

## **Comentarios a los trabajos de Claudio Agostini y Salvador Valdés**

Eduardo Engel\*

Cuando recibí el correo electrónico invitándome a comentar estos trabajos, respondí preguntando si sería posible ir más allá de los trabajos y plantear lo que yo pienso en general sobre el tema. La respuesta de los organizadores fue positiva. Hago esta aclaración porque voy a dedicar buena parte de esta intervención a temas que no son tratados en los artículos, probablemente porque no estaban entre los tópicos que se les pidió abordar.

Hay un consenso bastante amplio en cuanto a qué es lo que necesita Chile para llegar a ser país desarrollado dentro de diez, quince o veinte años. Se trata de mejoras importantes en materia de productividad, de seguir teniendo un crecimiento acelerado, y también, mejoras relevantes en el tema distributivo. La pregunta, entonces, no es “¿qué hacer?”, sino “¿en qué topamos?” para emprender aquello que estamos de acuerdo en hacer.

El siguiente ejemplo es ilustrativo para responder la pregunta de en qué topamos. Dentro de los próximos meses se debe renovar la legislación que regula el sector pesquero. La inmensa mayoría de los analistas independientes en el tema, es decir, que no han sido financiados o que no son consultores del sector pesquero, se han pronunciado a favor de una licitación de los recursos del sector. También han señalado que ha habido sobreexplotación del recurso marino, debido a una regulación mal diseñada, en la cual las empresas juegan un rol importante decidiendo las cuotas de pesca, lo cual las ha llevado, una y otra vez, a imponer cuotas por sobre las sugeridas por organismos técnicos. Es decir, hay un serio problema de eficiencia y un serio problema distributivo, porque en el sector pesquero hay cuantiosas rentas que históricamente han beneficiado a unas pocas empresas, rentas que podrían haber ido en beneficio de todos los chilenos. Y también hay un problema de productividad, porque la sobreexplotación ha llevado, en varias ocasiones, a la extinción de pesquerías.

¿Qué ha pasado? Según informa la prensa, inicialmente el actual gobierno era partidario de licitar. Al menos esa era la postura del ex ministro Fontaine y el Presidente Piñera. Sin embargo, según reporta la prensa, justo después de que el Presidente Piñera acudiera a una reunión anual de la UDI, se produjo un cambio en la postura inicial. Los parlamentarios UDI le hicieron ver que uno de los problemas del gobierno era que había una falta de comunicación y falta de sensibilidad frente al tema pesquero. En ese momento se produce otro cambio. Asume Pablo Longueira como ministro; este anuncia a diestra y siniestra que va a licitar, pero a las dos semanas cambia de postura, no licita,

---

\* Economista, profesor de la Universidad de Yale y la Universidad de Chile.

y llama a las grandes empresas pesqueras a ponerse de acuerdo con el sector de la pesca artesanal.

Ejemplos como el anterior hay muchos. Chile demoró casi una década en introducir la portabilidad numérica, que aumenta considerablemente la competencia en el sector de telecomunicaciones. Las licitaciones de nuevos afiliados a las AFP que finalmente aprobó el Congreso fueron una versión bastante menos ambiciosa que la propuesta original del gobierno. Las barreras de entrada en el negocio de notarios y conservadores son legendarias.

En todos estos casos no se puede descartar que el financiamiento de la política esté jugando un rol importante, creando una brecha entre lo que es bueno para la sociedad de lo que el Congreso termina legislando. Mejoraríamos la productividad del sector pesquero y tendríamos mucho más recursos para el Estado si no existieran este tipo de distorsiones de por medio. En general, las políticas públicas con que terminamos distan mucho de las que necesitamos para esta etapa de nuestro desarrollo, etapa con una pendiente inclinada, donde o damos el salto definitivo, o caemos. Hace más de un siglo, el país no logró dar ese salto. De ahí nace mi preocupación e interés por el tema del financiamiento de la política.

Es difícil obtener evidencia dura sobre la relación poco sana entre financiamiento de la política y calidad de las políticas públicas en Chile. El motivo es que no existe la información para hacer los cruces correspondientes. Sin embargo, en otros países hay mucho más información, por ejemplo, porque existe regulación de la actividad del *lobby*, lo cual no sucede en Chile. Así, por ejemplo, una consultora privada confeccionó un índice con las cincuenta empresas que más gastan en *lobby* como fracción de sus activos (*The Economist* citó este estudio en su edición del 2 de octubre de 2011). La conclusión es que durante el período 1998-2011, esta suerte de “índice de *lobby*” tuvo un crecimiento promedio anual once puntos porcentuales por sobre el principal índice accionario estadounidense (S&P500). Es decir, mientras el índice accionario no creció mayormente durante este período, el “índice del *lobby*” casi cuadruplicó su valor.

En Estados Unidos hay una correlación entre gasto en *lobby* y retornos de las empresas; determinar si se trata de una relación causal no será fácil. En Chile, en cambio, no tenemos datos para siquiera comenzar a cuantificar estos efectos, porque no hay información pública sobre cuánto gastan las empresas en actividades de *lobby*. Lo que es evidente, eso sí, es que algunos grupos de interés logran bloquear muchas de las políticas que Chile necesita para llegar a ser un país desarrollado. Basta con ver la agenda competitiva que lanzó el gobierno del Presidente Piñera: las medidas más interesantes, que tenían que ver con introducir más competencia en ciertos sectores y generar mayor productividad, han sido dejadas de lado.

¿Por qué tan poderosos? En parte está el tema de la acción colectiva que se remonta al trabajo de Mancur Olson. Son los grupos pequeños, en que cada miembro gana mucho, los que tienen incentivos para organizarse e influir en la agenda pública, a diferencia de la mayoría de los ciudadanos, cada uno de los cuales pierde un poco aun cuando la pérdida total sea grande.

Se supone que el sistema político debiera representar a esa ciudadanía, pero con legislaciones como la actual eso no funciona. No tenemos regulación de *lobby*, y la propuesta que hoy existe es totalmente insuficiente. Pero ni siquiera esta propuesta avanza en el Congreso. Las declaraciones de interés y patrimonio también son bastante inútiles, porque para un parlamentario o una autoridad en general, un ministro de la Corte Suprema o un ministro de Estado, basta con tener una sociedad cerrada para que nadie sepa en qué sectores están sus intereses.

Finalmente está el tema del financiamiento de la política —que se discute en este proyecto conjunto del CEP y CIEPLAN—, en el que también creo hay falencias importantes. A mi juicio, el principal objetivo de la ley de financiamiento electoral y el financiamiento de la política debe ser limitar la influencia de grupos de interés, es decir, contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas.

Vamos entonces a los dos trabajos que se presentaron. Durante las presentaciones recordé una y otra vez un libro que estoy leyendo y que recomiendo entusiastamente. Se trata de *Thinking, fast and slow* de Daniel Kahneman, el único psicólogo que ha ganado el Premio Nobel de Economía. En este libro resume sus investigaciones de toda una vida sobre cómo tomamos decisiones. Allí relata un experimento que recordé cuando escuchaba tanto a Agostini como a Valdés. A un individuo se le muestra una película y se le pide que cuente el número de personas de piel blanca o de color que aparecen en la filmación. A la mitad del video aparece un gorila durante nueve segundos. Lo curioso es que la mayoría la gente no ve al gorila parado al frente, porque están muy concentrados contando a las personas según el color de su piel.

Durante la presentación de Claudio Agostini (“Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales de 2009-2010”) me acordé del gorila. En su trabajo, Claudio hace varios análisis estadísticos respecto del financiamiento de los partidos, de las campañas, de los incumbentes, pero resulta que la información que utiliza se basa en las rendiciones de cuentas que hacen al Servicio Electoral (Servel) los candidatos. Y, dado que el Servel no hace la labor que debiera, es altamente probable que estas sumas tengan poco que ver con los gastos efectivos de las campañas. En efecto, el Servel no realiza ninguna estimación en terreno de los gastos efectivos que realizan las candidaturas, limitándose a verificar que las boletas y facturas entregadas no sean falsas.

El siguiente ejemplo ilustra el problema. Si un candidato gastó \$500 millones en su campaña, \$300 millones obtenidos de manera legal y \$200 millones bajo la mesa, y luego rinde cuenta por gastos que suman \$300 millones, no tendrá

problemas con el Servel. Solo si el Servel realizara una estimación en terreno del gasto efectivo en la campaña, concluyendo que dicho gasto excedió con creces los 300 millones declarados, podría detectarse que hubo platas negras. Pero el Servel no realiza esta labor, porque no es parte de su misión, porque no tiene los recursos para hacerlo, por el motivo que sea. Y ese es el gorila en este seminario. Mientras no tengamos datos confiables sobre el gasto efectivo en las campañas, los estudios econométricos como el de Agostini son de interés limitado.

Es importante mencionar que el autor tiene muy presente las limitaciones recién mencionadas. Es así como afirma que “es probable que existan montos importantes de financiamiento de campañas que todavía se realizan a través de mecanismos informales” agregando que “lamentablemente no es posible estimar su magnitud”.

Si yo fuera un *lobbista* que quiere un favor de los políticos para la empresa o sector que me contrató, tengo todo el incentivo del mundo hoy día en Chile para no usar el sistema formal de financiamiento electoral. ¿Cómo descarto la posibilidad de que algún burócrata filtre mi nombre y mi donación reservada deja de ser tal? Lo mejor es no correr riesgos y entenderme directamente con el político que quiero tener a mi lado.

El trabajo de Salvador Valdés presenta una serie de análisis para ver hasta qué punto se mantiene el secreto de la identidad de los donantes bajo la modalidad de donación reservada, cuando el número de donantes es reducido, como ha sido en el caso de Chile. El autor concluye que “al menos el 50% del dinero de los aportes voluntarios cumplió condiciones que dan razonable garantía de que no fueron parte de intercambios corruptos”, agregando a continuación que “los datos revelan que el avance se concentró en los candidatos a Presidente, pero no se logró avanzar con los candidatos a parlamentario”. Dicho de otra forma, el principal propulsor de las donaciones reservadas concluye que en el caso de las elecciones parlamentarias, quienes realizan donaciones reservadas pueden comunicar su identidad a los destinatarios de dichas donaciones.

El trabajo de Salvador Valdés se centra en las donaciones legales. ¿Y si hay donaciones ilegales? Porque, como ya vimos, mientras el Servel no monitoree el gasto electoral en terreno, ese tema es muchísimo más importante. Una vez más, el gorila que no se menciona, pero que es clave.

Me tocó participar en un estudio de Chile Transparente sobre financiamiento y gasto electoral, en calidad de asesor externo. Recuerdo con mucho cariño a una de las personas que lideró este proyecto, en aquel entonces vicepresidente de Chile Transparente, me refiero a Edgardo Boeninger. Fue un agrado interactuar con él; en los últimos meses se le echa mucho de menos.

La parte del estudio en la que participé, que es relevante para los temas que estamos discutiendo hoy, fue una serie de entrevistas a 230 candidatos a alcaldes en la elección del 2008. No entraré en los detalles, pero se usaron técnicas

estándar para obtener respuestas válidas cuando se hacen preguntas delicadas. Así, por ejemplo, no se pregunta: “¿Usted gastó más que el límite máximo?”, porque la persona no se va a autoincriminar. Se pregunta, en cambio, si cree que los restantes candidatos sobrepasaron los límites.

En el estudio de Chile Transparente, la mayoría de los encuestados señaló que no se respetaron los límites de gasto electoral en su comuna, según lo que vieron en la campaña. Entre quienes estimaron que hubo exceso de gasto, el 81% señaló que el gasto fue al menos el doble de lo permitido. Tratamos de averiguar por qué, y la respuesta fue —por lejos— que el principal motivo es la débil fiscalización del Servicio Electoral. Como señalé, se trataba de candidatos a alcalde, pero dudo que sea muy distinto con las elecciones a diputados, senadores o presidenciales.

Yo me pregunto: ¿Qué incentivos tendría una empresa interesada en influir, por ejemplo en el caso de los alcaldes, en materias de recolección de basura, para hacer donaciones por la vía legal si es que la probabilidad de que se detecten donaciones ilegales es nula?

Mi principal conclusión, entonces, es que una condición sine que non para mejorar la calidad de la política es tener un servicio electoral (o alguna otra agencia estatal) que tenga dentro de sus misiones ejercer una fiscalización en terreno del gasto en la política. Cuando vi la página web del Servel un tiempo atrás, su misión no incluía nada relacionado con la fiscalización de la legislación sobre financiamiento y gasto electoral. Puede ser que no tenga los recursos, o que percibe que hacer esto lo enemista con el poder político, no sé cuál es la explicación. Pero todo sugiere que el Servicio Electoral es un servicio relativamente débil en este plano.

Para finalizar mi intervención quisiera hacer algunas propuestas que contribuyan a una relación más sana entre política y dinero. Voy a partir con dos propuestas que, al menos para parte de esta audiencia, resultarán polémicas. La primera propuesta es que el financiamiento de la política debe ser transparente. Las contribuciones por sobre un cierto mínimo debieran ser de conocimiento público.

La segunda propuesta es que el financiamiento privado de la política debe provenir solo de personas naturales. Harald Beyer ya mencionó las donaciones de Telefónica y mi interpretación, más que distinta, es complementaria. Podría decirse que Telefónica es un ejemplo de transparencia, porque anunció hace varios años que financiaba a todos los partidos políticos, con montos proporcionales a sus votaciones ¡Qué cosa más democrática y transparente! Desgraciadamente mi lectura es otra. Las contribuciones de Telefónica significan que todos los partidos van a tener un incentivo para regular débilmente a esta empresa. El monto que dona Telefónica puede variar de un año a otro, por lo cual el día que el Congreso tome decisiones contrarias a los intereses de la empresa, esta puede reducir o eliminar sus donaciones. Mi parecer es que las empresas no deben fi-

nanciar la política, los que votan son los ciudadanos y cualquier financiamiento privado debe provenir de ellos.

A continuación quiero presentar una serie de propuestas concretas que vienen del estudio de Chile Transparente antes mencionado. Son propuestas menos polémicas y de fácil implementación.

Primero, contar con una institución especializada en control de ingreso y gasto electoral. Puede ser algo nuevo dentro del Servel o puede ser una nueva agencia estatal, pero claramente el Servel como está, no sirve.

Segundo, crear cuentas únicas de ingresos y gastos electorales para cada candidato, esto es clave para poder fiscalizar. Tiene que haber una cuenta donde todo lo que ingresa está en esa cuenta y otra cuenta en que todo el gasto también está ahí, eso es clave para detectar platas negras. Lo que hay que hacer, en el fondo, es minimizar la chance de platas negras que vayan por fuera del sistema, de modo que el análisis econométrico que hace Claudio Agostini la próxima vez sea un análisis correcto, en cuanto a que confiemos en que los datos utilizados son los relevantes.

Tercero, fiscalizar en terreno los gastos electorales. Hoy en día no se fiscaliza, es decir, si el candidato gastó el doble o el triple, como sugiere el análisis de Agostini en algunos casos, no hay cómo descubrirlo, porque el Servel no hace ninguna estimación de cuánto gastó cada candidato. Lo que hay que hacer es aleatoriamente elegir a algunos candidatos y realizar la mejor estimación posible de cuánto costó esa campaña. Existen países en que se ha hecho; esto requiere recursos, querer hacerlo y de que los partidos políticos permitan que se haga. Pero de poder se puede.

Cuarto, es clave ampliar el período de control de financiamiento y gasto electoral. Hay bastante acuerdo en que el período que controla la legislación actual es un período muy breve. El gasto comienza mucho antes del inicio oficial de las campañas y, por lo tanto, es importante no tener un periodo largo antes de la campaña propiamente tal en que el gasto no se controla.

Quinto, establecer corresponsabilidad entre candidatos y el administrador electoral ante ilícitos en materia de ingresos y gastos electorales. Hoy en día, aun en el evento improbable que el Servel detecte una irregularidad (v.gr. una factura o boleta falsa en la rendición de cuentas), el candidato le pasa toda la responsabilidad al administrador electoral. Se requiere de sanciones efectivas, incluyendo, en los casos más graves, una suspensión temporal de la persona en el cargo para el cual fue elegido.

Sexto, financiamiento estatal de los partidos políticos condicionado a mayor transparencia en su funcionamiento interno y regulación sobre cómo se puede gastar dichos recursos.

En último término, lo que uno quisiera es que haya cada vez menos parlamentarios que le deban favores a financistas. En la esperanza que eso ocurra,

espero que junto a otras medidas, como la regulación del *lobby*, el tener declaración de intereses y de patrimonios que sean útiles para saber realmente los intereses y patrimonios de nuestras autoridades, ellas contribuyan a mejorar la calidad de la política en Chile.

¡Muchas gracias!

## Recuento de intervenciones en el taller de análisis

17 de noviembre de 2011

En el cuarto y último taller de “Reforma a los partidos políticos”, se presentaron las investigaciones de los destacados académicos y economistas, Salvador Valdés y Claudio Agostini, cuyos trabajos abordaron el tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Las exposiciones se basaron en los trabajos que ambos prepararon para este proyecto.

Tras la presentación de Valdés y Agostini, y de los comentaristas de esta sesión (el entonces economista del CEP y actual ministro de Educación, Harald Beyer, y el economista de la Universidad de Chile y la Universidad de Yale, Eduardo Engel), las intervenciones del público asistente abordaron en general la relación entre dinero y política, y las implicancias que esta relación tiene para todo el sistema político.

El ex Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, abogó principalmente en su intervención por una mayor igualdad en la competencia. Para ello se requiere una mayor transparencia en la legislación, el establecimiento de límites claros al gasto y una mayor fiscalización a los actores e instituciones involucrados en el financiamiento político. Cuestionó la línea argumentativa que coloca a la libertad de expresión como único valor a proteger en el tema de las donaciones —la que, según él, se resume en: “Yo me expreso donando mi dinero a quien quiera”. De esta forma, el dinero se dona en función de los que piensan igual y que comparten los mismos valores. Considera, entonces, que el núcleo del debate debiera trasladarse a cómo limitar la influencia de los grupos de interés en las decisiones públicas. Para Lagos, el debate es mucho más amplio y complejo que la sola regulación de financiamiento electoral:

(...) En último término, cuando hablamos de influencia en política, ¿qué estamos diciendo? Influencia del dinero en las decisiones que los ciudadanos toman libremente, para el tipo de política que quieren o para el tipo de sociedad que requieren. Y si el dinero va a influir en el tipo de definiciones que los ciudadanos quieren, en el tipo de sociedad que quieren, entonces será una sociedad permeada a partir de los que tienen el dinero, y ante eso nadie nos da garantías.

En relación con la donación de recursos por parte de las empresas, Lagos señala que, en un comienzo, la discusión se centraba en la posibilidad de legislar sobre el tema. Actualmente se discute sobre la falta de transparencia y claridad en la regulación sobre financiamiento, o incluso, sobre la pertinencia de este tipo de donaciones, lo que es un avance. De la opacidad completa hace diez años, hoy se discute acerca de cuánta transparencia.