 17.000 millones (US\$ 30 millones).

De esta forma, el siguiente cuadro pretende mostrar diversas proyecciones relativas al gasto total que correspondería a cuatro distintos escenarios electorales, utilizando como parámetro de comparación el porcentaje que dicho gasto representa del Producto Interno Bruto del país.

Cuadro 1

País	PIB 1994 (Miles de Millones de US\$)	Gasto Electoral (Millones de US\$)	% del PIB
Proyección 1993 (*)	52.000	37,5	0,072
Proyección 1997 (*)	52.000	84,0	0,161
Proyección 2001 (***)	52.000	10,0	0,019
Proyección 2005 (****)	52.000	30,0	0,058
(*) Estimación de Arriagada, Corporación Tiempo 2000, parlamentarias de 1993, para los 60 distritos de diputados y las circunscripciones de regiones impar. (**) Estimación de Valdés y Hinzpeter, del Centro de Estudios Públicos, parlamentarias de 1997, para los 60 distritos de diputados, las circunscripciones de regiones par y metropolitana. (***) Estimación, según proyección de Valdés y Hinzpeter y límite de gastos propuesto en \$235 por elector, para los 60 distritos de diputados y las circunscripciones de regiones impar. (****) Estimación, según proyección de Valdés y Hinzpeter y límite de gastos propuesto en \$235 por elector, para los 60 distritos de diputados, las circunscripciones de regiones par y metropolitana y la elección presidencial. En este último caso se ha asignado un factor de competitividad de 1,5. Estimaciones PIB para 1994, del "Informe de Desarrollo Humano. 1997"			

Las cifras aparecen moderadas y coherentes con el tamaño de nuestra economía y las necesidades más urgentes de la población.(8) Así, una elección de diputados en el distrito 20 (Estación Central, Maipú y Cerrillos) tendría un límite de unos \$ 84 millones por candidato, y el gasto máximo de la elección de senadores en una circunscripción de la Región Metropolitana ascendería a cerca de \$ 390 millones, por cada candidato. Aplicado el método de Valdés y Hinzpeter, el gasto total de una elección de senadores en la Región Metropolitana se elevaría a unos \$ 680 millones.

Creemos que un umbral de gasto como el señalado satisface precisamente los dos requisitos que enunciamos más arriba.

Obviamente, mientras menor sea el límite permitido, más probable será que sea racionalmente posible de alcanzar por todos los candidatos en disputa, contribuyendo a la igualdad de oportunidades.

En este cuadro es responsabilidad fundamentalmente de la clase política poner fin, lo antes posible, al escandaloso derroche de dinero que crecientemente se ha ido instalando en nuestras campañas electorales. De esa manera se evitará una causa muy importante de desprestigio de nuestras instituciones democráticas.

Notas:

(1) ARRIAGADA, Genaro. "El dinero y la política", Corporación Tiempo 2000. "Informe de Políticas Públicas".

(2) VALDES, Salvador y HINZPETER, Ximena. "Cuánto cuesta una campaña electoral. Los gastos de los candidatos al parlamento en 1997 en Chile". Serie Documentos de Trabajo, N° 309, octubre 2000, Centro de Estudios Públicos.

(3) JOHNSTON, Michael. "Votos, dinero y buena política: las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos". En Estudios Públicos, N° 79, Invierno 2000, Centro de Estudios Públicos, pág. 52.

(4) Ibid., pág. 41.

(5) VALDES. Salvador y HINZPETER, Ximena, op. cit. pág. 24.

(6) HECTOR DÍAZ-SANTANA. "Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España". pág. 201

(7) VALDES. Salvador y HINZPETER, Ximena, op. cit. pág. 24.

(8) Considerado el PIB de 1999, el porcentaje del gasto de campañas alcanza al 0,019% del Producto, cifra equivalente a la mitad del gasto de Estados Unidos en 1992, y levemente superior al de Gran Bretaña.