

El candidato y los conflictos de interés

Eduardo Engel*

Hace unos años una revista argentina entrevistó al cocinero de la Casa Rosada. Aprovechando que éste llevaba dos décadas cocinando para los presidentes transandinos, la periodista le pidió que comparara las preferencias culinarias de sus empleadores. La idea era que contara cuál presidente prefería las pastas o cuál tenía una particular debilidad por los postres. Y sucedió que el cocinero entendió mal la pregunta, respondiendo: “Los presidentes cambiaban, pero los invitados a comer eran siempre los mismos”.

La anécdota anterior ilustra el enorme desafío que enfrentan las democracias modernas para transparentar y regular la relación entre el dinero y la política. Con la irrupción de Sebastián Piñera en la carrera presidencial, este tema ha vuelto al tapete, sólo que esta vez la preocupación se centra en el eventual anfitrión de las cenas presidenciales y no en sus comensales.

Una presidencia de Piñera podría ser rica en conflictos de interés. Porque el candidato de RN tiene una participación importante en varias empresas cuyas rentabilidades son muy sensibles a decisiones de la autoridad, entre ellas Lan, Quiñenco y Enersis. Los conflictos de interés se presentarían, por ejemplo, cuando se negocien tratados de cielos abiertos con otros países, ya que lo que convenga al accionista Piñera puede ser muy distinto de lo que conviene al país.

Es injusto centrarse exclusivamente en el candidato presidencial de RN. Los conflictos de interés también son un peligro latente para parlamentarios y altos funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Es por eso que conviene considerar en general dónde están las principales fallencias de nuestra legislación en estos temas. Con tal objeto cabe notar que las medidas que buscan limitar la influencia del dinero en la política se pueden clasificar en dos grandes grupos: aquellas que promueven la transparencia y aquellas que regulan directamente conductas.

Transparencia

Entre las políticas que promueven la transparencia destacan la declaración patrimonial obligatoria, legislar sobre el lobby, transparentar el financiamiento de la política y un fácil acceso a cómo votan los parlamentarios.

Es importante aprobar la ley sobre declaración patrimonial de los altos funcionarios públicos, con declaraciones anuales que incluyen a cónyuges e hijos. Veinte mil funcionarios públicos realizan dicha declaración anualmente en los Estados Unidos. También se debe aprobar la legislación que regula la actividad de lobby, promoviendo medidas que faciliten la participación de representantes de grupos poco organizados afectados por legislaciones determinadas (pobladores, consumidores, etc.).

Respecto de transparentar el financiamiento de la política, todavía queda mucho por hacer. En particular, cualquier financiamiento de Piñera para candidatos al Parlamento de RN debiera ser de conocimiento público, lo cual no está garantizado con la legislación actual.

Finalmente, cabe mencionar un tema de transparencia donde recientemente hubo un avance importante: ahora se puede acceder fácilmente (a través de www.senado.cl y www.camara.cl) a la votación histórica de cada parlamentario. Cuando se apruebe la declaración patrimonial, esta información servirá para evaluar hasta qué punto las votaciones de un parlamentario están alineadas con sus intereses financieros.

Regulaciones

La ley de gasto electoral tiene varias falencias que deben ser subsanadas. Se requiere entregar recursos al Servicio Electoral para que fiscalice los límites de gasto electoral (la reciente elección municipal puso de manifiesto serios problemas en este tema). También se debe prohibir el financiamiento de la política por parte de empresas privadas (con la legislación actual dicha prohibición existe sólo para las empresas públicas).

Que Piñera sea dueño de Chilevisión plantea la posibilidad que utilice dicho medio para eludir la prohibición de realizar propaganda electoral pagada por televisión. Para resolver este problema no basta con que el candidato de RN se abstenga de participar en la administración de su canal, ya que el Departamento de Prensa tendrá incentivos para ser particularmente “deferente” con el dueño, a sabiendas de que éste podrá premiarlos/castigarlos cuando vuelva a participar activamente en la gestión del canal. Lo anterior sugiere que Piñera debe vender Chilevisión a la brevedad.

Una vez que se legisle sobre la declaración patrimonial, se podrán poner en práctica algunas regulaciones específicas para evitar conflictos de interés. Primero, se podrán establecer incompatibilidades entre intereses económicos y cargos determinados. Por ejemplo, el subsecretario de Telecomunicaciones no debiera tener acciones de empresas del sector que regula y un parlamentario con intereses agrícolas no debiera presidir la Comisión de Agricultura. Segundo, se podrán fijar criterios sobre cuándo una autoridad debe delegar sus decisiones de inversión en terceros, lo cual nos lleva al fideicomiso ciego que ha estado en la agenda pública durante esta semana.

Fideicomiso ciego

Un fideicomiso se refiere a cuando una persona (fiduciante) transfiere la administración de sus bienes a un tercero (fiduciario). El adjetivo “ciego” se agrega cuando se prohíbe todo contacto entre ambas partes.

Supongamos, a modo de ejemplo, que el Presidente establece un fideicomiso ciego y que éste invierte parte de su patrimonio en empresas del sector energía. Como el Presidente no está al tanto de dónde se han invertido sus ahorros, cuando llegue el momento de fijar las tarifas eléctricas, no habrá conflicto de interés, pues no sabrá cómo el cambio de tarifas afecta su patrimonio.

Para que funcione el fideicomiso ciego es importante que efectivamente no haya contacto entre fiduciante y fiduciario. Las siguientes disposiciones hacen menos atractiva dicha comunicación. Primero, penas drásticas para fiduciario y fiduciante, en caso de verificarse cualquier comunicación. Segundo, un comité independiente (¿tal vez de “personajes notables”?) que vise la selección de fiduciarios, evitando que éstos hayan tenido relaciones comerciales con el fiduciante. Tercero, que la cartera de inversiones del fideicomiso no se concentre en ningún sector específico, de modo que los potenciales beneficios derivados de comunicar al fiduciario anticipadamente una decisión de la autoridad sean bajos.

El punto sobre diversificación sugiere que en caso de ganar, Piñera debe anunciar un calendario de ventas parceladas de su participación en empresas donde esta es importante, evitando así una brusca caída del precio de las acciones correspondientes.

¿Fideicomiso obligatorio o voluntario?

Si una autoridad está dispuesta a invertir todo su patrimonio en papeles del Banco Central, o en índices accionarios, me parece que no es necesario obligarla a establecer un fideicomiso ciego. En tal caso la autoridad está apostando al país, no a un sector o empresa particular, por lo cual las posibilidades de conflictos de interés son remotas.

En cambio, si la autoridad desea tener inversiones más audaces, un fideicomiso posiblemente sea una buena opción. Aunque, como argumentamos anteriormente, en este caso la “audacia” de la inversión estará limitada por el requerimiento de diversificación.

Conclusión

No es casual que el tema del fideicomiso estuviera ausente de la agenda del gobierno para transparentar la relación entre el dinero y la política; había otros temas pendientes que eran más importantes. En particular, la declaración patrimonial es un prerequisite para poder legislar sobre

el fideicomiso. Tampoco es obvio que el tema del fideicomiso se haya vuelto más urgente con la irrupción de Piñera, ya que éste será presionado por la opinión pública (y los demás candidatos) para buscar una solución que aleje la posibilidad de conflictos de interés, independiente de si se legisla sobre el tema o no. Por todo lo anterior, el gobierno debiera concentrar sus esfuerzos en aprobar la declaración patrimonial, legislar sobre el lobby y mejorar la ley de gasto electoral.

***Eduardo Engel es Profesor Titular de Economía de la Universidad de Yale.**