

El Gasto en las Elecciones de Diputados 2013

Kevin Díaz
Mauricio Morales

Observatorio Político Electoral (OBPE)
Universidad Diego Portales

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 8 / 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 las elecciones de diputados 2013

Kevin Díaz
Mauricio Morales

Observatorio Político Electoral (OBPE)
Universidad Diego Portales

Existe una amplia discusión sobre el sistema de financiamiento más adecuado para Chile. Según algunos, ese sistema debe ser de exclusiva provisión pública. Para otros, el sistema debe ser de provisión mixta. Es decir, con aporte directo del Estado y con la participación de privados. Una de las discusiones más intensas ha sido sobre el derecho de las empresas a donar en campañas. Sin embargo, creemos que antes de debatir sobre el mejor sistema de financiamiento, es necesario recolectar la evidencia empírica y evaluar cuánto incide el gasto en el éxito electoral de los candidatos.

Para esto, hemos recopilado los resultados electorales por partidos y candidatos, junto con los datos de gasto reportados en las declaraciones que los candidatos presentan ante el Servel. Para las elecciones de diputados 2013, se presentaron 470 candidatos. En algunos casos, el gasto reportado es de cero. Esto sucede en candidatos independientes o de partidos pequeños. Tal situación es distinta a la de candidatos cuyas declaraciones no fueron presentadas o fueron rechazadas. En esos casos el dato de gasto queda como “valor perdido”.

En este trabajo hacemos 2 afirmaciones centrales:

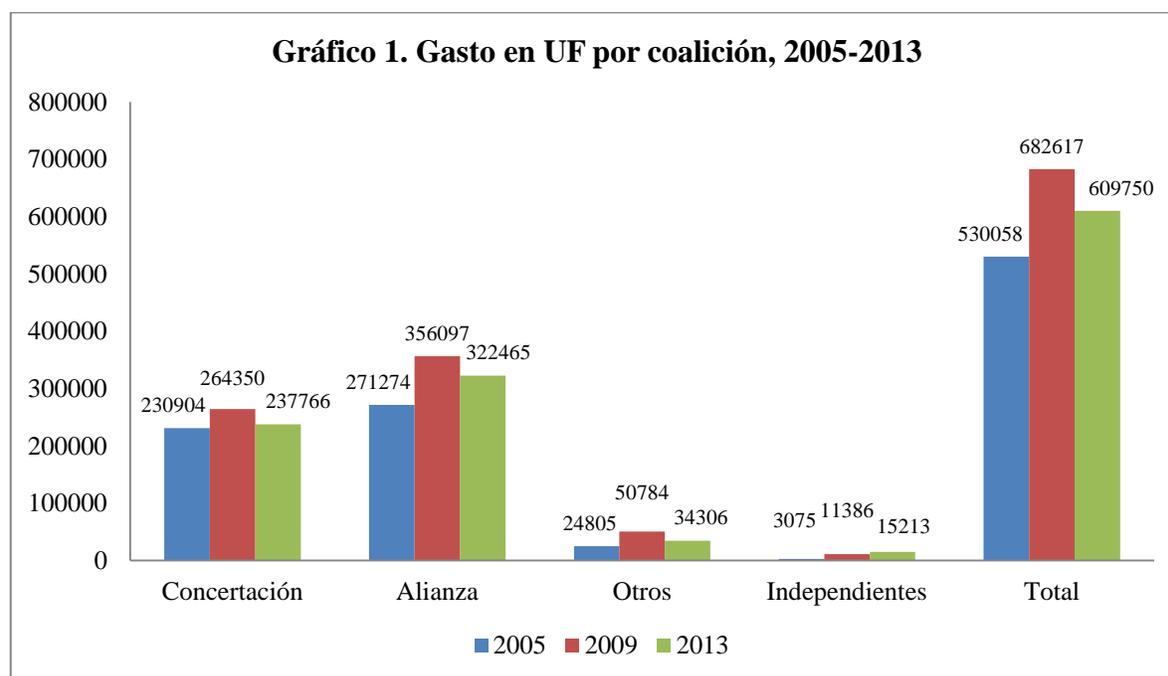
- 1-. Gastar es condición **necesaria** para ganar, aunque no **suficiente**. “Todos” los que ganan gastan, pero no todos los que gastan ganan.
- 2-. Hay una **desigualdad** abrumadora respecto al poder de gasto electoral de algunos partidos sobre otros...se llega a “pagar” casi 10 mil pesos por voto!

¿Quiénes y cuánto gastan?

El gráfico 1 muestra el gasto en diputados en la serie de tiempo 2005-2013. Hemos calculado el gasto en UF a fin de posibilitar la comparación. No es correcto hacerlo en pesos. Esto, porque no se controla según el alza de precios. Por ejemplo, si un partido gastó mil en 2005 y mil doscientos en 2009, no podemos afirmar a ciencia cierta que el gasto aumentó. La diferencia perfectamente puede obedecer al proceso inflacionario. Los materiales de campaña suben de precio. Puede ser que con los mil pesos de 2005 compre exactamente lo mismo que con los mil doscientos pesos de 2009.

El gráfico es elocuente en mostrar que el gasto fue mayor en las elecciones de 2009 comparadas con las de 2005 y 2013. Esto se explica por el mayor nivel de incertidumbre (competitividad) de esa elección. Mientras la Alianza estaba cerca de ganar la presidencial, la Concertación esperaba retener su bancada parlamentaria. Ambas coaliciones empujaron el gasto por incentivos diferentes. La Alianza para ganar, y la Concertación para defender. En 2005 y 2013 la situación fue distinta. En ambas elecciones existía claridad respecto a triunfo de la Concertación. Aunque en 2005 los candidatos de la Alianza sumaron más que Bachelet, existían pocas expectativas de que Piñera la derrotara en una segunda vuelta. No todos los electores de la UDI lo apoyaron, mientras que los votantes del Partido Comunista se inclinaron por Bachelet.

Todo lo anterior no hace más que mostrar que el gasto en campaña depende de las expectativas de éxito y de derrota. Algunos gastan para asegurar su triunfo, y otros para retener la representación.



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

La tabla 2 muestra el gasto en pesos. Ya señalamos que la comparación no es posible dada la falta de control por inflación, pero de todas maneras lo mostramos a fin de otorgar más claridad al argumento. Como se advierte, el mayor volumen de gasto se hizo en 2009 con más de 14 mil millones de pesos. En esas elecciones se presentaron 429 candidatos, mientras que en 2013 lo hicieron 470.

Tabla 1. Gasto en campañas diputados 2005, 2009 y 2013, en pesos

	2005	2009	2013
Concertación	4.080.068.490	5.532.358.186	5.470.951.970
Alianza	4.793.404.720	7.452.443.116	7.419.857.182
Otros	438.308.965	1.062.814.015	789.374.491
Ind	54.338.384	238.284.284	350.043.306
TOTAL	9.366.120.559	14.285.899.601	14.030.226.949

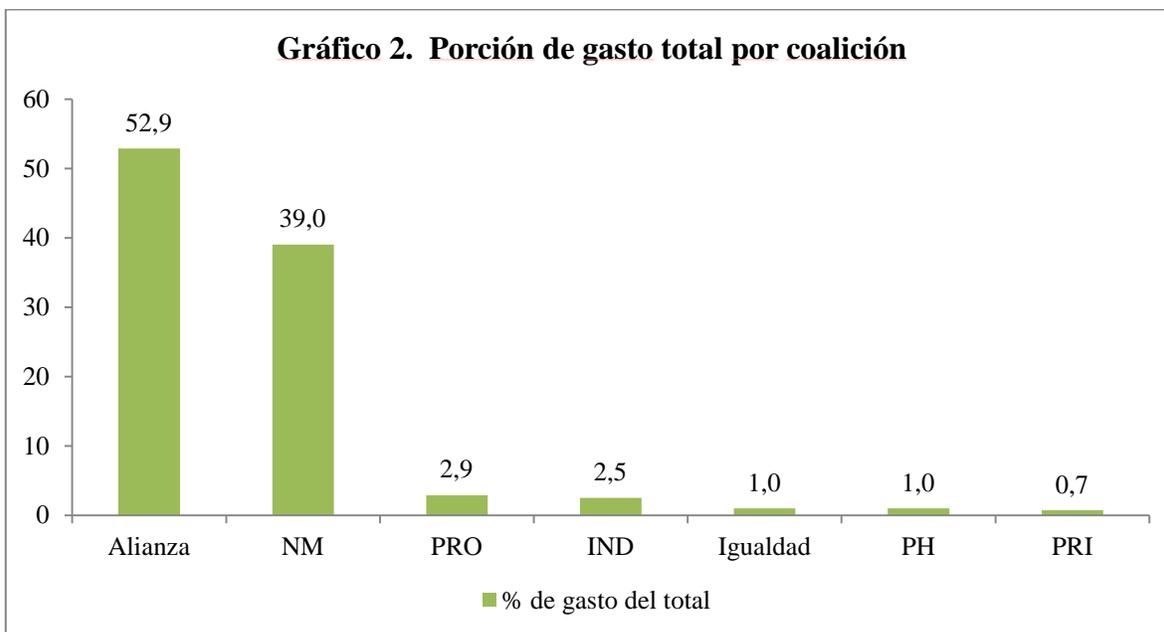
Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

Medidas de gasto en campaña

Existen distintas formas de medir el gasto en campaña. Dado que los distritos en Chile tienen una alta varianza poblacional (aunque todos eligen dos diputados), no se puede comparar el gasto de los candidatos en pesos. Gastar un millón de pesos en un distrito pequeño, no es lo mismo que gastar ese mismo millón en un distrito grande. Por tanto, se debe acordar una medida estándar que permita comparar a candidatos de distintos distritos. El gráfico 2 muestra la primera manera de hacerlo. Corresponde al porcentaje de gasto que cada candidato representa en cada distrito. Por ejemplo, si en un distrito todos los candidatos sumados gastaron 10 millones de pesos, y uno de esos candidatos gastó 5 millones, el gasto de ese candidato representa un 50% del total.

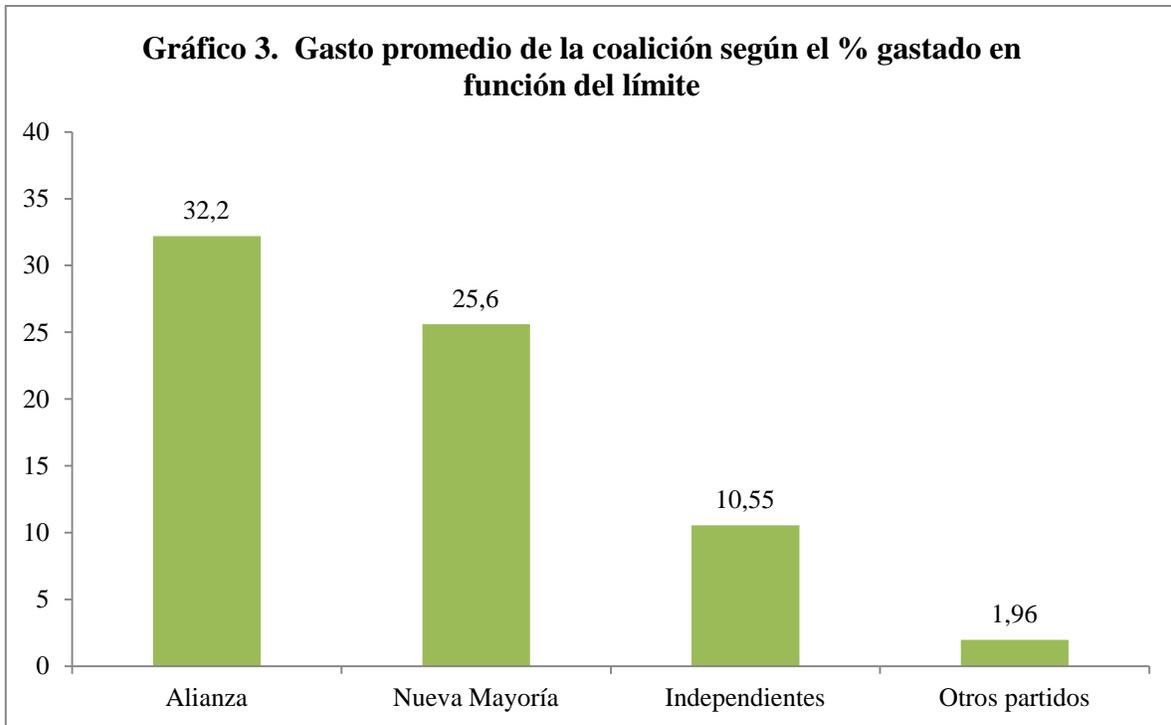
El gráfico 2 muestra que, en promedio, el gasto de los candidatos de la Alianza representa el 52,9% del gasto total de los distritos. Más atrás está la Concertación con un 39%. El resto de los partidos e independientes, no sobrepasan el 3%. Visto así, hay claras asimetrías de recursos, lo que impacta directamente en el tipo de competencia. Ahora bien. Aunque la Alianza gastó mucho más que la Nueva Mayoría, esto no se tradujo en más escaños. La Alianza tuvo su peor rendimiento desde la reinauguración de la democracia.

La solución no pasa necesariamente por un financiamiento basal y estable para los partidos. Más bien, ese financiamiento debe responder al desempeño electoral. El sistema de financiamiento no debe estimular la aparición de más partidos, sino que promover la competencia. Si emergen partidos nuevos, éstos tendrán la obligación de rendir en el tiempo a fin de acceder a recursos. De lo contrario, estarán condenados a desaparecer. Si se controla esta potencial fragmentación, entonces un financiamiento público se constituiría en una reforma razonable para fortalecer los partidos.



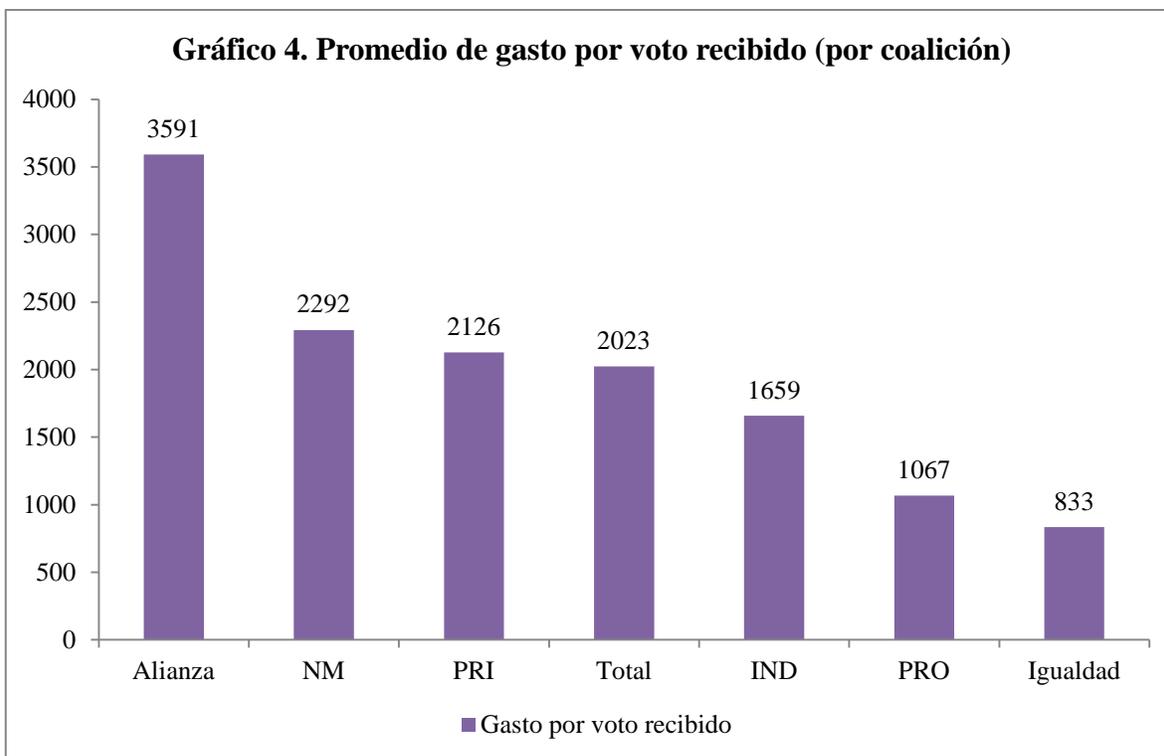
Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

El gráfico 3 muestra otra forma de medir el gasto. Corresponde al porcentaje que representa el dinero gastado por cada candidato en función del límite de gasto en cada distrito. Por ejemplo, si el límite de gasto es de un millón de pesos, y un candidato gasta 600 mil pesos, está haciendo uso del 60% del gasto permitido para ese distrito. El gráfico muestra que, nuevamente, es la Alianza el pacto que más gasta. En promedio, sus candidatos gastaron casi un tercio del límite de gasto en cada distrito. Más atrás están los candidatos de la Nueva Mayoría con un 25,6%. No deja de sorprender el gasto de los independientes. En el gráfico anterior aparecían con una porción de gasto por debajo del 3%. En esta nueva medición promedian un 10,55%. Esto se explica porque algunos independientes expandieron su gasto y se enfrentaron a listas competitivas. Dado que en un sistema binominal el independiente debe superar a la segunda lista, está obligado a explotar el gasto. La ventaja de este indicador es que, en cierta medida, captura el nivel de competencia de los candidatos, cuestión que no hace la medición previa.



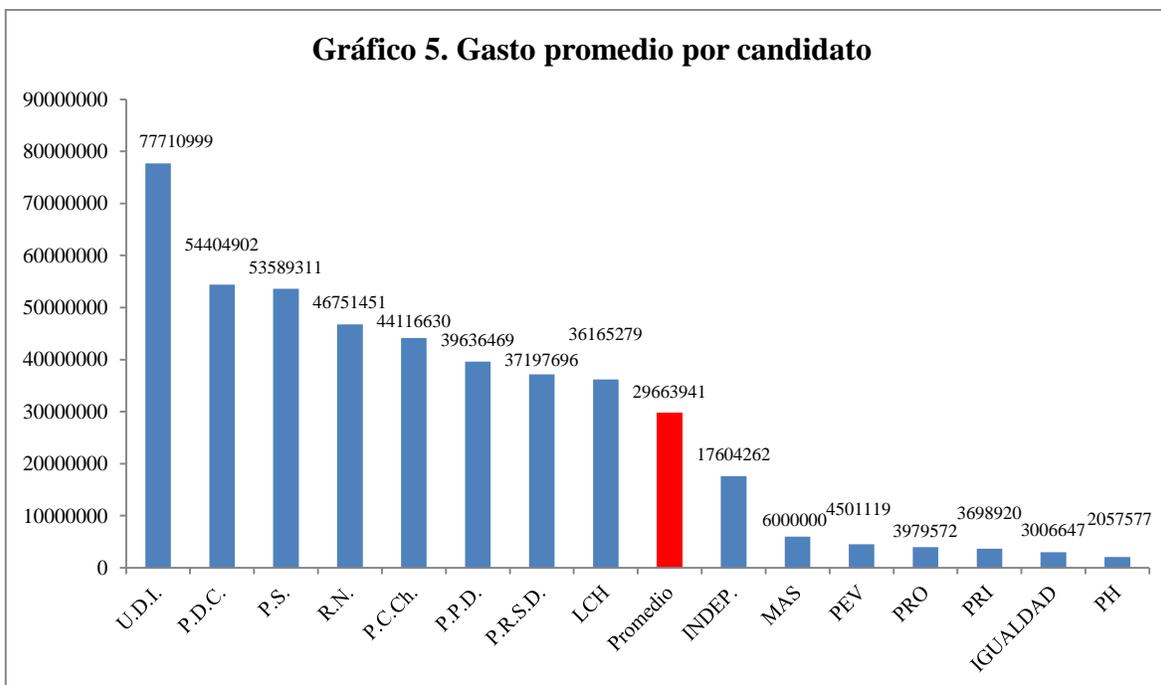
Fuente: Elaboración propia con datos de www.serve.cl

La tercera forma de medir el gasto en campaña es el gasto por voto recibido. Esto se calcula dividiendo el total de votos de cada candidato por el gasto (medido en pesos). El gráfico 4 muestra que a los candidatos de la Alianza cada voto les “costó” 3 mil 591 pesos, seguidos de la Nueva Mayoría con 2 mil 292, y del PRI con 2126. Naturalmente, esta medida depende de la participación electoral. Pueden existir dos distritos casi idénticos en cuanto al tamaño de la población, y con dos candidatos (uno de cada distrito) que hayan gastado idéntica cantidad de dinero, obteniendo también idéntico porcentaje de votos. Pero esto no implica necesariamente que el gasto “por voto” sea igual para ambos candidatos. Puede que en un distrito hayan votado 10 mil personas y en el otro 8 mil. Eso hará variar el indicador de gasto por voto obtenido.



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

Finalmente, mostramos el gasto por partido político. El gráfico 5 indica el dinero gastado por cada partido según el número de candidatos que presentó. En otras palabras, es el total de gasto en que incurrió el partido dividido por el número de candidatos. La tabla 2, en tanto, expande la información mostrando a todos los partidos con el total de gasto, el número de candidatos, y el volumen de gasto según el número de candidatos. Por ejemplo, la UDI gastó más de 4 mil millones de pesos con 56 candidatos. Al realizar la división, la UDI habría gastado más de 77 millones de pesos por cada candidato presentado. Le siguen el PDC, RN y el PS.



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

Tabla 2. Gasto total por partido y por candidato

	Total Gasto	Número de candidatos	Total Gasto/ Número de candidatos
U.D.I.	4.351.815.937	56	77.710.999
P.D.C.	2.067.386.275	38	54.404.902
P.S.	1.286.143.459	24	53.589.311
R.N.	2.337.572.536	50	46.751.451
P.C.Ch.	352.933.039	8	44.116.630
P.P.D.	990.911.718	25	39.636.469
P.R.S.D.	446.372.351	12	37.197.696
LCH	72.330.558	2	36.165.279
Total general	13.942.052.046	470	29.663.941
INDEP.	1.513.966.524	86	17.604.262
MAS	6.000.000	1	6.000.000
PEV	22.505.597	5	4.501.119
PRO	202.958.160	51	3.979.572
PRI	96.171.908	26	3.698.920
IGUALDAD	57.126.300	19	3.006.647
PH	137.857.684	67	2.057.577

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

Conclusiones: Gasto en campaña y reforma electoral¹

De acuerdo al nuevo mapa electoral que establece la reforma al binominal, la mayoría de los distritos aumentará su tamaño. Por ejemplo, el “antiguo” distrito de Santiago, se unirá con el de Ñuñoa-Providencia y con el de La Granja, San Joaquín y Macul. Los candidatos deberán redoblar esfuerzos para abarcar estos territorios y, seguramente, incurrirán en mayores gastos. Al ser electos, también duplicarán o triplicarán sus oficinas de atención ciudadana, lo que supone un mayor uso de recursos. A esto hay que sumar otro factor. Tal como establece el proyecto, las listas podrán competir con el doble de candidatos. Entonces, si en el binominal los partidos competían generalmente sólo con un candidato (el otro cupo era para algún compañero de lista), en el nuevo sistema lo podrán hacer con dos o tres representantes. En un escenario de voto voluntario en que la participación tiende a la baja, lo más probable es que los candidatos cosechen pocos votos y, por tanto, reciban menos dinero por concepto de reembolso.

En promedio, el número de candidatos a la Cámara desde 1989 es de 415, mientras que en el Senado, desde 1993, es de 93. Estos valores se incrementarán con el nuevo sistema. El artículo 15 de la ley 19.884 estipula que los candidatos tendrán un reembolso de tres centésimas de UF. Algo así como 690 pesos considerando la última elección. La mayoría de los distritos aumentará su límite de campaña. Si bien los distritos serán más grandes (lo que supone más votos a disposición de los candidatos), habrá más competidores, por lo que esos votos se repartirán. ¿Quiénes están en mejores condiciones de competir entonces? Naturalmente, los partidos grandes y organizados. ¿Es esto necesariamente malo para la democracia? No. Cuando hay partidos consolidados y estables, las democracias también siguen el mismo camino.

Lo que se debe estudiar es el financiamiento de campañas y de partidos. El límite de gasto que actualmente establece la ley aplica a candidatos. Por tanto, y de implementarse la reforma, dos candidatos de un mismo partido podrían gastar hasta llegar a ese límite, haciendo que la competencia sea muy desigual. El gasto, entonces, podría ser más decisivo en este nuevo sistema que en el binominal. Una opción es que ese límite de gasto aplique al partido, no a los candidatos. Otra alternativa, es avanzar decididamente en una ley de financiamiento público de partidos que empareje la cancha de la política. Cualquiera sea la decisión, un paquete de reformas políticas no sólo supone cambiar las reglas electorales, sino que también modificar la ley de financiamiento de campañas y estudiar una nueva ley de partidos políticos.

¹ Esta sección es parte de la columna de Mauricio Morales titulada “Reforma al binominal y gasto en campañas”, <http://voces.latercera.com/2014/05/15/mauricio-morales/reforma-al-binominal-y-gasto-en-campanas/>