

El Gasto en Campaña en la Elección Presidencial de 2013

Kevin Díaz
Mauricio Morales

Observatorio Político Electoral (OBPE)
Universidad Diego Portales

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 7 / 2014

Santiago, Diciembre 2014

Este documento fue elaborado para el Proyecto “Reforma Política en Chile: Agenda y Actores”, en cooperación con la Fundación Heinrich Böll Cono Sur.

El Gasto en Campaña en la Elección Presidencial de 2013

Kevin Díaz
Mauricio Morales

Observatorio Político Electoral (OBPE)
Universidad Diego Portales

El gasto en campaña es uno de los predictores más robustos del éxito electoral de los candidatos. Si bien el efecto de gasto es distinto según la condición del candidato (incumbente/desafiante), es difícil que un candidato con pocos recursos sea electo. Naturalmente, esto depende en gran parte del tipo de sistema electoral. El gasto parece ser más decisivo en los sistemas uninominales y en sistemas proporcionales con baja magnitud de distrito, donde las campañas tienden a ser más personalizadas. No sucede necesariamente lo mismo en sistemas proporcionales de alta magnitud de distrito donde un candidato que invierte pocos recursos puede ser electo gracias a la votación de alguno de sus compañeros de lista. Igual cosa sucede en sistemas proporcionales de lista cerrada y bloqueada. Aunque los candidatos ya están ordenados en la papeleta según la decisión del partido, aquellos que tienen mayor incertidumbre respecto a su elección tendrán mayores incentivos para gastar.

En este trabajo mostramos la magnitud del gasto en campaña en las elecciones presidenciales de 2013. Utilizamos distintas mediciones. En primer lugar, el gasto total en que incurrió cada candidato. En segundo lugar, el gasto según el caudal de votos recibidos. Es decir, la efectividad de ese gasto. Estos antecedentes serán útiles para evaluar una potencial reforma al sistema de financiamiento. Aunque los candidatos reciben un reembolso de acuerdo a la cantidad de votos recibidos y los partidos reciben un anticipo en función de su desempeño electoral en los comicios parlamentarios previos, lo cierto es que existe una evidente distancia entre lo que gasta un candidato presidencial y otro.

Reglas sobre el gasto en campaña en Chile y algunos comentarios

Chile tiene un sistema mixto de financiamiento de campañas, pero no un financiamiento estatal de la actividad partidaria. Los partidos reciben del estado un monto de dinero calculado en función de los votos recolectados en la elección de diputados anterior. Los candidatos, en tanto, reciben un monto de dinero calculado en función de los votos recibidos. Todo este dinero se destina al financiamiento de campañas. Es lo que se conoce como “aporte directo” del estado. En el caso de

los candidatos presidenciales la situación es más complicada, sobre todo para aquellos que no cuentan el respaldo de un partido para financiar sus campañas.

Este sistema de financiamiento no ha estado exento de críticas. Para algunos, sigue funcionando en un “estado de naturaleza”. Si bien los candidatos están obligados a rendir cuentas de sus ingresos y gasto, existe la intuición informada de que gastan más de lo que declaran. Como la ley establece límites de gasto en campaña según cada comuna, distrito, circunscripción y país, el rebasar esos límites implica una multa. Además, es muy usual que los candidatos utilicen triquiñuelas para subdeclarar el gasto y así evitar la amonestación. Pero el sistema tiene otras falencias. Dado que las empresas pueden donar dinero a las campañas, se produce una tremenda descompensación entre lo que recibe un candidato y otro. Por eso mismo, la competencia se da entre las dos principales coaliciones. La distribución de los ingresos para campañas es extraordinariamente desigual.

¿Es necesario prohibir que las empresas donen? Creemos que no es necesario. Las empresas van a donar igual. Para esto existen varios caminos. Una empresa puede donar a una Fundación, y luego esa Fundación donará a favor de un partido o candidato. ¿Existen los mecanismos institucionales para evitar algo así? No. No existen. Por eso mismo, suena un poco ingenuo intentar establecer un sistema de financiamiento tan punitivo o sancionatorio. A nuestro juicio, los sistemas de financiamiento deben abogar por la transparencia más que por las sanciones. Efectivamente, las empresas pueden donar, pero lo ideal es que lo hagan de manera transparente. No tiene nada de malo realizar donaciones a campañas cuando el directorio de una empresa quiere defender alguna idea o postura. ¿Qué sucederá con el representante electo?, ¿votará en función de lo que le diga la empresa? Un sistema de transparencia ahorra absolutamente este problema. Los votantes sabrán quién donó, cuánto donó y a quién donó. Luego, como las votaciones de los diputados son de público conocimiento, podrá chequear si el diputado legisló en función de los intereses ciudadano, o si lo hizo de acuerdo a las exigencias de la empresa.

En consecuencia, insistir en la lógica punitiva y sancionatorio puede ser el camino equivocado. Coincidimos, eso sí, en que las sanciones deben aumentar en caso de que los candidatos sobrepasen el límite permitido, o que reciban aportes no declarados en su rendición final. En eso no hay dudas. Lo que subrayamos es la necesidad de un mayor poder fiscalizador. Esta función debe recaer en el Servel. Con más recursos y atribuciones, el Servel puede constituirse en el órgano encargado no sólo de garantizar la transparencia de los procesos electorales, sino que también en supervisar la correcta operación del sistema de financiamiento de la política.

Gasto y éxito electoral

El gasto es una condición necesaria para el éxito electoral, pero no una condición suficiente. El hecho de gastar no garantiza el éxito, pero sí contribuye a lograr ese objetivo. En el caso de los diputados, por ejemplo, hay candidatos que han gastado sustantivamente más que sus competidores y han fracasado en su objetivo de alcanzar un escaño. Otra característica del gasto es su función de “amedrentamiento”. Cuando un desafiante compite frente a un incumbente, y observa que ese incumbente ya prácticamente se adueñó del distrito en término de difusión de campaña, seguramente ese desafiante desistirá de una competencia masiva, desilusionándose rápidamente. Eso deprimirá la competencia. Algo similar sucede cuando es el desafiante el que ingresa al distrito con una alta dosis de gasto. Acá la reacción del incumbente será, naturalmente, gastar más de lo que tenía presupuestado.

Lo relevante para estos dos casos es que el gasto se reproduce por una cuestión de expectativas. Hay varios ejemplos de una alta magnitud de gasto por parte de los dos candidatos más grandes en un distrito, pero esa magnitud de gasto convive con bajos niveles de competencia. Se podría esperar que a mayor gasto, mayor competencia, pero esto no siempre funciona. Muchas veces los candidatos gastan innecesariamente, esperando que cada peso adicional en la campaña se transforme en más apoyo electoral. Lo que ignoran los candidatos es que parte importante de los votantes toma su preferencia en función del partido del candidato, la gestión del incumbente y la calidad percibida del desafiante. Con esto no queremos decir que el gasto sea irrelevante. Todo lo contrario. Sostenemos que es una condición necesaria para movilizar electorales, pero también hay que considerar que una porción de esos electores tiene su decisión tomada incluso antes de la campaña.

El gasto en las presidenciales 2013

Michelle Bachelet gastó más de 5 mil millones de pesos en la primera vuelta, seguida de Evelyn Matthei con alrededor de 3 mil quinientos. En términos porcentuales, lo que gastó Bachelet representa más de la mitad del total, mientras que el gasto de Matthei se aproximó a un tercio. Otro cálculo nos indica el gasto por voto recibido. Esta operación se hace dividiendo el total de gasto por el total de votos. En el caso de Bachelet, cada voto le costó 1748 pesos, cifra que aumenta en Matthei a 2108. Es decir, a pesar de que Bachelet gastó mucho más que Matthei, tuvo mayor eficiencia en ese gasto al transformarlo más aceleradamente en votos. El candidato más eficiente fue Roxana Miranda, a quien cada voto le costó 739 pesos. El más ineficiente fue Tomás Jocelyn-Holt, a quien cada voto le costó 7509 pesos. La tabla 1 sintetiza esta información y el gráfico 1 muestra un ranking de “ineficiencia” de los candidatos en función de lo que “pagaron” por voto.

¿Es irracional gastar cuando no hay expectativas de triunfo? No son pocos los que se preguntan por qué un candidato decide endeudarse para enfrentar una campaña electoral que, según todas las encuestas, le será desfavorable. Suele pensarse que una inversión de este tipo se realiza sólo cuando existen claras expectativas de triunfo. Pero en política no necesariamente ocurre esto. Los candidatos gastan en campaña sabiendo que no van a ganar, pero también están conscientes de que la dignidad está en juego. Los partidos que respaldan esas candidaturas tampoco quieren pasar un bochorno y, en lugar de entregarse a una derrota humillante, prefieren retener a parte de sus electores e intentar entusiasmarlos. Esto es aún más necesario cuando la presidencial es concurrente con la elección de congresistas. Si bien los diputados y senadores incumbentes se las pueden arreglar en sus respectivos distritos y circunscripciones, siempre servirá de ayuda un candidato presidencial con presencia nacional y que sea capaz de ordenar la lista parlamentaria. Para lograr esto se necesitan recursos.

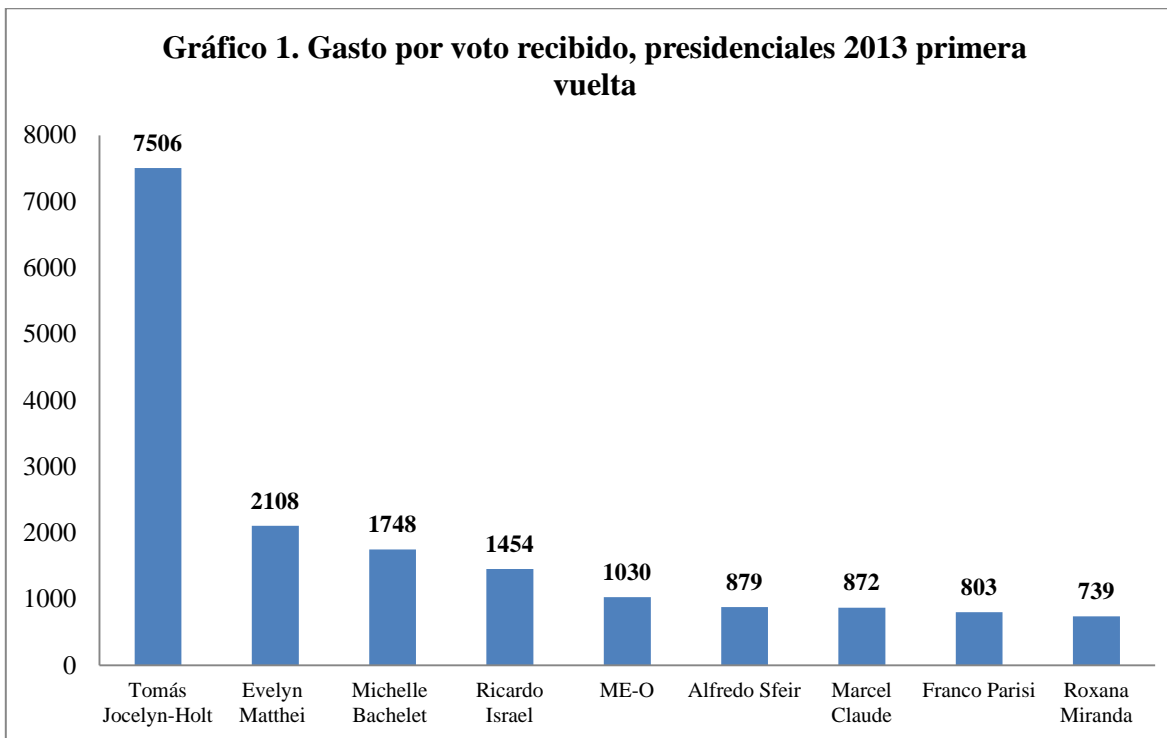
¿Y qué sucede con un candidato independiente que no compite con una lista de candidatos al Congreso? Esto es un poco más difícil de comprender. En caso de ganar la elección, ¿quiénes serán sus aliados en el Congreso?, ¿cuál es la expectativa de estos candidatos al momento de pedir un préstamo y embarcarse en una carrera presidencial? Hay factores psicológicos. Es cierto. Hay candidatos que están convencidos de ganar aunque las encuestas digan lo contrario. Tanto el candidato como su entorno comienzan a generar la artificial idea de que ganar es posible. Esto alimenta el ego de ese candidato que, impulsado por su equipo asesor, decide hacer giras y campañas en todo el país. Eso implica recursos.

¿Qué otra motivación existe? Es razonable pensar en candidatos que quieren proyectarse más allá de la elección. Por tanto, no les queda de otra que gastar y hacerse visibles durante la campaña. Saben que serán derrotados, pero tienen la expectativa de posicionar la marca e insistir en la próxima elección. La historia de Chile tiene varios casos. Los más cercanos son los de Allende y, en la actualidad, Marco Enríquez-Ominami, quien seguramente en 2017 hará su tercer intento por llegar a La Moneda.

Tabla 1. El gasto en las elecciones presidenciales de 2013

	Gasto Total	%Gasto	N Votos	Gasto por voto
Michelle Bachelet	5377392362	50,5	3075839	1748
Franco Parisi	534847612	5,0	666015	803
Marcel Claude	161407007	1,5	185072	872
Ricardo Israel	54893174	0,5	37744	1454
ME-O	745260088	7,0	723542	1030
Evelyn Matthei	3474791251	32,7	1648481	2108
Alfredo Sfeir	135998360	1,3	154648	879
Tomás Jocelyn-Holt	94525580	0,9	12594	7506
Roxana Miranda	60538833	0,6	81873	739

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl



Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

La tabla 2 muestra el gasto total en que incurrió cada candidato, separando aquel gasto que provino de aportes y producto de un préstamo bancario. Al mismo tiempo, calculamos la devolución. Es decir, el número de votos multiplicado por 0,03 UF. Esto, a fin de evaluar muy panorámicamente el estado financiero en que quedó cada candidato luego de la elección. Para eso, restamos la devolución por voto recibido, del préstamo bancario. Si el diferencial es positivo, el candidato, teóricamente, quedó sin deudas. Si el diferencial es negativo, entonces se candidato quedó endeudado. El mejor ejemplo es Franco Parisi. De acuerdo a los datos del Servel, Parisi gastó más de 500 millones de pesos. Dado que su declaración incluía materiales que no eran propios de campaña. Finalmente, le entregó el dinero pero descontando 67 millones de multa.

Otro caso es el de Marcel Claude. Dado que decidió no recibir aportes de ninguna especie, su campaña se basó en un préstamos de más de 161 millones. La devolución calculada es de casi 128, quedando una deuda de más de 33 millones. Lo contrario sucede con Marco Enríquez-Ominami. Su gasto declarado supera los 745 millones, pero con un préstamo bancario sustancialmente más bajo que los otros candidatos competitivos: poco más de 300 millones de pesos. Al restar esta cifra de la devolución calculada, la campaña de Enríquez-Ominami fue la más eficiente de todas.

Tabla 2. Desglose del gasto de los candidatos, presidenciales 2013

Candidato(a)	Gasto Total	Ingreso total			Dif Devolución- Préstamo
		Aportes	Préstamo Banco	Devolución	
Michelle Bachelet	5.377.392.362	3.264.290.969	2.113.101.393	2.122.328.910	9.227.517
Franco Parisi	517.916.064	5.539.397	512.376.667	459.550.350	-69.757.865
Marcel Claude	161.407.007	0	161.407.007	127.699.680	-33.707.327
Ricardo Israel	55.705.424	960.000	54.745.424	26.043.360	-27.889.814
ME-O	745.260.088	437.073.694	308.186.394	499.243.980	191.057.586
Evelyn Matthei	3.474.791.251	2.312.122.905	1.162.668.346	1.137.451.890	-25.216.456
Alfredo Sfeir	135.998.360	54.165.560	81.832.800	106.707.120	24.874.320
Tomás Jocelyn-Holt	94.525.580	39.260.000	55.265.580	8.689.860	-46.575.720
Roxana Miranda	60.538.833	9.920.000	50.618.833	56.492.370	5.873.537

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

¿Y qué sucedió en 2009? Los resultados de gasto no son tan distintos a los de 2013. El gasto del candidato ganador, Sebastián Piñera, representó más de la mitad del total. Mientras que el candidato de la Concertación, Eduardo Frei, apenas alcanzó el tercio. La gran diferencia entre 2009 y 2013 es que en 2009 la elección estaba cargada de incertidumbre por la definición del segundo lugar. En 2013, en cambio, esa incertidumbre se multiplicó por dos: las encuestas no mostraban claridad respecto a la superioridad de Matthei sobre Parisi, y tampoco estaba garantizado el triunfo de Bachelet en primera vuelta. Las encuestas del CEP y de la UDP arrojaron que la presidencial se definía en primera vuelta, por lo que los equipos de campaña hicieron todo el esfuerzo posible para garantizar ese triunfo.

Tabla 3. El gasto en las elecciones presidenciales de 2009

Candidato	Votos (a)	Gasto UF (b)	% total gasto (c)	Devolución UF (d)	Diferencia entre Gasto y Devolución (f=d-b)	% de la Diferencia (g= f/b*100)
Sebastián Piñera	3.074.164	242.866,1	51,1	92.247,8	-150.618,3	-62,1
Eduardo Frei	2.065.061	152.313	32,1	61.967,2	-90.345,8	-59,3
Marco Enríquez-O	1.405.124	72.053,7	15,2	42.164,2	-29.889,5	-41,56
Jorge Arrate	433.195	7.992,6	1,7	7.992,6	0	0
Total	6.977.544	475.225,4	100	209.378,3	-265.847,1	-55,9

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

Conclusiones

Hoy se debate intensamente sobre los cambios a las reglas de financiamiento. Es evidente que el dinero es una condición necesaria para el éxito electoral. Desafortunadamente, el debate ha tomado un carácter sancionatorio. En lugar de apuntar hacia una mayor transparencia del proceso, los políticos han optado por diseñar instituciones que bloqueen el aporte de los privados a las campañas. Es cierto que las empresas no votan. Pero también es cierto que seguirán financiando campañas, independiente de si hay una ley que lo prohíba. Pueden donar a instituciones intermediarias como centros de estudio o fundaciones. El dinero igual llegará a las arcas de partidos y candidatos. ¿No será mejor autorizar este tipo de aportes pero con la máxima transparencia posible?

Lo que sí está claro es la eliminación de la reserva de identidad del donante desde un determinado monto hacia arriba. El límite podrían ser 10 UF. Una persona que dona menos de 250 mil pesos debiese tener la opción de resguardar su identidad. El hecho de transparentar esa identidad le puede acarrear problemas laborales. Pero si el aporte es superior a esa cifra, el donante deberá transparentar todo.

Otra discusión está en el financiamiento público de los partidos y de las campañas. Hoy sólo existe financiamiento estatal directo para las campañas en el formato de anticipo al partido de acuerdo a su desempeño electoral, y devolución a los candidatos de acuerdo a los votos recibidos. El aporte indirecto pasa, entre otras cosas, por la franja televisiva. No son pocos los que abogan por un sistema de financiamiento permanente de los partidos. Algunos han llegado al extremo de proponer financiamiento para organizaciones políticas. En esto no nos debemos perder. Si el Estado financia partidos y organizaciones se corre el serio riesgo de estimular innecesariamente la fragmentación partidaria. Esas organizaciones crecerán significativamente producto de un

incentivo económico. Fácilmente se podrán transformar en partidos, toda vez que la misma reforma al sistema electoral binominal rebaja las barreras de entrada al reducir el número de firmas para la inscripción de candidatos y partidos. Por tanto, si es que se opta por un sistema de financiamiento estatal, éste debe ser regulado y entregado en función del peso relativo de cada partido. Adicionalmente, el partido deberá rendir cuentas públicas de sus gastos.