

Regulación del Financiamiento Electoral en Chile: Lecciones de Canadá y los Estados Unidos*

FILIP PALDA

Profesor Asociado de Economía en la École Nationale d' Administration Publique en Montreal y Senior Fellow del Instituto Fraser en Vancouver. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Chicago. Es autor de cuatro libros, editor de varios otros y ha escrito numerosos artículos en revistas científicas.

Una vez que los gobiernos se ubican en una posición que les permite controlar el 'bolsillo' de sus opositores políticos, el disenso se rinde incondicionalmente a la conformidad.

Anthony Howard, comentarista político británico

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo considera las regulaciones que Chile debería imponer sobre el financiamiento electoral. Las leyes del financiamiento electoral rigen tanto a los candidatos como a los partidos y a los individuos particulares. Las regulaciones se pueden dividir en tres categorías: aquellas que imponen límites sobre los gastos y sobre las donaciones individuales a las campañas; las subvenciones estatales pagadas a los políticos; y las leyes que obligan a los candidatos y a los individuos a divulgar la cantidad de dinero que han recibido antes de y durante una campaña ("transparencia" obligatoria). Dichas regulaciones existen tanto en Canadá como en los Estados Unidos. Los medios de comunicación de estos países aceptan los límites, los subsidios y el concepto de la transparencia obligatoria como contrapesos fundamentales a la corrupción y la extorsión en la política.

El presente capítulo cuestiona este punto de vista y sugiere cautela, antes de que Chile siga el camino de sus vecinos del Norte. Los reglamentos electorales son redactados por los políticos titulares. Cuando la gente en el poder redacta las reglas del juego, surge una pregunta: ¿están redactándolas de acuerdo al interés público o lo hacen más bien para protegerse a sí mismos de la competencia? Los debates públicos prácticamente no consideran esta pregunta. Sin embargo, constituirá la pregunta central que se va a discutir en este trabajo.

Propongo la tesis de que los límites, los subsidios y las leyes de transparencia pueden restringir la competencia política, sirviendo para proteger a los partidos establecidos. El propósito explícito de dichas leyes es el de

proteger al público de la corrupción y hacer que las elecciones sean justas. El efecto de las leyes puede ser el contrario: pueden hacer que las elecciones sean injustas y exponer a los candidatos a la corrupción. Las leyes electorales tendrán este efecto si restringen el conocimiento que los votantes puedan adquirir sobre sus alternativas. Los límites al gasto pueden crear dificultades a los nuevos candidatos para transmitir su mensaje. Los límites a las donaciones individuales pueden aumentar el costo de obtener fondos. Las reglas relativas a la transparencia (quién donó cuánto a quién) pueden imponer costos fijos desproporcionadamente altos sobre los partidos pequeños.

Estas “barreras de entrada” pueden obstaculizar la competencia al hacer más difícil que los candidatos nuevos y mal financiados transmitan sus ideas a los votantes. Cualquier regulación que Chile decida imponer sobre el financiamiento electoral debería ser sensible a la posibilidad de que estas reglas se vuelvan contra los mismos ciudadanos a quienes deberían proteger.

Las lecciones que destaco para el caso chileno provienen de los procesos electorales de los Estados Unidos y Canadá. Estos países se encuentran entre las primeras democracias occidentales en adoptar leyes restrictivas sobre el financiamiento de campañas políticas. Sus experiencias con tales leyes ya cubren treinta años. Estos dos países proveen tanto experiencia práctica como investigación académica sobre las cuales basar las conclusiones en cuanto a las leyes de financiamiento de campañas electorales. Las lecciones provenientes de estos países no pueden aplicarse automáticamente, ya que Chile difiere de ellos en cuanto a sus instituciones y a su cultura política. El lector, al leer este capítulo, debería tener en cuenta estas diferencias para determinar las ocasiones en que éstas podrían disminuir la utilidad de la comparación.

El capítulo está organizado de modo de plantear, en primer lugar, el tema de cuáles leyes de financiamiento de campaña electoral son las menos invasoras. La divulgación y la transparencia parecen constituir las formas más moderadas de intervención gubernamental. La idea subyacente al concepto de transparencia es que, al contar con la información sobre la fuente de los fondos de campaña, los ciudadanos vigilarían de mejor forma a los candidatos, castigándolos o premiándolos con sus votos. Mi pregunta es si la transparencia es realmente una regla de financiamiento electoral tan moderada como parece. Lo que se aprecia es que esta norma puede imponer costos fijos a los candidatos en sus campañas, sirviendo de barrera de entrada a candidatos y movimientos nuevos y mal financiados.

Los reguladores que estiman que la transparencia no constituye control suficiente sobre las elecciones, podrían desear imponer una legislación más estricta sobre el financiamiento de las campañas, incluyendo límites sobre gastos y donaciones individuales. Podrían desear reemplazar parcial

o totalmente el dinero privado, haciendo que el Estado subsidie las campañas electorales. En el presente trabajo demuestro que estos intentos de obstaculizar o regular la libertad de expresión podrían conducir al Gobierno hacia una regulación cada vez más represiva. La información no se contiene fácilmente. Los candidatos pueden evadir un límite al gasto solicitando a ciudadanos individuales que hagan publicidad en su favor. Esto obliga al regulador ferviente a regular todo gasto de campaña realizado por ciudadanos individuales.

Para que las leyes sobre financiamiento de las campañas restrinjan la expresión, la experiencia indica que deben ser amplias y represivas. Aun cuando el Gobierno sea capaz de controlar quién diga qué cosa, no está claro que habrá restringido la influencia del dinero en la política. Los grupos que no logren obtener influencia durante las elecciones, simplemente introducirán formas alternativas de presión política, tales como el *lobby* o el soborno.

El propósito de este trabajo no es el de desacreditar toda regulación del financiamiento de las campañas, sino alertar al lector sobre las paradojas y limitaciones inherentes a tales leyes, para poder juzgar cuáles traen beneficios a los votantes y cuáles los perjudican. Para ver dónde surgen los problemas, necesitamos en primer lugar tener alguna idea de cómo funciona el dinero en las elecciones. Tal es el propósito de la siguiente sección.

2. ¿SON NECESARIAS LAS REGULACIONES AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO?

El propósito de las regulaciones electorales es asegurar que los votantes tengan las mejores alternativas posibles de elección en cuanto a candidatos. Esto quiere decir que las regulaciones deberían ayudar a los votantes a informarse respecto de sus líderes, así como sobre los costos de las políticas gubernamentales. Este es un loable objetivo pero, sin embargo, tan general que llega a ser casi vacío. Escuelas de ciencias políticas de pensamientos opuestos bien podrían estar de acuerdo con dicho objetivo.

En 1991, la Comisión Real Canadiense sobre Reforma Electoral y Financiamiento de Partidos planteó que los límites al gasto son necesarios para que las elecciones sean informadas y competitivas. Otros académicos han argumentado que tanto los gastos de campaña como las donaciones individuales no deben tener restricciones gubernamentales y que los controles deben ser mínimos.

En el presente trabajo argumentaré a favor de una mezcla de controles y *laissez-faire* para lograr que las elecciones sean competitivas. La compe-

tencia electoral puede ir muy lejos en pos de dar a los ciudadanos un gobierno eficiente y económico. Sin embargo, los representantes electos –al igual que en cualquier otra actividad en gran escala– no están exentos de los problemas y costos de agencia. Se requiere de algunas reglas que obliguen a los candidatos a divulgar cierta información que de otro modo no saldría a la luz incluso en un ambiente competitivo. Para entender lo anterior, hay que comprender cómo influye la competencia en las elecciones. Luego, esto nos permite preguntarnos qué tipo de regulación gubernamental es necesaria para permitir que la competencia produzca sus mejores resultados.

Evsey Domar explicó los beneficios de la competencia de la siguiente manera: “El poder que los consumidores ejercen sobre los productores no requiere policía, ni compulsión, ni cartas al editor de *The New York Times*, sino que funciona en forma silenciosa, al igual que la gravedad. Lo que el consumidor tiene que hacer es simplemente no volver a la tienda, no volver a comprar jamás el mismo producto”. Podemos apreciar el poder de la competencia al observar la manera en que las líneas aéreas establecidas reaccionan al verse amenazadas por nuevos competidores. En el año 1998, una nueva línea aérea desafió a Northwest Airlines en su ruta entre Detroit y Newark, cobrando una tarifa de 78 dólares. Northwest tuvo que bajar sus precios a este nivel en la misma ruta. Sin embargo, para un vuelo a la vecina ciudad de Nueva York, donde la línea aérea pequeña no competía con ella, la tarifa cobrada por Northwest fue de 450 dólares.

Existen dos ingredientes en la competencia descrita por Domar: la información y la posibilidad de elegir. Los votantes son consumidores de bienes públicos. Pagan impuestos y desean obtener el mejor servicio por su dinero. Aun cuando a veces es difícil creerlo, elegimos a los políticos para que ellos sean nuestros servidores, no nuestros amos. Estos tienen un deber similar al deber de los productores en un mercado privado. Los productores políticos son elegidos para proveer servicios gubernamentales de buena calidad a los menores precios comparativos posibles. Los líderes que cobran impuestos demasiado altos obtienen ganancias políticas ocultas.

Los partidos comunistas del ex Bloque Oriental proveían a los ciudadanos con el rango completo de servicios gubernamentales modernos; sin embargo, el costo era alto y la calidad pobre. Las ganancias obtenidas por los líderes gubernamentales tomaron la forma de trabajo relajado, condiciones lujosas de vida a expensas de la comunidad y robo de recursos públicos. Tal situación duró años, parcialmente debido a que los ciudadanos que vivían en el Bloque Oriental no disponían de un estándar de comparación. Sí, las cosas pueden ser malas –se diría un ciudadano–, pero ¿cuál es la alternativa? ¿con qué partido competidor puedo comparar a los co-

munistas? No fue fácil encontrar las respuestas a dichas preguntas, ya que los votantes no tenían la opción de elegir nuevos gobiernos o a escuchar el discurso de candidatos de diferentes partidos.

Además, los ciudadanos tenían dificultad para viajar al extranjero para conocer qué tipo de servicios gubernamentales existían en las democracias occidentales. Al privar a los ciudadanos de información sobre sus alternativas, los políticos comunistas suprimían la competencia. El resultado de este mal flujo de información fueron años de gobierno ineficiente. El temor de los comunistas a la competencia política se manifestaba mejor a través de la supresión de disidentes efectuada por ese régimen. Los disidentes no tenían mucho que decir, escribiendo mayoritariamente en una prosa convulsionada, adhiriéndose a ideas radicales que a la mayoría de la población les parecerían irrelevantes o problemáticas. Los disidentes aterrorizaron al gobierno comunista, ya que se atrevieron a plantear interrogantes sobre el Gobierno. Parece existir un “efecto de primer orden”, que les otorga poder a los disidentes de manera similar al caso en que una pequeña línea aérea puede desafiar y humillar a un portador importante.

El bloque oriental suprimía la competencia mediante la imposición de “barreras de entrada” a la política. El Premio Nobel de Economía, Gary Becker (1958), destacó la importancia de la libre entrada de competidores al señalar que:

En una democracia ideal la competencia es libre en el sentido de que ningún costo significativo o barrera artificial impide que un individuo se presente a elección y dé a conocer su discurso frente al electorado.

Becker tuvo el cuidado de advertir sobre las barreras de entrada *artificiales*. Una barrera artificial es cualquier obstáculo a los nuevos competidores que no trae beneficio alguno a los consumidores. Un ejemplo de barreras artificiales son las cuotas que restringen la producción y que han enriquecido a los agricultores del oeste de los Estados Unidos.

Las cuotas que restringen la información ayudan a los productores titulares. En 1970, los Estados Unidos impusieron una prohibición parcial sobre la publicidad del cigarrillo. Investigaciones realizadas por Eckard (1991) y Mitchell y Mulherin (1988) revelan que la prohibición tuvo el efecto de estabilizar la participación de mercado de los fabricantes establecidos, deteniendo el progreso que estaban logrando las marcas menores. Además, la prohibición aumentó la rentabilidad de las grandes empresas titulares.

En cambio, las barreras naturales de entrada traen beneficios a los consumidores. La reputación de una empresa de servicios confiable constituye una barrera natural a las nuevas empresas que quieren establecer una

reputación en el mercado. Éstas deben enfrentar el hecho de que los consumidores tienen confianza en la empresa establecida titular, obteniendo un sentido de tranquilidad basado en la trayectoria de servicio comprobado de la empresa antigua. Este tipo de barrera permitirá que la empresa establecida cobre un precio mayor del que podrían cobrar los nuevos competidores; sin embargo, tal precio mayor refleja el valor que los consumidores asignan a la reputación de la empresa. En este caso, la barrera no perjudica a los consumidores. La clave para comprender los beneficios o las desventajas de la legislación sobre el financiamiento de campañas electorales consiste en identificar si establece o no una barrera artificial de entrada a la política.

Becker sostenía que los políticos no eran diferentes a los empresarios. Para proteger sus posiciones de poder, los políticos cambiarían las reglas del juego político para hacerles difícil a los nuevos candidatos y partidos la presentación de sus ideas frente al público. Abrams y Settle (1978) se hacen eco de este sentimiento al manifestar que:

Tanto los individuos como los grupos o industrias motivados por su propio interés buscan en la regulación un modo de servir sus intereses particulares... Cuando la regulación tenga el potencial de influir directamente en los mismos legisladores (por ejemplo, regulaciones sobre campañas políticas), el enfoque económico indica que la regulación se diseñaría para servir a los intereses del legislador y no a algún interés público vagamente definido.

Los políticos se protegen a sí mismos al poner restricciones sobre quién puede expresarse durante una campaña electoral. Esto se entiende mejor al observar algunos hechos que se han ido acumulando respecto de las campañas electorales. Normalmente, los políticos titulares son individuos talentosos que han obtenido una posición de poder basada en su carisma y habilidad. Durante el ejercicio de su cargo, hacen uso del correo pagado por el Gobierno para informar a sus electores del excelente trabajo que han hecho. Los viajes y el personal de sus oficinas o sedes también permiten a los titulares mantenerse visibles y bien informados sobre los temas.

Sin embargo, incluso las personas más talentosas cometen errores en el poder, o encuentran que ciertas promesas son imposibles de cumplir. Los políticos titulares desearían impedir que sus opositores publicitaran estos errores frente al público, y pueden lograr esto mediante un límite legal al gasto de campaña. Ese límite protege la imagen que el titular se ha construido, de las críticas efectuadas por competidores poco conocidos.

Lo anterior no es simplemente un ejemplo teórico. Los políticos que se encuentran al interior del ámbito político pueden tener un interés egoísta al redactar leyes relativas al financiamiento de las campañas. El economista estadounidense Bruce Bender (1988) investigó cómo votaron los parlamentarios estadounidenses con respecto a los límites de gastos de campaña que el Congreso promulgó en 1974. Encontró que aquellos parlamentarios que obtuvieron pocos votos a partir del gasto de campaña eran los que tenían mayor probabilidad de apoyar los límites al gasto. Bender concluyó que el Congreso había promulgado las limitaciones sobre gastos de campaña por la razón egoísta de protegerse contra los desafíos provenientes de nuevos candidatos.

En otro estudio, Abrams y Settle investigaron el debate público en torno a los límites de gasto y los subsidios provistos a los candidatos presidenciales estadounidenses. Entre los argumentos comunes esgrimidos por los políticos a favor de imponer tales límites se encuentra el que el gasto de campaña era demasiado alto y que éstos se habían incrementado en forma descontrolada.

Abrams y Settle graficaron el gasto de campaña presidencial estadounidense desde los últimos años del siglo XIX hasta el presente, encontrando que el nivel de gastos en términos reales había sido más alto en los años 20 que en los años 70. En términos *per cápita*, o como porcentaje de PIB, este gasto incluso se había reducido. Ellos determinaron que no existe un problema de explosión de costos. Como el argumento de interés público aparecía falso, sospecharon que los políticos tenían una razón de interés propio para promulgar límites y subsidios sobre el gasto en las campañas presidenciales.

La evidencia histórica también apoya el punto de vista de que los políticos titulares pueden promulgar leyes sobre el gasto de campaña para favorecer sus propios intereses. Tómese el ejemplo de Vladimir Lenin, fundador de la Unión Soviética. Lenin llegó al poder con el apoyo de la imprenta. Fue él quien fundó el periódico *Iskra* (más tarde *Pravda*) para difundir sus puntos de vista. Aun cuando Lenin tiene la reputación de haber sido un orador talentoso, se hizo conocer entre los rusos mediante sus escritos, además de los que solicitó a sus colegas Stalin, Trotsky, Zinoviev y otros. Mientras luchaba por el poder, la libertad de prensa fue importante para Lenin. Después de haber ganado el poder, encontramos a un Lenin haciendo un discurso a un público moscovita en el cual pregunta: “¿Por qué una persona cualquiera debería tener la libertad de comprar una imprenta y publicar puntos de vista calculados para avergonzar al Estado?”.

La condición de titularidad había cambiado el punto de vista de Lenin sobre la libertad de expresión. Una vez en el poder decidió prohi-

bir todo gasto de campaña competitiva. El Partido Comunista monopolizó la posibilidad de expresión.

El punto de vista de Abrams y Settle respecto de que las regulaciones siempre privilegian a los titulares, necesita ser moderado un tanto. Por definición, el *statu quo* siempre va a favorecer a los titulares. Si el libre mercado funcionara en su beneficio, los titulares podrían desear un mercado libre para el gasto de campaña. Este podría ser el caso si los titulares tuvieran acceso a técnicas avanzadas para transmitir su mensaje mientras sus opositores no tuvieran tal acceso. Los titulares tendrán un incentivo para protegerse con regulaciones de campaña si la tecnología de difundir la información cambia a favor de los competidores pequeños y movimientos independientes.

Tal parece ser la pauta de la evolución en las democracias occidentales. En estas democracias el precio de difundir información ha ido cayendo con el progreso de la tecnología computacional. Dicho progreso ha bajado los costos fijos de transmitir un mensaje. Hoy en día no hace falta una imprenta cara para hacer ruido. Sería suficiente una impresora láser y un sitio web. Tal como lo demuestran estos casos opuestos, no podemos llegar a una conclusión general en el sentido de que las regulaciones sobre gastos de campaña siempre favorecerían a los titulares. Cada caso debe ser evaluado en base a sus méritos.

La investigación académica que se opone a la tesis de que las regulaciones de campaña favorecen a los titulares proviene de Lott (1987), donde se plantea que el gasto de campaña puede constituir una barrera de entrada que perjudica a los votantes-consumidores. Tal gasto permite a los titulares sobrepasar a sus competidores en términos de capital de marca. Su marca desmotiva a los nuevos y talentosos entrantes a la política, lo que podría no constituir una fuente de ineficiencia política si los titulares pudieran vender su capital político a los nuevos entrantes más talentosos.

Consideremos un permiso de pescar. El pescador que consigue pescar solamente 100 unidades por día vendería su permiso a quien pueda pescar 200. La sociedad sale ganando, debido que ahora se pescan más peces y, por otra parte, el pescador titular también gana. Si no pudiera transferir su permiso, se pescarían menos peces, el titular estaría más pobre y todos perderíamos. Lott está diciendo que tales transferencias no son fáciles de llevar a cabo en la política. Los líderes incapaces no tienen incentivo para pasar la antorcha a los nuevos entrantes más talentosos, ya que estos nuevos entrantes no pueden comprar su capital político. Es la sociedad la que sufre.

En el análisis de Lott faltan varios elementos de la realidad. Por ejemplo, desconoce el hecho de que los competidores en las elecciones al Congreso en los Estados Unidos se seleccionan cada vez más desde las

filas de militantes políticamente experimentados, que ya se han probado a nivel municipal o estatal, por lo que ya llevan un buen acopio de capital de marca a sus campañas. Por otra parte, su análisis ignora los esfuerzos que han hecho los partidos para conservar su capital político. Una manera de conservar el capital es construir métodos o mecanismos para transferirlos de una generación a otra. Los partidos son instituciones que intentan construir y conservar su reputación de marca.

Tanto en los Estados Unidos como en Canadá, los partidos principales eligen candidatos que sean compatibles con el ideal del partido y que se parezcan a los candidatos que van a reemplazar. El partido no transfiere un título de propiedad a su capital político. Pero utiliza su reputación para asegurar a los votantes que el nuevo candidato es un producto partidista certificado. Este “transferencia” de capital político resulta creíble a los votantes, ya que saben que sería el partido el que sufriría a largo plazo si apoyara un producto político que se desvíe de las líneas establecidas por él. La larga vida de los partidos Demócrata y Republicano indica que son maestros en el arte de transferir y conservar sus marcas.

Lott tampoco considera que, al construir su marca, los políticos titulares se enfrentan a un electorado consciente de los beneficios de una marca. Los votantes pueden descontar la marca por la probabilidad de que un titular vaya a abusar de su capital político. Esto limita la capacidad de un titular de abusar de su capital de marca. Los supermercados actúan de un modo similar en el sentido de que incluyen los costos de los hurtos en el precio de los bienes que venden. La sociedad está peor que si nadie robara, pero sin embargo los consumidores tienen un incentivo para evitar a las tiendas que tienen una reputación de no poder controlar a los ladrones. Las tiendas harán grandes esfuerzos para asegurar a sus consumidores que el hurto está bajo control. Las cámaras de seguridad y los guardias existen tanto para tranquilizar a los consumidores como para desconcertar a los ladrones.

Asimismo, los políticos titulares más conscientes que desean que su capital de marca sea plenamente reconocido tomarán medidas para darles seguridad a los votantes-consumidores sobre su honestidad. Tales medidas incluyen declaraciones de parte del candidato en cuanto a que no recibirá fondos provenientes de intereses especiales y entregar informes frecuentes a sus electores sobre sus actividades. El gasto de campaña realizado por los titulares produce un subproducto que los votantes consideran útil: información sobre la honestidad y desempeño del candidato. Antes de llegar a la conclusión de que el gasto de campaña crea barreras de entrada, deberíamos tener cuidado y no desconocer que puede producir también subproductos útiles.

Es posible aumentar los beneficios provenientes de la competencia en las elecciones mediante la introducción de algunas regulaciones por parte del Gobierno. Tal como se mencionó anteriormente, la competencia vive de la información. Los votantes-consumidores pueden obtener información valiosa en torno a si el Gobierno está costando demasiado, cuando existen instituciones de control para investigar si los políticos están recibiendo sobornos por contratos gubernamentales. Los auditores podrían hacer esto mediante investigaciones frecuentes de las finanzas de las candidaturas y del partido. Las variantes y consecuencias posibles de tales regulaciones constituyen el tema de la siguiente sección.

3. REGULACIONES DE INFORMACIÓN

¿Por dónde empezaría un gobierno si quisiera embarcarse en el camino de las regulaciones de financiamiento de campañas más moderadas? La base de cualquier tipo de regulación de financiamiento electoral es la contabilidad financiera por parte de los políticos. La regulación no es posible sin la información. Los beneficios de un sistema formal de contabilidad residen en el hecho de que los gobiernos pueden identificar quién provee fondos a los políticos. Mediante tal contabilidad, una oficina de contabilidad general puede seguir la pista de regalías, tales como contratos gubernamentales y de adquisiciones, al igual que de regulaciones que transfieran riqueza a los donantes.

Por ejemplo, el caso Flick en Alemania fue descubierto por un auditor tributario. Si la corporación Flick no se hubiera visto obligada a mantener registros contables para cumplir con la legislación tributaria, los pagos masivos a los políticos nunca habrían sido encontrados. Se pueden aplicar comentarios similares al reciente hallazgo del pago de sobornos por 6 millones de dólares a favor del Partido Socialista belga, realizado por el fabricante de aviones de combate Dassault.

No es necesario que la contabilidad sea pública. En su forma más moderada, los informes financieros son mantenidos con carácter de confidencial por el Gobierno, así como se mantienen confidenciales las declaraciones tributarias de cualquier ciudadano. Esta forma moderada de informar puede desincentivar a los políticos a favorecer intereses específicos que provean financiamiento a sus campañas. Pueden existir además otras razones para mantener registros confidenciales, tales como proteger a candidatos y partidos de acusaciones de recibir financiamiento de la mafia o de los carteles de droga, es decir del chantaje de parte de los mismos donantes.

Un sistema más agresivo de divulgación requeriría que los candidatos llenaran informes regulares de modo que una Comisión Electoral Federal pudiera ponerlos a disposición del público oportunamente. La divulgación de los resultados de los informes financieros se llama “transparencia”. El que un país adopte una legislación moderada o bien una agresiva dependerá de sus objetivos. ¿Desea principalmente mantener un registro financiero de las actividades de los partidos para luego poder denunciarlos por corrupción? o ¿quiere que un resumen de las actividades financieras de los partidos estén disponibles al público en forma continua para que éste pueda sacar sus propias conclusiones respecto de los políticos?

La presente sección se centra en la legislación estadounidense, preguntándose cuáles son los beneficios del sistema y cuáles son los peligros que implica. En mi planteamiento sugiero que la práctica estadounidense de ajustar la contabilidad financiera a los requerimientos de transparencia impone costos a los nuevos entrantes a la política. Los requerimientos de contabilidad pueden hacerse tan severos que solamente un partido grande puede justificar las inversiones fijas necesarias para cumplir con la ley. Los problemas de la legislación de divulgación en los Estados Unidos sugieren que el modelo estadounidense no debería ser imitado en forma completa, ya que sus aspectos más sanos pueden separarse de sus características más agresivas y perjudiciales.

3.1. Breve panorama de la legislación estadounidense de divulgación

Para comprender la legislación estadounidense relativa al financiamiento de las campañas, se requiere de un corto resumen sobre quienes son los que manejan el dinero en las elecciones federales estadounidenses. Los candidatos pueden movilizar y gastar dinero de sus propios bolsillos, además de pedir prestado, recibir regalías en especies, o bien depender del apoyo de grupos conocidos como los llamados “Comités de Acción Política” (PAC). Un Comité de Acción Política es cualquier organización, representante de un individuo o grupo, que dona fondos directamente a la campaña de un candidato, o que gasta dinero para promover la elección de un candidato determinado. Estos gastos pueden realizarse con o sin el consentimiento del candidato. Tanto los candidatos como los partidos pueden formar sus propios PAC.

No se permite a las corporaciones, ni a los sindicatos, empleados gubernamentales o nacionales extranjeros entregar dinero a las campañas electorales o gastarlo para abogar por la elección o la derrota de un candi-

dato determinado. Las corporaciones y los sindicatos pueden sí gastar fondos para formar un PAC, el que a su vez moviliza dinero de los empleados de la corporación o los miembros del sindicato. Tales restricciones no se aplican a organizaciones de caridad, gremios e individuos particulares.

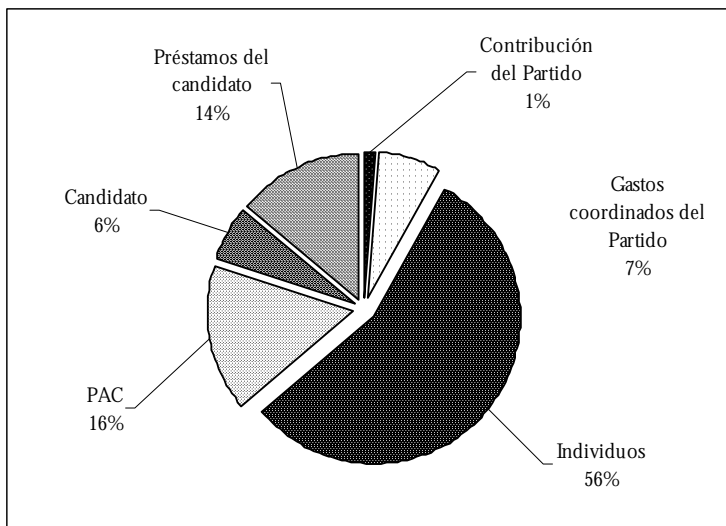
Los Gráficos 1 y 2 presentan a quienes son los que participan en el financiamiento de la política en los Estados Unidos (quién gastó y quién donó el dinero). La política estadounidense difiere de la mayoría de los demás países en el sentido de que existe gran diversidad y competencia en cuanto a quién dona y quién gasta el dinero. Existe una presencia especialmente pronunciada de pequeños contribuyentes individuales. Tanto en el caso del Senado como en la Cámara de Representantes, la mayoría de las donaciones proviene de individuos particulares.

La legislación federal estadounidense sobre el financiamiento de campañas políticas se basa en una distinción entre quienes usan el dinero para abogar por la elección de un candidato y quienes lo usan para promover una idea. El gasto de campaña para promover ideas se encuentra totalmente desregulado en las elecciones federales estadounidenses. No existe límite alguno sobre el gasto para promover ideas, y quienes gastan tal dinero no tienen la obligación de informar sobre su actividad financiera a comisión gubernamental alguna (esta es una característica especial del derecho estadounidense que revisaré más adelante).

Quienes abogan por la elección o la derrota de un candidato determinado deben informar a la agencia reguladora federal llamada Comisión Federal de Elecciones (FEC). Lo que confunde a aquel que intenta entender la ley es el hecho de que los que abogan por la elección o la derrota de un candidato se dividen en dos categorías, de acuerdo a si los gastos son coordinados o independientes. Según determina la Comisión (1996a): “Un gasto independiente es un gasto relativo a una comunicación que aboga, en forma expresa, por la elección o la derrota de un candidato claramente identificado, la cual se realiza en forma independiente de la campaña del candidato... Aun cuando no existe límite sobre la cantidad que una persona puede gastar en forma independiente, la ley sí requiere que quienes realicen gastos independientes los informen y divulguen las fuentes de los fondos que utilizan”.

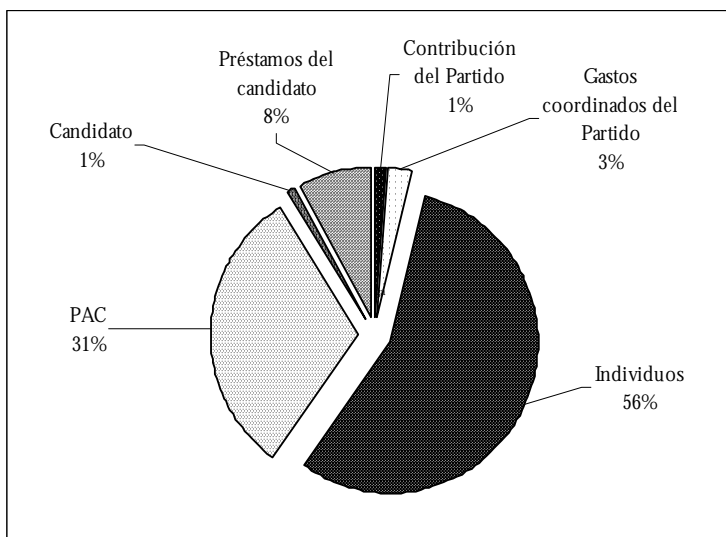
La confusión se origina en el hecho de que una persona independiente puede hacer un gasto para promover una idea tal como una ley de presupuesto equilibrado, sin tener obligación alguna de informar sobre el hecho. Si esta persona dijera “Vote por el candidato Pérez”, sin preguntar a Pérez si desea tal publicidad gratuita, entonces el gasto se considera independiente. No cae dentro de límite gubernamental alguno; sin embargo, el individuo debe entregar un informe. Si el individuo hubiera planificado

GRÁFICO 1 FUENTES DE CONTRIBUCIÓN A LA CAMPAÑA SENATORIAL, 1996



Fuente: Federal Election Commission (www.fec.gov/finance/allsum.htm).

GRÁFICO 2 FUENTES DE CONTRIBUCIÓN A LA CAMPAÑA PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, 1996



Fuente: Federal Election Commission (www.fec.gov/finance/allsum.htm).

el gasto en conjunto con Pérez, entonces se considera una contribución a la campaña de Pérez, y cae dentro de los límites detallados en la sección 5 del presente trabajo.

3.2. Los costos de la contabilidad para fines de divulgación

Podría describir en detalle la ley estadounidense sobre la divulgación, pero la mejor manera de entenderla es mediante una discusión de sus problemas. Un tema que pasa casi sin debate alguno en los Estados Unidos es el costo de cumplir con la Ley Sobre Financiamiento de Campañas. Varios libros editados recientemente por expertos en el tema de financiamiento de campañas (véanse Magelby y Nelson, 1990; Nugent y Johannes, 1990) ni siquiera hacen mención del hecho que la regulación puede aumentar los costos. Ambos libros citados recomiendan imponer leyes más complicadas, más restrictivas a los candidatos.

El problema del cumplimiento con la Ley Federal de Elecciones se encuentra resumido en un informe realizado por el *Campaign Finance Study Group* de la Universidad de Harvard. Allí se destaca que “La Ley Federal Sobre Campañas Electorales (*Federal Election Campaign Act*) por sí misma ha aumentado los costos de las campañas electorales... Los costos de cumplir con la ley desvían los escasos recursos de aquellas actividades que tienen que ver con la comunicación con los votantes (*Campaign Finance Study Group*, 1979. Cap. 1, p. 17)”.

Existen dos tipos de costo de cumplimiento. El más visible es el costo de informar sobre donaciones a la campaña. Los candidatos deben informar tanto sus ingresos (préstamos, donaciones en dinero y especies) como sus gastos a la Comisión Federal de Elecciones (FEC). Un PAC que reciba más de 200 dólares de un individuo en un año calendario determinado, debe esforzarse al máximo por divulgar el nombre, dirección, ocupación, empleador y lugar de actividad de su contribuyente. Los individuos no están obligados a divulgar esta información, pero un comité político debe intentar proveerlo al FEC.

Las donaciones provenientes de los PAC deben ser informados con más detalles. No es suficiente simplemente informar cuánto dinero se recibió. El “dinero” llega en diversas formas: efectivo, donaciones en especie, préstamos. Los préstamos otorgados por individuos se consideran donaciones; sin embargo, aquellos provenientes de bancos, bajo ciertas circunstancias, no se consideran así. Estos y muchos otros detalles deben itemizarse en forma cuidadosa. Un nivel similar de detalle es necesario al informar en qué gasta su dinero un candidato.

Los candidatos al Congreso deben realizar informes trimestrales durante los años electorales e informes semestrales durante otros años. En los años electorales, los candidatos presidenciales deben informar cada mes. Cualquier contribución equivalente a 1.000 dólares estadounidenses o más, efectuada al menos 20 días después del inicio de la campaña del candidato congresional, debe ser informada dentro de 48 horas, por escrito, a la Secretaría de la Cámara de Representantes o a la Secretaría del Senado. Además de llenar formularios, los encargados de una campaña deben educar a sus colaboradores y fiscalizarse a sí mismos para asegurar que se esté cumpliendo con la ley. El costo, no solamente de cumplir, sino de asegurar el cumplimiento correcto, es una parte importante de toda campaña.

A mediados de los años 80, las campañas presidenciales dedicaron aproximadamente el 10% de sus presupuestos al cumplimiento legal (Alexander y Haggerty, 1987, p. 188). En 1996, para el candidato promedio a la Cámara de Representantes, dicha cifra ascendió a los 22.078 dólares estadounidenses y, para el candidato promedio al Senado, a los 90.379 dólares estadounidenses.

Lo que quizás sea más notable es el hecho de que los PAC deben itemizar todo gasto superior a 200 dólares respecto de actividades independientes (aquellas no coordinadas con el candidato). Además, cualquier otro individuo o grupo debe entregar, para cada período contable (cuatro veces durante años electorales), informes certificados ante notario de todo gasto independiente superior a 250 dólares, certificando por escrito que tal gasto es verdaderamente independiente. Gastos independientes superiores a 1.000 dólares, realizados al menos 20 días después del inicio de la campaña, deben informarse al Congreso dentro de 24 horas. Las reglas de divulgación ocupan 62 densas páginas de la Guía de Campaña para Candidatos al Congreso y Comités (*Campaign Guide for Congressional Candidates and Committees*) de la FEC.

Es probable que cualquier regulación cuyo cumplimiento agregue 10% al costo de una actividad tenga algún efecto sobre los nuevos entrantes. Quizás el efecto principal sea que algunos nuevos candidatos a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos financien sus campañas más con sus propios fondos de lo que lo hacen los titulares. Mis cálculos basados en datos de la FEC para el año 1992 indican que en dicho año los titulares obtuvieron el 5% de sus fondos desde fuentes propias, mientras que los aspirantes obtuvieron un 21% de sus fondos desde sus propias fuentes. El uso de fuentes propias sirve para minimizar los costos de recaudación y divulgación de sus recursos.

Los votantes terminan teniendo un rango menor de candidatos que en el caso en que los candidatos pobres, pero potencialmente populares,

no hayan sido desmotivados por la barrera de altos costos fijos necesarios para cumplir con las reglas de procedimiento electorales. Los candidatos establecidos, y con mayor financiamiento, pueden distribuir los costos fijos del cumplimiento sobre un mayor número de donaciones. La ventaja de costo obtenida mediante la distribución de sus costos fijos constituye una barrera de entrada para los candidatos nuevos. La medida en que los nuevos candidatos se ven excluidos es una pregunta abierta. Hasta la fecha no existen estudios que midan su exclusión.

Las regulaciones que exigen transparencia pueden tener un impacto más allá de los costos de cumplimiento. Un vasto campo de investigación económica sobre evasión tributaria indica que una pequeña probabilidad de recibir altas multas puede tener un gran efecto sobre el cumplimiento tributario. Los contribuyentes que temen el riesgo encuentran que las ganancias obtenidas con un dólar de evasión tributaria les dan menos satisfacción que las pérdidas originadas por un dólar de multa como resultado de ser descubiertos. Las autoridades tributarias pueden usar esta aversión hacia el riesgo como una palanca para que sus ciudadanos se mantengan honestos.

Por ejemplo, si yo sufro el doble al perder un dólar en multas pagadas a las autoridades tributarias que lo que gano en placer o satisfacción al evadir un dólar de impuestos, entonces el Gobierno puede hacer que me mantenga honesto atemorizándome con un 50% de probabilidad de ser descubierto. Una probabilidad del 50% significa que en promedio no hay ganancia en ser deshonesto. Si el efecto de aversión de riesgo es mayor que esto, el lector puede ver que pequeñas probabilidades pueden mantener honestos a un gran número de contribuyentes. En la política, pequeños gastos para hacer cumplir la divulgación de gastos puede mantener honestos a los políticos y a grupos independientes, o bien simplemente puede desincentivar a algunos de ellos a participar en las elecciones.

Los riesgos de la divulgación incorrecta parecen ser crecientes e inciertos en los Estados Unidos. La Comisión Federal de Elecciones va aumentando su número de fiscalizaciones. En el año 1982, la FEC conoció aproximadamente 23 mil casos. Para 1994, esa cifra había aumentado aproximadamente a 43 mil (Vigésimo Informe Anual de la FEC, Cap. 2, p. 3). La multa mediana cobrada por la FEC ha subido desde mil dólares en los años 80 a cinco mil dólares en 1994.

Adicionalmente, la FEC ha sembrado incertidumbre respecto del significado de divulgación incorrecta. Un grupo independiente puede ser perseguido por la FEC por no informar sobre una publicidad que, a juicio de la Comisión, habría apoyado directamente la derrota electoral de un determinado candidato. Aun cuando la Corte Suprema haya dado una definición clara de lo que constituye apoyo directo, la FEC ha ignorado

reiteradamente a la Corte Suprema, denunciando en los tribunales a grupos independientes por lo que la FEC alega constituye apoyo directo disfrazado como publicidad de temas independientes.

Como ejemplo de tal celo, en 1998 la FEC alegó que la revista *Forbes* no había informado, como gasto de campaña, los artículos escritos por el candidato presidencial Steve Forbes. La FEC valoró los artículos editoriales en 94.900 dólares. Incluso el *New York Times* (3 de septiembre de 1998), que es un fuerte partidario de las restricciones sobre los gastos de campaña, encontró problemática dicha incursión en la libertad de prensa.

Los repetidos “desafíos” de la FEC a la Corte Suprema indican que la divulgación de gastos electorales no es un “simple” requerimiento a los candidatos y grupos. Cuando a una Comisión Electoral Federal se le otorga un amplio espacio para definir los gastos electorales y cuando la comisión cree que puede desafiar a las autoridades superiores, los requerimientos de divulgación pueden crecer más allá de lo que los bien intencionados reformadores pueden imaginarse.

La truculenta actitud por parte de la FEC con las definiciones de la Corte Suprema respecto de los gastos de campaña se ha extendido a los candidatos. En un viraje que los redactores de la ley sobre divulgación no pudieron haberse imaginado, los candidatos ya están utilizando los requerimientos de divulgación para silenciar las críticas hechas a sus políticas por grupos independientes.

Considérese el caso del senador Jesse Helms y un grupo de propietarios de bares para homosexuales. En 1990, los propietarios de los bares formaron un grupo que hizo circular información solicitando a otros dueños de bares que boicotearan la cerveza Miller. La cerveza Miller es propiedad de Phillip Morris, que aporta dinero a las campañas electorales del senador Jesse Helms. Helms argumentó que el dinero que los homosexuales gastaron en su panfleto constituyó campaña directa en su contra, y que al no informar respecto de este gasto los grupos habrían infringido la Ley Federal Electoral. La Corte Suprema ha dejado extremadamente claro que el apoyo directo debe contener palabras como “vote por”, “apoye”, “derrote”. Aun cuando el folleto no empleó estas palabras, el reclamo de Helms logró que la FEC mantuviera a sus contrincantes en la Corte durante cuatro años, hasta que el grupo quebró. Es probable que este desalentador mensaje llegue a otros grupos independientes que quieran dejar establecido algún principio (para mayores detalles, véase Hayward y Hayward, 1996).

Otra fuente emergente de riesgo proviene de la amenaza que enfrentan los candidatos y los partidos de ser demandados en la Corte Civil. En 1996, el Partido Demócrata inició un litigio para demandar al Partido Republicano en la Corte Civil por no haber entregado informes correc-

tos. No existe investigación en la ciencia política para medir el efecto desalentador que tal incertidumbre puede tener sobre la participación política. Una amplia gama de investigación en la economía de evasión tributaria sugiere que la posibilidad de tales efectos no puede ignorarse.

Debería destacarse que los políticos y los grupos independientes incurren en los costos mencionados debido en parte a que las leyes de divulgación en los Estados Unidos están redactadas con el fin de hacer más transparente la política estadounidense. Si la divulgación de gastos no se hiciera en forma pública, los políticos no podrían acusarse entre ellos o atacarse mutuamente a través de la Comisión Federal de Elecciones. Las razones de la insistencia estadounidense sobre la transparencia se explican a continuación.

3.3. Transparencia financiera

La legislación sobre transparencia, tanto americana como canadiense, existe para beneficio del público. El público tiene acceso a todos los registros que describen cuánto recibió un candidato, de quién lo recibió, y cómo lo gastó. El acceso del público a la información divulgada se llama transparencia.

Una mirada al sitio web de la Comisión Federal de Elecciones de los Estados Unidos (www.fec.cm) o del *Elections Canada* (www.elections.ca) pone de manifiesto la riqueza de información disponible en forma instantánea a los ciudadanos interesados y a los medios de comunicación. El sitio web de la FEC se encuentra especialmente bien desarrollado y fácil de entender. Información sobre quién donó qué y quién gastó qué se despliega tanto en forma resumida como en gran detalle (siempre que uno tenga la paciencia de esperar que los grandes archivos lleguen en línea).

La información se encuentra muy actualizada y bien presentada. Tal como escribe la FEC “cuando un comité envía su informe FEC, la oficina de registros públicos de la Comisión asegura que una copia esté disponible para inspección pública dentro de 48 horas. En forma simultánea, el personal del Departamento de Datos de la agencia empieza a ingresar la información divulgada en el informe a su base de datos computacional. La cantidad de información divulgada ha crecido en forma abismante a través de los años. En diciembre de 1994, más de 12 millones de páginas de información se encontraban disponibles a la inspección pública”.

Las comisiones electorales consideran a la transparencia como una de sus funciones centrales. La idea es que al dar al público un acceso fácil a la información sobre financiamiento de campaña, el público controlaría

el comportamiento de los candidatos. El mecanismo a través del cual el público puede aprender acerca del financiamiento de las campañas es indirecto. La información revelada en el vigésimo informe anual de la FEC sugiere que los medios de comunicación y los grupos interesados constituyen los principales clientes de la información. Los gráficos contenidos en este informe muestran que el uso de los registros públicos ha ido en aumento durante los últimos años.

Es probable que la transparencia financiera funcione de la siguiente manera. Los medios o los grupos de interés se van formando opiniones acerca de los candidatos y los partidos en base a los informes financieros que se encuentran en la FEC. Estas opiniones matizan el reportaje de los diarios y la televisión. Los ciudadanos (que obtienen un 85% de sus noticias a través de la televisión) van formando sus opiniones acerca de los candidatos, basándose parcialmente en las impresiones transmitidas por los medios de comunicación. De esta manera las leyes sobre la transparencia financiera pueden destilar hacia abajo y llegar al público.

3.4. Beneficios y peligros de las leyes de transparencia

Las investigaciones que he realizado con otros (Palda y Palda, 1998; Dharmapalla y Palda, 1998) indican que los candidatos que cuentan con fuentes de financiamiento limitadas obtienen resultados magros en las elecciones. Esto puede ser reflejo del hecho de que los candidatos débiles no pueden apelar a un público diversificado para su financiamiento; por otra parte, puede significar además que los votantes castigan a los candidatos que dependen de fuentes limitadas de financiamiento. De tener peso esta última posibilidad, se puede concluir que la transparencia financiera provee la información que los votantes consideran de utilidad.

Cualquier juicio sobre este punto debe hacerse con cautela. Los votantes han probado ser insensibles a temas que tanto los medios de comunicación como los intelectuales encuentran importantes. Los escándalos sexuales en torno al Presidente Clinton en el año 1996 constituyeron un gran negocio tanto para los medios como para sus opositores republicanos; sin embargo, los votantes parecieron ignorar el tema en la elección.

En Canadá, los grandes bancos efectúan donaciones a los dos partidos principales, lo que jamás ha creado un escándalo entre los medios. Desde que Canadá empezó a mantener registros de los contribuyentes, el tema de quién dona dinero jamás se ha convertido en un tema electoral importante. Tal vez los votantes comprenden mejor que los analistas que gobernar

es un proceso complejo, susceptible de ser influenciado por muchas vías. Quizás no consideren que valga la pena formar sus juicios de un gobierno basándose en informaciones tales como de dónde obtuvo su dinero para la campaña, sino en los resultados, como qué tipo de bienes públicos proveía el gobierno y a qué precio. Dicho de un manera levemente diferente, los votantes pueden no tener la mentalidad de la teoría del valor del trabajo y, por lo tanto, asignar poca importancia a la transparencia financiera.

Los peligros de la transparencia financiera resultan tan difíciles de evaluar como sus beneficios. El peligro principal es que la transparencia financiera atemorizará a los contribuyentes. Algunos contribuyentes pueden desear mantenerse anónimos. La Universidad de Chicago fue construida en la década de 1890 mediante donaciones efectuadas por Rockefeller por un valor superior a los 50 millones de dólares. El prefirió no tener su nombre vinculado con la Universidad y quedarse en segundo plano. El miembro de un sindicato laboral que favorezca al partido del libre mercado puede verse desincentivado de contribuir al mismo por temor a ofender a sus colegas. El daño causado a la política al desincentivar a los grandes contribuyentes es que las innovaciones políticas pueden verse frenadas.

Tal como señaló Friedman:

Los movimientos radicales... típicamente han sido apoyado por unos pocos individuos acaudalados quienes han sido persuadidos –por un Frederick Vanderbilt Field o una Anita McCormick Baline, o un Corliss Lamont, por mencionar algunos nombres de gente recientemente prominente, o por un Friederich Engels, si vamos aún más atrás. Éste constituye uno de los roles de la desigualdad de riqueza en la conservación de la libertad política, que pocas veces se hace notar, el rol del benefactor (Milton Friedman 1962, p. 17).

Por otra parte, también es posible que se cause un daño a la educación de los políticos. Los ciudadanos pueden utilizar sus donaciones para expresar la intensidad de sus preferencias. El profesor de Derecho de la Universidad Yale, Ralph Winter, escribió: “Las donaciones... sirven como barómetro de la intensidad del sentimiento del votante. En un sistema mayoritario, aquellos votantes que tienen puntos de vista excepcionalmente fuertes sobre algunos temas en particular pueden sentirse incapaces de registrar sus sentimientos adecuadamente mediante votaciones periódicas. Tal como señalaban frecuentemente los miembros del movimiento antiguerra, debería tomarse en cuenta tanto la intensidad de los sentimientos como las cantidades. Las donaciones de campaña representen tal vez la manera más importante mediante la cual puede expresarse dicha intensidad”. Si la trans-

parencia sirve para desmotivar este tipo de contribución, el costo para los candidatos de enterarse de los deseos de sus votantes aumentará.

Los comentarios anteriores constituyen especulaciones. Las cifras son demasiado inciertas como para respaldar la noción de que las leyes de transparencia vayan a atemorizar a los contribuyentes. Las únicas cifras de que disponemos que podrían considerarse evidencia, indican que en los Estados Unidos aproximadamente el 8% de los ciudadanos en edad de votar efectúa donaciones a los partidos políticos. Esta cifra es mayor que en cualquier otra democracia occidental.

En otros países donde no hay tanta transparencia como en los Estados Unidos, un menor número de ciudadanos efectúa donaciones de campaña que en los Estados Unidos. El lector debe formar su propio juicio sobre la validez de la comparación. Podría significar que las reglas de transparencia no desmotivan a los ciudadanos a donar el dinero. Por otro lado, podría significar que son los factores no controlados los que explican las diferencias entre países en cuanto al hábito de donar a las campañas. La aparente ausencia del efecto de la ley de transparencia sobre las donaciones en los Estados Unidos también podría deberse al hecho de que la ley no obliga a quien contribuye a un comité político a divulgar información personal. La ley apenas obliga al comité a hacer sus “mejores esfuerzos” para obtener dicha información (20avo. Informe Anual, Cap. 3).

3.5. Umbrales de transparencia

Si los reformadores no quieren desmotivar a los contribuyentes pequeños a participar en la política, podrían desear aplicar las leyes de transparencia a los grandes contribuyentes. Si los reformadores decidieran que una contribución grande es mayor o igual a 100 mil dólares, entonces únicamente las donaciones que exceden este monto se verían expuestas al público. La experiencia estadounidense de límites sobre las donaciones plantea la existencia de formas de evadir tal umbral de transparencia. En los Estados Unidos el umbral es muy bajo: 200 dólares. Sin embargo, la ley estadounidense impone umbrales sobre con cuánto dinero una persona o un grupo puede contribuir a los candidatos o grupos de interés.

Los grupos de interés que quieren hacer donaciones superiores a los umbrales recurren a la táctica de “atar” sus donaciones. En vez de dar su propio dinero al candidato, estos grupos invierten sus recursos a fin de recaudar el dinero de los ciudadanos en paquetes pequeños. El grupo junta la gran cantidad de pequeñas donaciones y las presenta al candidato como una sola contribución grande pero perfectamente legal. Dicha con-

tribución es legal debido a que se constituye a partir de muchas donaciones pequeñas. La misma técnica podría usarse para evadir un umbral de transparencia. Si esto constituye un peligro real o no, es cuestionable.

Esta manera de atar las contribuciones puede resultar bastante costosa por las mismas razones que los límites de donaciones aumentan los costos de movilizar dinero. Si tomamos en serio esta amenaza para que un umbral de transparencia funcione, la ley debería decir, entonces, que a nadie le está permitido agrupar las donaciones efectuadas por los ciudadanos. En los Estados Unidos se ha evitado este tipo de condición, ya que violaría la garantía constitucional de libertad de asociación. La asociación puede asumir muchas formas. Puede significar juntarse con sus amigos para tomar té, o bien juntarse con sus amigos para movilizar dinero.

En 1993, el Gobierno canadiense tuvo que enfrentar una acción legal respecto del Proyecto de Ley C-114, el que buscaba prohibir a los ciudadanos particulares que juntaran más de 1.000 dólares para publicitar sus puntos de vista durante las elecciones. En varios niveles del sistema judicial se falló que la ley violaba la libertad de los canadienses a asociarse libremente. Esta libertad se ve garantizada en la Ley Constitucional de Derechos Canadiense. Para que un umbral funcione, los legisladores en Chile tendrían que atropellar algunos derechos humanos reciente y duramente ganados.

3.6. Informes financieros voluntarios

El supuesto detrás de la necesidad de contar con regulaciones de transparencia es que, en un sistema electoral competitivo, los partidos no entregarían dichos informes voluntariamente o, en el caso de entregarlos, los votantes no los considerarían creíbles, prefiriendo confiar en informes gubernamentales sobre la probidad financiera de los partidos. Una crítica a este supuesto es que el mercado privado es adepto a la certificación de la veracidad de los registros financieros.

Empresas auditoras gigantes certifican la salud financiera de las empresas que deseen ser incluidas en las listas de cotización bursátil. En general, el proceso funciona bien. ¿Por qué los partidos no podrían simplemente contratar estas empresas para hacer públicas sus finanzas? ¿Por qué requerimos de una agencia gubernamental que realice este trabajo? El problema con las empresas privadas es que tienen sólo la mitad de la información. No cuentan con acceso a la información altamente confidencial sobre compras gubernamentales de armamentos, o incluso sobre los contratos de negocios gubernamentales. Sin esta información, no sabrán qué preguntas financieras deben plantearse. Es por eso que se requiere de una oficina gubernamental para investigar a los partidos respecto de temas de corrupción.

En el mejor de los casos, los informes financieros voluntarios podrían actuar como un tipo de encuesta de opinión mediante el cual los votantes podrían juzgar si mucha otra gente tiene opiniones tan intensas hacia un candidato como para donarle dinero. En los Estados Unidos el grupo *Campaign Reform Project* (sitio web: www.wacampaigndisclosure.org) provee estos informes, y un movimiento parecido se está desarrollando en el Reino Unido. Estos son desarrollos positivos, pero no reemplazan la auditoría oficial de las finanzas de un partido.

3.7. El éxito de las reglas de divulgación y transparencia

No es posible hacer una evaluación precisa y satisfactoria del grado en que las regulaciones sobre la divulgación y transparencia han logrado reducir la corrupción de los políticos. Corrupción es un término vago. ¿Es corrupto un político que guarda dinero en su propio bolsillo a fin de ayudar a un grupo de interés especial? Si el grupo en cuestión quiere proteger a los bosques contra quienes contaminan, la acción del político puede servir el interés público. Lo que parece corrupción le ha otorgado al público un servicio gubernamental a bajo costo.

Aun si pudiéramos decir que en cada circunstancia las leyes de transparencia han evitado que los políticos favorezcan intereses específicos a costa del interés público, todavía no podríamos decir que ellas benefician al público. Si los costos de cumplir con la ley desmotivan a nuevos entrantes brillantes a la política a que transmitan sus ideas, los votantes se verán privados de alternativas. Recuérdese que la posibilidad de elegir, junto con la información, constituye uno de los dos ingredientes básicos de la competencia, y que la competencia mantiene los precios bajos. Al igual que la mayoría de los aspectos de la ley sobre finanzas de campaña, nuestra única guía para evaluar el éxito de la política específica es preguntarnos cómo ésta calza con nuestro modelo general del mundo de la política.

El primer paso para evaluar si las leyes de contabilidad y transparencia han reducido la corrupción es calificar el término corrupción. La investigación reciente de la corrupción en la política estadounidense evita este término. Los investigadores prefieren emplear el término “eludir” (*shirking*). Un político elude su deber cuando actúa más a favor de intereses específicos que a favor del interés público. Un político que elude su deber hace que los servicios gubernamentales entregados a sus electores signifiquen impuestos y pérdidas sociales más altos que en el caso de un político que no eluda su deber. Este debería ser el único criterio relevante para la

redacción de las leyes relativas al financiamiento de las campañas. La clave en la evaluación de las leyes de divulgación y transparencia es observar cuáles son las circunstancias que privilegian el eludir, y averiguar si estas leyes eliminan tales circunstancias.

Hoy existen docenas de estudios que intentan medir el fenómeno de eludir el deber. La evidencia de éste entre los legisladores puede verse en el comportamiento del Senado estadounidense. Los economistas Joseph Kalt y Mark Zupan intentaron verificar si los senadores promulgan las leyes que la mayoría de sus electores desearían que promulgaran. Utilizando la técnica estadística de regresión, identificaron la fracción de la postura de un senador en el espectro izquierda-derecha que difería de aquélla en la cual sus electores querían que se encontrara. Cualquier diferencia entre la postura del senador y la posición deseada por una mayoría de los votantes indica que se ha eludido el deber.

Kalt y Zupan encontraron que la diferencia fue mayor, es decir, los senadores eludieron más su deber, en varias circunstancias cruciales: el ganar en un distrito altamente heterogéneo, donde la población tiene poco en común, daba a los senadores espacio para eludir su deber. Una ciudadanía dividida no representa una gran amenaza para los políticos que se porten mal. La decisión de jubilarse al término del período, el estar en una posición alta en la estructura de comités del Senado y el ser bien conocido por los electores, también otorgaba a los senadores la holgura para darse el lujo de implementar políticas que no se adecuan plenamente a los deseos de la mayoría de las personas que los eligieron.

El estudio de Kalt y Zupan nos ofrece una manera de conceptualizar las leyes de transparencia. ¿Debilitan estas leyes las circunstancias (afianzamiento de políticos titulares en su posición) que conducen a eludir? La respuesta es un “quizás” extremadamente calificado. Las investigaciones realizadas por mí y otros (Palda y Palda, 1998; Dharmapalla y Palda, 1998) sugieren que los votantes castigan a aquellos candidatos políticos que dependen de fuentes limitadas de financiamiento de campaña.

Si las leyes sobre transparencia proveen información útil a los votantes que les permite reducir el período de los titulares que dependen de fuentes reducidas de financiamiento, entonces las leyes de transparencia pueden desmotivar la acción de eludir el deber. Si dichas leyes desmotivan a los candidatos a que busquen períodos largos en el poder, lo que podría dejarlos expuestos al soborno, entonces las leyes habrán desmotivado la acción de eludir.

El problema con este tipo de adivinanza es que no sabemos cuán alta es la barrera de entrada, representada por las leyes de divulgación y transparencia, a las nuevas ideas y competencia en la política. La falta de

evidencia de corrupción no es la única razón para cuestionar el valor de las leyes de divulgación. Tal como señalé en una investigación anterior (Palda 1992, 1994) y como ha reiterado Milyo (1998) últimamente, los políticos estadounidenses no tienen mucho que vender. La corrupción constituye la venta del Gobierno a intereses especiales. Es robo.

En mi estudio de los Estados Unidos en 1992, investigué las campañas por la gobernación. Me pregunté: si el Gobierno está en venta, entonces ¿cuánto vale un dólar de Gobierno? Descubrí que después de controlar por todos los demás factores que podrían influir en las donaciones, los gobernadores estaban recibiendo 0,0002 centavos de donaciones de campaña por cada dólar de gasto de Gobierno. O los gobernadores estaban vendiendo el Gobierno muy barato, o bien simplemente no tienen el poder de vender el Gobierno.

En el año 1996, un escándalo envolvió al Presidente de Estados Unidos: al parecer China habría canalizado más de 100 mil dólares de donaciones a su campaña. Los medios de comunicación plantearon que dicho suceso podría llevar a Clinton a vender tecnología militar a los chinos. Nadie se detuvo a concluir que si el Gobierno podía comprarse por tan poco, entonces existirían oportunidades increíbles desaprovechadas en la política estadounidense. Tal como explicó Milyo (1998), por 100 mil dólares un estadounidense común y corriente podría hipotecar su casa, ir a Washington y comprar millones, si no billones, de dólares de favores gubernamentales. Claramente, los fondos de campaña no pueden ser la fuerza que los medios de comunicación nos quieren hacer creer que son.

Hay más peligro de corrupción en los países donde la política no es competitiva. Estos países obstaculizan el libre flujo de información electoral. Las barreras de entrada a la política en países como México y Pakistán aíslan a los políticos y burócratas de la crítica pública, permitiéndoles vender el Gobierno sin reproche. La competitividad de la política estadounidense puede explicar por qué una legión de estudios no ha podido identificar un vínculo sólido entre las donaciones donadas por un grupo de interés y cómo votaría un determinado político en el Congreso. Snyder (1990) mostró que un grupo tendría que donar recursos por muchos años para poder obtener siquiera un efecto débil sobre el candidato. La palabra "efecto" tal vez sea demasiado fuerte. Un grupo de interés puede donar dinero a un político, no para cambiar su punto de vista, sino porque le agrada su punto de vista.

Aun cuando las reglas respecto de la divulgación y la transparencia desmotivaran la corrupción, dichas reglas no podrían valer por sí solas. Existen muchos caminos hacia la influencia. Los datos del Cuadro 1 demuestran que los esfuerzos gastados en campañas electorales constituyen

una parte menor del total de los esfuerzos de los grupos de interés. Cualquier intento de controlar un aspecto de la legislación relativa al financiamiento de las campañas, tal como la divulgación acerca del financiamiento, puede simplemente llevar al grupo de interés a desviar sus esfuerzos al lobby detrás del escenario.

Un esfuerzo para controlar el dinero en las elecciones debe supervisar todo aspecto del gasto de campaña para luego extenderse más allá de las fronteras del mismo, cercando cada grieta por la cual los ciudadanos podrían influir en el Gobierno. Tal como demostraré en mi discusión sobre la expresión ciudadana, hace falta una dictadura para que la legislación del financiamiento de campañas restrinja el acceso al Gobierno.

CUADRO 1: DISTRIBUCIÓN DEL ESFUERZO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN
(EN PORCENTAJES)

Blanco del grupo de presión	Canadá %	Estados Unidos %
Burocracia	40	21
Legisladores	20	41
Comités legislativos	7	19
Ministros	19	4
Asistentes ejecutivos	5	3
Poder Judicial	3	3
Otros	6	3
Número de grupos	393	604

Fuente: Adaptado de Stanbury (1978).

3.8. Algo de contabilidad podría ayudar

La lección contenida en la presente sección es que los requerimientos dirigidos a satisfacer el objetivo de la transparencia financiera puede desmotivar la participación política de candidatos y movimientos independientes. La transparencia es costosa, pudiendo llegar a representar un 10% de los costos de una campaña política. El riesgo de tener que someterse a una auditoría, o verse llevado a la Corte por los candidatos rivales que tienen acceso a los registros públicos, puede atemorizar a candidatos y grupos que tienen buenas ideas pero temen el riesgo de tener que enfrentar una litigación costosa. Tal vez el mayor costo proviene de la incertidumbre generada

por la FEC. Esta institución se ha apropiado la facultad de ampliar la definición de los tipos de gastos de campaña que pueden ser informados. En sus reiterados desafíos a la Corte Suprema, la FEC ha perseguido a grupos independientes debido a que su gasto no abogaba a favor de temas, sino más bien por la derrota de un candidato en particular.

Los problemas que he descrito no deberían desmotivar a los reformadores en su búsqueda de los beneficios que podrían provenir de la divulgación de estados financieros o contabilidad obligatoria, sin exigir transparencia. Los beneficios provienen del hecho de que la contabilidad obligatoria les permite a los servicios públicos correspondientes seguir la pista de favores concedidos como resultado de contratos gubernamentales y de adquisiciones, y de regulaciones que transfieren riqueza hacia los donantes. Tales privilegios permiten a los productores de alto costo ganar contratos con preferencia sobre los productores de bajo costo, lo que aumenta el costo del Gobierno y opera en contra del interés público.

Los requerimientos de contabilidad necesarios para desmotivar ese tipo de corrupción son más limitados que los requerimientos de transparencia hoy existentes en los Estados Unidos. Sería suficiente advertir a los partidos que han estado en el poder, o los que tienen escaños en el Parlamento, que en cualquier momento podrían ser requeridos para comprobar quién les donó dinero¹. Lo anterior tendría varios beneficios:

- 1) Los partidos no tendrían que llenar informes periódicos o incurrir en costos regulares de divulgación de campaña, lo que les ahorraría dinero. Solamente bajo una auditoría tendrían que recolectar sus recibos y presentarlas al auditor.
- 2) Los grupos independientes y movimientos nuevos no representados en el Congreso se verían liberados del riesgo de auditoría y, por lo tanto, no tendrían que enfrentar una barrera para entrar en la política.

Existen dos críticas a esta propuesta que exigen respuesta. La primera es: ¿Por qué deberíamos restringir la exigencia de contabilidad a los partidos que hayan tenido escaños en el Parlamento? ¿Por qué no incluir, además, a los candidatos que hayan postulado pero fracasado? ¿Y qué ocurre con los movimientos independientes que hayan apoyado a algún partido u otro? Ya que estamos en esto: ¿Por qué no obligar a los medios de

¹ No es necesario obligar a los partidos a mostrar cómo gastaron su dinero, ya que no hay razón teórica o empírica para pensar que la forma en que un partido asigna su gasto de campaña tenga efecto sobre su nivel de corrupción.

prensa a que informen acerca del valor de los artículos editoriales que escriben en apoyo de un candidato u otro?

No existen respuestas generales a esta pregunta. Hay que evaluar los méritos correspondientes a cada país por separado. Si un país cree que los candidatos fracasados pueden ser fuente de corrupción y sobornos, entonces estos grupos podrían ser obligados a mantener registros. Si se cree que los periódicos son extensiones directas de los partidos, igual criterio puede aplicarse a ellos. Hay que tener en cuenta que son las reglas más que la discreción las que deberían orientar la ley sobre la contabilidad política.

Lo que hace que la situación en Estados Unidos sea tan perniciosa es el hecho de que la FEC goza de una amplia discreción para interpretar y aplicar la ley. La incertidumbre que esto genera puede sofocar la legítima expresión política. Un país que estableciera leyes básicas sobre la contabilidad, debería reflexionar largamente sobre a quiénes se deben aplicar éstas, para luego elaborar las leyes que especifiquen quién tiene que informar. Dichas leyes deberían ser difíciles de cambiar y dejar poco espacio para interpretación.

Una segunda crítica hecha a la propuesta es que los partidos pueden eludir los requerimientos de contabilidad al delegar los gastos de campaña a los movimientos independientes. La evidencia proveniente de los Estados Unidos sugiere que tal delegación no es tan fácil de lograr como se piensa. Hasta la fecha, no existen pruebas que los mayores partidos estadounidenses dependan de grupos independientes para eludir los requerimientos de transparencia. Tal vez esto sea sorprendente. Un partido que quisiera que sus militantes se disfrazaran como gastadores independientes tendría que asumir los costos del disfraz. Dichos costos tienen que ser grandes. Una campaña política debe ser organizada rigurosamente.

Las órdenes que provienen de la oficina de estrategia deben cumplirse en forma inmediata y hasta sus mínimos detalles. Imagínese que luego de una sesión de planificación, el candidato decide que necesita una encuesta de opinión para saber en qué basar su próximo discurso de campaña, necesitando además que algunas partes de su discurso sean publicitadas. La tarea de persuadir a los militantes pseudo-independientes que paguen por la encuesta y publiciten a su favor difícilmente se podría ocultar a las autoridades.

En el mejor de los casos, los candidatos podrían confiar en los grupos independientes para interpretar lo que el candidato quiere que hagan. La interpretación jamás es tan buena como una orden directa. En medio de una campaña política, tal interpretación podría conducir a la confusión, a la demora y al desastre. El candidato que confía en grupos independientes para interpretar sus deseos enfrentaría, además, un problema de agencia.

Dichos grupos pueden no querer transmitir exactamente el mismo mensaje acerca del candidato que el candidato mismo desearía. Sin la capacidad de controlar estos grupos, el candidato podría despertarse un día y leer un aviso de campaña a su favor que no tiene nada que ver con el mensaje que él quiere transmitir. El temor hacia los grupos independientes “amistosos” emerge también en los comentarios hechos por un asesor que los llamó “cañones sueltos” (Novak y Cobb, 1987).

Cuando los partidos federales evaden las reglas de transparencia, lo hacen contando con organizaciones partidistas regionales para movilizar dinero a fin de persuadir a sus militantes a que voten. Esto se conoce como “dinero blando” y no cae bajo el control de la ley federal. Algunas críticas plantean que este dinero blando está distorsionando la transparencia de campañas en los Estados Unidos. Esa crítica es irrelevante. No hay nada ilegal en el dinero blando, ni nada oscuro ni siniestro. Los candidatos movilizan el dinero blando, ya que pueden buscar donaciones grandes para este tipo de actividad. Dichas donaciones no caen bajo los reglamentos incapacitantes que obligan a los candidatos a buscar donaciones en paquetes pequeños.

3.9. Asegurar que los fiscalizadores actúen imparcialmente

Hasta aquí este trabajo ha analizado la contabilidad obligatoria y las leyes de transparencia que podría adoptar un país, sin decir mucho sobre los organismos que podrían hacer cumplir dichas leyes y hacerlas realidad. La estructura de tal organismo puede ser tan importante para el impacto de la ley como la elaboración del documento legislativo mismo. A continuación se presenta una breve revisión de cómo funciona la Comisión Federal de Elecciones estadounidense.

La Comisión Federal de Elecciones considera la transparencia como el foco principal de sus actividades: “La transparencia de las fuentes y montos de los fondos utilizados para financiar las elecciones federales tal vez sea el deber más importante de la FEC” (20avo. Informe Anual, Cap. 2, pág. 2). La Comisión trata de depender de la voluntad de los ciudadanos para cumplir con la ley, pero “aun cuando los esfuerzos de la Comisión por incentivar el cumplimiento voluntario con la FEC hayan sido eficaces, ninguno de ellos habría tenido éxito sin el factor disuasivo provisto por el programa de fiscalización del organismo”.

Este programa de fiscalización tiene menos poder de lo que la Comisión desearía. La Comisión puede llevar casos a la Corte Civil, pero no puede imponer multas por sí misma. Tal como explicó la FEC en sus Recomendaciones Legislativas de 1998: “La presencia reguladora en todos

los aspectos de la ley, incluso las infracciones más sencillas y no complejas de la obligación estricta de divulgar (por ejemplo, el no envío de los informes requeridos, o su entrega con atraso) solamente puede ser abordada a través del proceso de fiscalización existente... Los procedimientos de fiscalización proveen una cantidad de protecciones formales, no teniendo la Comisión autoridad alguna para imponer multas. Al contrario, la Comisión sólo puede buscar un acuerdo de conciliación, y en ausencia de ello, sólo puede perseguir una acción civil *de novo* en la Corte Federal”.

Por otra parte, la FEC debe ejercer autocontrol en su persecución de infractores. A continuación se describe cómo procede la Comisión cuando sospecha que alguien está violando las leyes de financiamiento de las campañas. “La División de Análisis de Informes de la Comisión revisa cada informe enviado por un comité para asegurar la fidelidad de la información del registro público y para monitorear el cumplimiento de la ley por parte del comité. En el caso en que la información contenida en el informe parezca incompleta o incorrecta, el analista revisor envía al comité una solicitud de mayor información. El comité puede evitar una potencial acción de fiscalización o auditoría mediante una rápida respuesta a dicha solicitud”.

La FEC debe proceder cuidadosamente y con un espíritu de investigación amistosa. Tal como escribe la Comisión: “La agencia debe intentar resolver problemas de cumplimiento mediante la conciliación. Sin embargo, en el caso en que la conciliación no llega a buen término, la Comisión (y no el Departamento de Justicia) puede llevar al demandado a la Corte. Asimismo, cuando las acciones de la Comisión se ven desafiadas en la Corte, la Comisión conduce su propia litigación defensiva. La Comisión se ha visto involucrada en más de 350 casos legales desde 1980 (Cap. 2, 20avo. Informe Anual)”.

Los fiscalizadores deberían descubrir los casos de corrupción y presentar un cuadro no sesgado de las finanzas electorales a los votantes. Es posible que los fiscalizadores sean sujeto de corrupción o bien traten a algún partido con más severidad que a otros. Para evitar este problema, la legislación estadounidense sobre campañas electorales propuso el siguiente sistema para elegir a sus fiscalizadores: la Comisión Federal de Elecciones es administrada por seis comisionados.

El Presidente nombra cada comisionado y el Senado aprueba cada nominación. No más de tres comisionados pueden representar al mismo partido (solamente los partidos Demócrata y Republicano son representados). Los comisionados sirven a jornada completa, teniendo la responsabilidad de administrar y hacer cumplir la ley federal sobre campañas electorales. Se reúnen dos veces por semana (una vez en sesión cerrada, una vez abierta) para elaborar políticas y votar sobre temas tanto adminis-

trativos como legales (Apéndice 4, Informe Anual 1997 de la FEC). Cada oficial es nombrado por un período de seis años escalonados para que sus períodos se traslapen.

La estructura de la FEC parece exitosa desde dos puntos de vista:

- 1) *Punto de vista de los funcionarios de las comisiones electorales.* En el único estudio de su tipo, Huckshorn (1985) identificó 26 estados norteamericanos que han imitado la ley federal de campañas electorales y su fiscalización. Estos estados tienen consejos o comisiones independientes encargadas de la fiscalización de las leyes de financiamiento de campaña. Huckshorn envió una encuesta a 130 comisionados preguntándoles sobre problemas de sesgo y sobre fiscalización de la corrupción. La tasa de respuesta fue de un 50%. Ese autor señala que “aun cuando todas las comisiones tienen una estructura oficialmente bipartidista se les preguntó a los comisionados sobre el grado en que se habían producido divisiones partidistas durante las deliberaciones y la votación. Casi todos dijeron que jamás habían observado una decisión identificablemente partidista”. La evidencia que presenta Huckshorn es indirecta, ya que estudia a imitadores de la FEC, pero el tamaño de su muestra es suficientemente grande como para que su investigación sea merecedora de consideración.
- 2) *Casos legales iniciados en contra de y por la FEC.* tanto los políticos como los ciudadanos privados que creen haber sido discriminados por la FEC pueden demandarla en la Corte. De entre centenares de casos, enumerados en un largo documento publicado por la FEC bajo el título “Resúmenes de Casos Legales Seleccionados: septiembre 1976 a 1997”, apenas 27 desafían las disposiciones de la Comisión. Es difícil evaluar con precisión si la FEC denuncia más las causas republicanas que las demócratas, ya que frecuentemente la naturaleza de una causa se hace evidente a través del registro de los casos de la Corte. Parece haber una pequeña tendencia a demandar a los republicanos con mayor frecuencia; sin embargo, esto todavía está por determinarse y no necesariamente significaría un sesgo partidista de parte de la FEC.

4. LÍMITES A LAS DONACIONES Y A LOS GASTOS

La idea subyacente a las leyes de transparencia es que los ciudadanos utilizarán la información contenida en los informes financieros para

castigar a los candidatos que parecen realizar negocios oscuros con intereses especiales. Un reformador que no crea que los votantes son lo suficientemente inteligentes o bien informados como para comprender la información financiera proporcionada por las leyes básicas sobre la divulgación y para disciplinar a los candidatos en las elecciones, podrá desear imponer restricciones más fuertes sobre el dinero electoral. Ni los legisladores canadienses ni los estadounidenses han querido dejar que la competencia política regule el comportamiento de los políticos.

Durante los años 70, en los Estados Unidos se redactó una ley para restringir las donaciones de campaña sin limitar el gasto electoral. Durante el mismo decenio, en Canadá se optó por limitar cuánto podrían gastar los candidatos, sin imponer límites sobre las donaciones. En la presente sección se revisa la experiencia de ambos países, preguntando si los límites a las donaciones y a los gastos han protegido a los ciudadanos, o si han servido de barreras para el ingreso a la política.

4.1. Razones oficiales para imponer límites a las donaciones individuales

En los Estados Unidos no existen límites obligatorios sobre el gasto de campaña, ya que en 1976, en el caso *Buckley versus Valeo*, la Corte Suprema determinó que el gasto de campaña es una forma de expresión y, como tal, queda protegida por la Constitución de los Estados Unidos. El fallo determinó que los límites al gasto son inconstitucionales, opinando, sin embargo, que los límites a las donaciones son permisibles, ya que éstas no se consideran una forma de expresión. Por otra parte, los límites sobre donaciones constituyen una forma de controlar la influencia del dinero en las elecciones. Esta razón oficial es generalmente aceptada tanto por los medios de comunicación como por los grupos de interés, tales como *Common Cause* (Causa Común), que apoyan la idea de que el dinero es una fuerza del mal en la política estadounidense. La ley que emergió de tal razonamiento es compleja, pero se puede resumir de la siguiente manera:

En 1971, el Congreso estadounidense promulgó la Ley Federal de Campañas Electorales (FECA), la que creó la Comisión Federal de Elecciones y obligó a los candidatos a informar sobre sus gastos y sus donaciones. Los límites impuestos sobre las donaciones formaron parte de las enmiendas efectuadas a la FEC en 1974, en las cuales se excluyeron las donaciones cuantiosas efectuadas por individuos y se prohibió a las corporaciones y a los sindicatos donar fondos en forma directa a los candidatos desde sus tesorerías (es decir, desde sus utilidades, sus ingresos operacionales o sus cuotas sindicales).

Por otra parte, se permitió a las corporaciones y a los sindicatos utilizar sus fondos de tesorería para solicitar a los empleados, accionistas o miembros del sindicato, que aportaran a un “fondo segregado”. Los fondos segregados se conocen popularmente como PAC corporativos o laborales. Adicionalmente, se les llama “PAC conectados”. Los PAC no conectados no están afiliados a negocio o sindicato alguno y no tienen que constituir un fondo segregado. Frecuentemente se llaman “PAC Ideológicos”. Existen diferentes límites aplicables a diferentes tipos de PAC. Un PAC con más de 50 contribuyentes, registrado durante más de seis meses y que ha hecho donaciones a más de cinco candidatos, puede donar hasta 5.000 dólares a cualquier candidato. Estos se conocen como comités multicultidato.

Los PAC que no cumplen con este estándar pueden donar apenas 1.000 dólares por elección. Los comités senatoriales Republicano y Demócrata, además de los comités nacionales de cualquier partido, pueden entregar hasta 17.500 dólares a cualquier candidato a senador. Los individuos pueden donar hasta 1.000 dólares a un candidato, 5.000 dólares a un PAC sin candidato definido, y 20.000 dólares a un comité partidista. Los individuos no pueden aportar más de 25.000 dólares en total. No existe límite superior para el total de donaciones de todos los PAC. Lo anterior no es más que una lista parcial de las restricciones en esta materia.

4.2. Fundamento académico para los límites a las donaciones

Los académicos estadounidenses han cuestionado las razones oficiales para los límites a las donaciones. El cientista político estadounidense Richard Adamany escribió:

El trabajo académico sobre el financiamiento de las campañas tiende a centrarse en los montos gastados, las fuentes de dónde se moviliza el dinero y los usos a que se destina el mismo. Estos datos son útiles, pero no muestran la relación entre el financiamiento de campaña y el clima político –tipos de sistema partidista (y) canales de comunicación disponibles–. Se pone mucho menos atención en el concepto del dinero como forma de representación que en las muy poco frecuentes instancias en que se otorgan regalías de campaña con el fin de procurar acciones por parte de los oficiales públicos que no se habrían producido en ausencia de donaciones.

El motivo del escepticismo de Adamany al considerar las donaciones como un mal está basado en docenas de investigaciones sobre la manera en que los parlamentarios de los Estados Unidos votan sobre la legislación. Estas investigaciones han intentado encontrar un vínculo entre la cantidad de financiamiento para campaña recibido de grupos de interés por un miembro del Congreso, y si éste vota a favor de los mismos intereses en el Congreso.

Luego de mucha revisión de datos, Snyder (1990) encontró que un grupo de interés tiene que donar dinero durante muchos años antes de que pueda influir en la política. La significación de esta influencia, sin embargo, no está clara. Si los ecologistas apoyan a un candidato durante varias elecciones a cambio de su apoyo en el Congreso, ¿significa esto que el candidato ha sido corrompido? ¿O quizá fue persuadido por los argumentos y la persistencia del grupo de interés? Nadie puede dar una respuesta real y con autoridad a esta pregunta.

Lo que sí parece más claro, en lo que al Congreso de los Estados Unidos se refiere, es el hecho que ningún grupo de interés único puede “comprar” a un candidato. Más bien, los grupos de interés entregan dinero con el fin de obtener la atención del candidato. Una vez obtenida su atención, los grupos de interés tienen que proveer a los candidatos con información sobre la política que ellos proponen. Esta información debe ayudar al candidato a quedar bien con los votantes. Ningún grupo tiene mucho poder en este sistema, ya que otros grupos rivales tienen libertad para competir.

Si la industria papelera desea restricciones más relajadas sobre la contaminación, los grupos ecológicos tienen la libertad de oponerse a esa industria. En este sistema los individuos no tienen ventajas abrumadoras. Los grupos compuestos de muchos individuos pobres pueden juntar sus recursos para oponerse a los intereses de los ricos. El dinero es una parte muy visible de las campañas, pero no obstante su gran prominencia, el dinero por sí solo no puede comprar influencia. Las donaciones cuantiosas pueden ser de limitada utilidad a menos que apoyen políticas bien pensadas, respaldables con hechos y de gusto de los votantes.

Tal como explica Donald Matthews, los PAC no determinan las políticas: “En realidad, relativamente pocos senadores han cambiado su posición desde una contraria o neutra a una amistosa por la acción de quienes realizan el *lobbying* (Donald R. Matthews, citado en el *Congressional Quarterly Guide*, Otoño 1991, pág. 152)”. Los lobbystas ejercen una influencia sobre la política proporcionando información equilibrada y exacta a los legisladores. Tal como lo describe un miembro del Congreso: “No lleva mucho tiempo identificar cuáles lobbystas son francos y cuáles están intentando manipular. Los buenos le presentarán a uno los puntos débiles de su caso

junto con los puntos más fuertes. Si alguien alguna vez me entrega información falsa o engañosa, eso sería todo –jamás lo volveré a ver (*Congressional Quarterly Guide*, Otoño 1991, pág. 152)”.

4.3. Límites a las donaciones y el costo de las campañas

En Estados Unidos, los límites a las donaciones imponen un costo fijo a la recaudación de aportes. Tal como se explicara anteriormente, tanto los candidatos como los comités deben obtener su dinero en paquetes pequeños. El ex miembro de la Cámara de Representantes, el republicano Dick Cheney, escribió lo siguiente sobre la campaña presidencial: “Simplemente, requiere mucho más esfuerzo movilizar 10 a 15 millones de dólares si sólo llega en paquetes de 1.000 dólares o menos, que si no hubieran límites superiores al monto que un individuo puede donar. El tiempo destinado a la recolección de fondos aleja del propósito básico de la campaña –el de persuadir a una mayoría de los votantes a apoyar un candidato determinado (Cheney 1980, pág. 244)”.

Refiriéndose a sus propios problemas como candidato, Cheney escribió: “El límite de 1.000 dólares le hace muy difícil a un novato recolectar fondos suficientes para lograr que su campaña despegue. El resultado es que el candidato alternativo encuentra que debe financiar sus esfuerzos iniciales por sí mismo, ya que nadie más lo hará, especialmente si está compitiendo contra un titular o se trata de una elección primaria (Cheney 1980, p. 245)”.

El alto costo de la movilización de fondos puede explicar por qué, en una encuesta llevada a cabo por el Centro para una Política Representativa (*Center for Responsive Politics*), el 52% de los senadores señaló que la actividad de movilización de fondos disminuía en forma importante su tiempo legislativo. Otro 12% señaló que las exigencias de la movilización de fondos tenía al menos algún impacto negativo (Magelby y Nelson, Cap. 4, pág. 44 del 20avo. Informe).

Para comprender cómo los límites de donaciones aumentan los costos fijos es preciso comprender algo sobre la tecnología de recolección de fondos. La movilización de dinero requiere de varios tipos de inversión fija: contactos con personajes prominentes y con medios de comunicación, oficinas, bases de datos y computadoras. La relación entre estas inversiones y la movilización de fondos no es lineal. Un candidato requiere de cierto nivel de inversión antes de que los fondos empiecen a llegar. Esa inversión puede constituir una barrera de entrada a la política.

Un nuevo candidato puede desear construir su reputación a través de varias elecciones. En la primera elección puede quedar contento con una pequeña participación de los votos. Sin embargo, una pequeña participación de los votos puede no justificar su inversión en el aparato de movilización de fondos necesario para motivar un flujo de donaciones desde muchos donantes pequeños. Si no existieran los límites a las donaciones, el candidato podría focalizar sus escasos recursos sobre un grupo pequeño de donantes grandes. Enfrentados con estos obstáculos, los candidatos principiantes se ven en la necesidad de hacer uso de sus propios fondos, lo que restringe la gama de candidatos potenciales.

Frecuentemente, los analistas no reconocen la conexión entre los límites a las donaciones y los costos fijos grandes. Fritz y Morris (1992, pág. 39) señalan que la movilización de fondos y gastos por parte de los titulares es “motivada por un deseo de construirse un imperio político, no por la seriedad de la oposición”. Los autores destacan que en 1990 los políticos titulares gastaron menos del 50% de sus fondos de campaña para comunicarse con los votantes. La mayor parte de sus recursos se gastó en crear lo que un crítico llama “una máquina política permanente” —una organización de campaña bien financiada empleada para disuadir a los retadores a que entren a la campaña (pág. 27).

Lo que ellos y otros analistas similares no notan es que los recursos que los titulares invierten en su “máquina política” pueden ser usados para pagar los costos fijos de comunicar su mensaje. Los candidatos no pueden simplemente gastar todo su dinero en publicidad: deben gastar dinero para movilizar más dinero. Los límites a la contribución aumentan el costo de movilizar fondos. Las que parecen ser máquinas políticas diseñadas para desincentivar a los retadores pueden representar los costos fijos necesarios para enfrentar la movilización de fondos.

Además, las restricciones obstaculizan a los grupos independientes. Los PAC independientes no pueden aceptar donaciones de más de 5.000 dólares y tampoco pueden donar más de 1.000 dólares a un candidato cualquiera. Esto hace que a los grupos les sea difícil juntar fondos y, especialmente, donarlos. Los movimientos independientes resultan menos efectivos si no pueden juntar los recursos de sus miembros para dirigirlos en impulsos concentrados. La ley les ha obligado a crear y administrar múltiples comités, estimándose que puede costar un 10% más movilizar y gastar la misma cantidad de dinero que antes de la promulgación de la Ley Federal de Campañas Electorales (Moore, 1980, pág. 58).

No está claro si los legisladores que promulgaron los límites a las donaciones lo hicieron pensando en el interés público o los promulgaron como barreras de entrada a la política para nuevos candidatos, partidos y

movimientos independientes. Cualquiera que fuera el objetivo, ha tenido el efecto de complicar y aumentar los costos del financiamiento político estadounidense.

4.4. Límites a la donación como batalla entre los partidos

Existe otro costo en las leyes sobre donaciones que resulta más sutil de identificar. Tanto los republicanos como los demócratas siempre están intentando reescribir las leyes para perjudicar al otro. Una acción reciente en esta contienda constituye el debate detrás de las propuestas de reforma de 1992, el que demuestra claramente cómo sus propios intereses van configurando las posiciones adoptadas por los demócratas y los republicanos. Los republicanos querían una prohibición de las donaciones PAC pero no de los límites al gasto. Los demócratas deseaban límites sobre gastos para candidatos y grupos independientes, además de subsidios públicos, y una prohibición de las donaciones de los PAC.

La propuesta de cada lado, si hubiera sido promulgada ley, habría redundado en su ventaja política. Los republicanos movilizan más dinero que los demócratas, pero una proporción menor proviene de los PAC, debido a que los PAC tienden a donar más a los titulares, y los republicanos eran, y habían sido, la minoría retadora en ambas cámaras durante ese tiempo. Hasta principios de la década de los años 80, los republicanos no se habían quejado simplemente porque los PAC les daban más dinero a ellos. La situación se revirtió en su contra luego de que perdieron el control del Senado en 1986, de manera que para 1989 el Presidente George Bush Sr. se encontraba proponiendo una prohibición sobre la mayoría de los tipos de PAC y el vaciamiento de las tesorerías de las campañas una vez terminada cada elección.

Hoy en día las disputas continúan. Los esfuerzos de readecuar las leyes de financiamiento de campañas políticas de acuerdo a los intereses de un partido determinado, constituyen un desperdicio de recursos conocido en la literatura profesional como *rent-seeking costs*.

4.5. La solución canadiense: Límites al gasto de campañas

En Canadá se ha podido evitar el desembolso y la hipocresía del financiamiento de campaña estadounidenses, imponiendo restricciones al

gasto en vez de límites a las donaciones. La Ley Electoral canadiense de 1974 impuso límites separados sobre el gasto tanto de los candidatos como de los partidos e individuos particulares (en acciones legales posteriores se derogaron las restricciones sobre gastos efectuados por individuos particulares). Al elegir este camino, en Canadá se ha evitado imponer costos fijos a quienes ingresan a la política. Los candidatos individuales frecuentemente reciben unas pocas donaciones grandes de amigos, de negocios locales o filántropos excéntricos. Los bancos se encuentran entre los más importantes sostenedores de los partidos principales, donando a cada uno de estos partidos cantidades similares. Los políticos canadienses casi nunca se quejan del tiempo que implica movilizar recursos para sus campañas.

¿Existe el peligro de que los límites al gasto impongan una barrera de entrada a la política? Revisemos algunos resultados empíricos acerca del efecto del dinero sobre los resultados electorales. Los investigadores han encontrado, tanto para el caso de los Estados Unidos como para Francia, el Reino Unido y Canadá, que los titulares inician sus campañas contando con un bloque de fieles partidarios, pero que el gasto del titular en su campaña no logra convencer a muchos votantes adicionales.

En particular, Jacobson (1978) estimó que en las elecciones para la Cámara de Representantes en 1974 los aspirantes ganaron en promedio un 12,1% del voto popular por cada 10.000 dólares gastados, mientras que los titulares ganaron apenas un 2,8% del voto por cada 10.000 dólares gastados. Palda y Palda (1985) encontraron que en las elecciones canadienses el hecho de ser un titular de primer mandato en las elecciones parlamentarias valdría unos 8.100 votos adicionales (en distritos compuestos de aproximadamente 50.000 votantes). Estos resultados son sugerentes, aunque no concluyentes; para una buena revisión, véase Milyo (1998).

Bender (1988), Jacobson (1978) y Lott (1989) argumentan que los titulares utilizaron derechos de correo gratuito, viajes pagados y personal de oficina gubernamental para promoverse mientras estaban en el poder. Esto les asegura un bloque grande de apoyo inicial; sin embargo, deja poco por lograr con el gasto de campaña. El gasto del aspirante constituye una amenaza a los titulares mientras los retadores no hayan alcanzado el rango en el cual su dinero pierde su poder. Un límite podría proteger la ventaja inicial en términos de votos de los titulares, al tiempo que les quita el costo de una gran batalla por la elección. Es así como un límite al gasto puede actuar como barrera de entrada.

Existe una gran variedad en los límites de gasto impuestos a los políticos. Hasta 1997, en Canadá existía un límite no solamente sobre cuánto un candidato o un partido podía gastar, sino también sobre cuánto tiempo podía comprar de la televisión y la radio. Un burócrata conocido como

el árbitro/regulador de difusión empleaba una oscura fórmula en combinación con su propia opinión para asignar cuánto tiempo de transmisión podría comprar cada partido. El principio orientador fue que el partido pudiera comprar tiempo en proporción a lo logrado en la última elección. Nadie niega el hecho que la fórmula pretendía introducir una inercia en las elecciones canadienses. Políticos prominentes afirmaron que los límites pretendían proteger a los partidos mayores en contra de los nuevos entrantes audaces.

Cuán severamente una ley de tal tipo puede estar en desfase con la opinión pública quedó de manifiesto en la elección canadiense de 1993. Durante esa elección, al Partido Conservador Progresivo gobernante recibió 162 minutos de tiempo equivalente. Tanto el Partido de la Reforma como el Bloque Quebeçois, que se había formado en 1988, recibieron 17 minutos para cada uno. Los conservadores perdieron todos sus escaños parlamentarios, salvo dos; mientras los reformistas y el *Bloque Quebeçois* en conjunto ganaron un tercio de los escaños. Estos nuevos partidos han demostrado ser populares y estables. Es verdad que lanzaron al país hacia el “caos”, si lo entendemos como el fracaso de los partidos establecidos.

El único efecto de los límites al gasto podría haber sido el de demorar o frenar la entrada de estos partidos en la política canadiense, limitando la competencia a los partidos establecidos. En 1995, el fallo judicial en el caso *Partido de la Reforma versus Canadá (Fiscal General)* derogó el límite sobre cuánto tiempo de televisión podía comprar un partido existente. Por otro lado, el fallo mantuvo los límites sobre el tiempo que podía comprar un partido nuevo.

4.6. Ley de las Regulaciones Crecientes: Grupos independientes

Los límites a las donaciones y gastos impuestos a los partidos y a los candidatos no han satisfecho los apetitos legislativos de los políticos y de las comisiones electorales. Tanto en Canadá como en los Estados Unidos los políticos han sostenido que, para ser efectivos, los límites deben aplicarse a los ciudadanos privados que hacen ruido durante las elecciones. El argumento oficial es que no es justo restringir a los políticos, dejando a los ciudadanos la libertad de hablar durante las elecciones en la forma que quieran. Los políticos argumentan que los ciudadanos individuales que publiquen sus puntos de vista no tienen que responder al público. La ausencia de la obligación de rendir cuentas (*accountability*), junto con el peligro de que grandes cantidades de dinero público podrían comprar la opinión pública, justificaría la regulación.

El punto hasta el cual tales grupos de ciudadanos privados constituyen una irritación para los políticos puede inferirse a partir de una selección de comentarios efectuados por políticos estadounidenses y canadienses. Un ex director de campaña estadounidense señaló: “Los gastos independientes me atemorizan. Un tercero llega, sin conocer mi estrategia ni mi presupuesto, y se interpone. Esto podría hacer peligrar una campaña en forma terrible”. (Sabato, 1985, págs. 102-103). Un ayudante del Congreso se refirió a las campañas independientes como “cañones sueltos sobre la cubierta” y el senador republicano Dan Evans, a favor de quien un grupo de este tipo había hecho campaña en 1983, señaló: “Creo que es incuestionable que si uno evalúa una campaña mediante el factor ‘vileza’ (*sleaze*), los gastos independientes de campaña probablemente exhiben el mayor factor ‘vileza’ en las campañas de hoy” (Novak y Cobb, 1987, pág. 35).

El ex Primer Ministro de Canadá, Pierre Trudeau, criticaba duramente a un grupo independiente llamado *National Citizen's Coalition* (Coalición Nacional de Ciudadanos). Trudeau advirtió: “Sería conveniente recordarle (a esa coalición) que la libertad de expresión sigue vigente en este país. Cualquiera puede ponerse en pie para oponerse a cualquier partido o a cualquier miembro, y de cualquier forma. Lo único que no puede hacer es usar el poder del dinero... para obtener ventaja por sobre los otros candidatos (Hiebert, 1989)”. El sentimiento de los políticos sobre este punto es tan fuerte que, tanto en Canadá como en los Estados Unidos, han desafiado las más altas cortes de su tierra para restringir la manera en que los ciudadanos privados pueden expresarse. Los políticos no han logrado, en ninguno de los dos países, reducir el margen competitivo de los ciudadanos a la libre expresión; pero no es que no hayan tratado hacerlo.

Canadá y los Estados Unidos no son los únicos que temen a los ciudadanos independientes. Tanto en Francia como en democracias emergentes como Eslovenia se han impuesto restricciones similares a los ciudadanos privados (véase Palda, 1996; Palda y Palda, 1998). En cada caso, los políticos han redactado leyes destinadas a impedir que los ciudadanos publiquen sus propios puntos de vista durante las elecciones. Los políticos parecen estar de acuerdo que los grupos independientes no cumplen la “regla del juego”. Estos critican y proponen reformas inconvenientes que perturban la vida de los titulares.

Esta situación se parece a la de la Roma Republicana. En su libro *Last Generation of the Roman Republic*, Erich Gruen (1974) explica cómo la Constitución de Sulla permitió que hubiera una competencia política feroz por los puestos más altos, tales como cónsul, pretor, y cuestor, entre los miembros del Senado; sin embargo, Sulla había arreglado la Constitución de tal modo que fuera difícil para gente ajena al ámbito aristocrático, es-

pecialmente para los agitadores del tribunato y el orden ecuestriano, hacer escuchar su voz. La lección parece no haber sido perdida para la presente generación de políticos.

¿Existe alguna razón legítima para permitir que las reglas básicas de la regulación electoral se extienda a la libertad de expresión de los ciudadanos? Tal como se mencionó, los políticos sostienen que los ciudadanos particulares no tienen que responder al público tal como lo hacen los partidos. Los partidos tienen un capital político de largo plazo que perder si engañan al público. Esto hace que los partidos reflexionen más tiempo antes de hablar, restringiendo sus excesos demagógicos. Citando algunas opiniones: “Sin organización auspiciadora que acepte la responsabilidad, quienes realicen gastos directos independientes pueden verse tentados a involucrarse en actividades que se aproximan al exceso” (*Twentieth Century Fund*, 1984, pág. 4). El senador demócrata Paul Sarbanes lo dice en forma más directa: “Los PAC independientes operan fuera del marco de la responsabilidad, convirtiéndose simplemente en francotiradores en el escenario político” (Alexander y Haggerty, 1981, pág.157).

Para que este argumento sea válido uno tiene que creer que los votantes no toman en cuenta quién está hablando. Un criminal condenado a muerte que sea candidato a elección puede dirigirse al público para prometerles grandes cosas, y el público creería tanto como le cree a un político de larga trayectoria que no enfrenta la sentencia de muerte y que estará disponible durante mucho tiempo para responder por las consecuencias de sus acciones.

No existe una prueba directa sobre a quién cree el público, pero cada vez hay más evidencia de que toma en cuenta la información acerca de cómo se desempeñan los políticos en el poder. Peltzman (1992) ha demostrado que los votantes en las elecciones estatales se acuerdan de información relativa al gasto gubernamental realizado hace hasta tres años. Estudios psicológicos, revisados por Crete (1991), además de un trabajo reciente en ciencia política realizado por Lodge *et al.* (1995), apoyan la noción de que los votantes no son omniscientes, pero sí son sensibles a la información sobre los candidatos.

Evidencia más directa en el sentido de que los votantes reflexionan respecto de quién está hablando, proviene de las acciones de los partidos. Estos invierten presupuestos enormes para encontrar candidatos talentosos creíbles, con largas trayectorias de servicio tanto en puestos públicos como privados. ¿Por qué invertir en tal búsqueda de talento si uno cree que el público no es capaz de distinguir entre los candidatos que responden a sus expectativas y los demagogos que engañarán al electorado para luego desaparecer al día siguiente de haber hecho el daño?

La experiencia estadounidense provee evidencia de que no son necesarias las salvaguardias oficiales sobre la responsabilidad para obtener elecciones equilibradas e informativas. Lo que sí importa es si cada argumento puede ser cuestionado o no. Es más probable que el dinero oscurezca los temas y engañe a los votantes cuando a los competidores no se les permite expresar sus puntos de vista. El dinero por sí mismo no compra las elecciones. Son muchos los PAC que han fracasado en sus ataques a candidatos debido a que los votantes simplemente no creyeron lo que estaban diciendo, o bien creyeron que los intereses representados por tales grupos eran demasiados estrechos.

Durante los años 1980 hubo varios fracasos importantes para el PAC Conservador Nacional (*National Conservative PAC*) y el PAC Estadounidense-Israelí (*American Israeli PAC*), al igual que las muchas y lujosas pero fracasadas campañas presidenciales de Lyndon Larouche, un teórico de la conspiración. Los PAC y otros gastadores independientes pueden fracasar justamente debido a que no tienen que rendir cuenta. El grado en el que el público cree en un mensaje depende en parte de las consecuencias de la mentira. Un grupo que no tiene que rendir cuentas de una mentira sufrirá menos que un grupo que sí tiene que responder; es por eso que la gente confía menos en él.

Las salvaguardias en contra de las campañas irresponsables tienen beneficios para los votantes: las campañas realizadas por grupos independientes pueden aumentar el flujo de información en las elecciones. El gran activo de estos grupos reside en que pueden enfocar la atención sobre un solo tema, algo que los partidos mayores no pueden arriesgar. Esta función especializada es una innovación política de importancia que promete aumentar la competencia en las elecciones. Para comprender lo anterior con más claridad es conveniente ver a los grupos independientes como agentes del público que recaudan dinero y lo usan de manera disciplinada para controlar a los políticos.

Ciertas ideas no tienen suficiente apoyo para que un partido las acoja, o bien son demasiado transitorias como para formar la base de un partido. Debido a que los grupos independientes enfrentan costos iniciales bajos y no tienen que complacer a la mayoría sobre un gran número de temas, están bien posicionados para promover tales ideas. Cuando los partidarios leales de los grandes partidos tienen un reclamo específico, pueden enviar un mensaje a sus líderes a bajo costo a través de un grupo monotemático. Incluso los votantes más moderados pueden utilizar a los grupos monotemáticos para su propia ventaja. La función positiva de los independientes ha sido ignorada en gran medida en el debate.

5. ¿SON LOS SUBSIDIOS LA SOLUCIÓN?

¿Podrían los subsidios gubernamentales de campaña terminar el riesgo de la corrupción electoral y al mismo tiempo evitar la imposición de barreras de entrada a la política? Eso dependerá de cómo se establezcan los subsidios. Nótese el énfasis que he puesto sobre la palabra “gubernamental” en la frase anterior. Los individuos privados también subsidian ideas y candidatos que creen merecedores de apoyo. La pregunta es: ¿Quién queremos que subsidie la política? ¿Los ciudadanos o una junta de subsidio gubernamental?

5.1. El premio es para los vencedores

A continuación consideremos la experiencia internacional respecto de los subsidios de campaña. El libro de Gunlicks (1993) que revisa las formas de financiamiento de las campañas tanto en Canadá como en Europa Occidental, provee detalles sobre cómo los gobiernos otorgan subsidios de campaña basándose en el desempeño político del pasado. En todos estos países los subsidios vienen asociados a límites sobre el gasto de campaña. No existe otra manera en que el Gobierno pueda cumplir con su limitado presupuesto, minimizando al mismo tiempo el papel jugado por el dinero privado en las elecciones, a no ser que vincule los subsidios con un límite a los gastos de campaña.

En los Estados Unidos solamente los candidatos presidenciales y los candidatos para la nominación presidencial pueden acceder a los subsidios gubernamentales. Si ellos aceptan los subsidios, también deben someterse a los límites de gasto. Los candidatos presidenciales, tanto demócratas como republicanos, tienen derecho a 20 millones de dólares (en dólares de 1974) en subsidios de campaña. Los candidatos de terceros partidos pueden acceder a algún subsidio pequeño, después de la elección (para una explicación de este punto, véase Palda, 1994). El hecho de que los límites al gasto sean voluntarios significa que este tipo de límites no viola la garantía de libertad de palabra consagrada en la Constitución.

En los Estados Unidos se otorgaban, además, franquicias tributarias a los donantes, pero este beneficio se derogó en 1986. En Canadá cualquier candidato que obtenga más del 15% del voto popular tiene derecho al reembolso del 50% de sus gastos. Los partidos que gasten más de 10% del límite de gasto nacional reciben de vuelta el 22,5% de esos gastos. Los donantes se benefician con una generosa gama de franquicias tributarias. Por cada dólar donado, hasta 100 dólares, el donante recibe 75 centavos de vuelta; después, 50 centavos por cada dólar hasta 450 dólares; y por último,

33,3 centavos por dólar sobre los siguientes 500 dólares donados. Las corporaciones no pueden descontar las donaciones de sus impuestos y los individuos sólo pueden descontar los montos especificados arriba.

El Gobierno de Canadá asigna a los partidos un tiempo de difusión “gratuito” en la radio y la televisión (el término “gratuito” es, por supuesto, engañoso, ya que las empresas de difusión traspasan este costo a los consumidores cobrando más alto por la publicidad de bienes comerciales). Un árbitro/regulador de difusión divide proporcionalmente el tiempo gratuito de acuerdo al desempeño de los partidos en la elección anterior (para más detalles, el lector interesado puede remitirse a Palda, 1991).

El caso de Alemania merece mención especial. En ese país los gastos en subsidios de campaña son gigantescos comparados con los subsidios en otros países. Cada uno de los partidos más importantes recibe cientos de millones de dólares para “educar” a los votantes. Los partidos más grandes reciben la mayor parte de dichos subsidios, los cuales se canalizan a través de fundaciones. Estas fundaciones llevan a cabo conferencias abiertas al público, manteniendo incluso oficinas en el extranjero.

Por ejemplo, la Fundación Konrad Adenauer (la rama propagandista del Partido Demócrata Cristiano) mantiene oficinas en Washington, las que trabajan para influir sobre el reportaje extranjero de la política alemana. Los partidos establecidos recientemente que caen por debajo de cierto umbral de votos no reciben apoyo alguno. En Alemania, tal vez más que en cualquier otro lugar, las ganancias son para los vencedores.

5.2. El subsidio como barrera de entrada

Tanto en Estados Unidos como en Canadá los esquemas de subsidio difieren en sus detalles, pero comparten dos rasgos en común: un umbral de apoyo popular necesario para calificarse por el subsidio, y el hecho de que el dinero se otorga en base al desempeño en el pasado. ¿Qué efecto tienen estos subsidios sobre la corrupción o la competencia política?

- 1) *La corrupción.* El tráfico de influencias y la corrupción no están ausentes en países cuyos gobiernos pagan por las elecciones. En el caso de Japón, se ha legislado para que el dinero privado quede fuera del ámbito electoral, reemplazándolo con subsidios públicos. Sin embargo, se reconoce que Japón es gobernado por un conjunto de intereses tanto empresariales como gubernamentales, los que han hecho de la corrupción una característica central del juego. La Unión Soviética no permitía el financiamiento privado de las campañas electorales, lo que no impidió que el régimen se corrompiera totalmen-

te. Muchos otros factores presentes en estos países pueden explicar su nivel de corrupción, así es que tal vez no debiéramos extender indebidamente la analogía con los Estados Unidos y Canadá. Lo que la experiencia de esos países sugiere es que existen muchas maneras de ejercer influencia sobre los políticos; si a los intereses especiales se les prohíbe utilizar donaciones durante la elección para obtener lo que quieren, siempre pueden gastar más tiempo en persuadir a los vencedores después de la elección, o simplemente sobornarlos. Un mercado libre para donaciones y gastos puede servir de fuerza contra la corrupción si todos tienen libertad para desafiarse mutuamente. Esto significa ser libre para movilizar fondos a fin de exponer a un político opositor de mal desempeño. Lejos de ser una fuerza del mal en las elecciones, el gasto de campaña puede mantener la democracia honesta y sana.

- 2) *La competencia.* El costo de la transfusión de dólares tributarios hacia los políticos podría valer la pena si supiéramos que el dinero estaría informando a los votantes y así aumentando la competitividad del sistema político. Sin embargo, nada asegura que esto sea así. El dinero público otorgado a un candidato que ha perdido la aprobación del público puede simplemente constituir dinero desperdiciado. Un estudio realizado en los Estados Unidos por Phillip Nelson (1976) sugiere que entre los votantes existe demanda por información electoral. Hay ciertas cosas que ellos quieren saber y otras cosas que no les interesan. El darle dinero público a un candidato que no sabe satisfacer estos intereses es un derroche. No está claro si los subsidios obstaculizan la competencia mediante la compra de votos para partidos establecidos. Por sí solos los subsidios pueden cambiar poco. Un partido no vencerá simplemente porque tiene dinero. Las riquezas de Steve Forbes o de Lyndon Larouche les ganaron poco apoyo. Tal como se explicara anteriormente, lo que sí parece más importante para controlar la competencia es bloquear los mensajes opositores mediante la imposición de un límite al gasto.

Los subsidios públicos pueden tener un efecto de más largo plazo sobre la competencia si logran cambiar la calidad de los candidatos que se presenten. Para comprender esto es conveniente entender que en los Estados Unidos los grandes partidos no fueron grandes desde el comienzo. Los movimientos políticos muchas veces empiezan con reuniones en salones comunitarios o en parques. Los verdaderos creyentes andan por la calle tratando de convencer a otros votantes. Si el partido tiene un buen

mensaje, así como el personal necesario para iniciar una difusión de sus puntos de vista, entonces se encuentra preparado para la prueba siguiente. ¿Puede atraer a candidatos atractivos? El camino para llegar a ser un gran partido con buen financiamiento presenta una prueba en cada cruce. El progreso hacia el poder de los partidos que no salen bien en todas las pruebas es lento.

El mercado privado ha desarrollado pruebas similares para los inventores. Cada inventor se cree mal comprendido, habiendo encontrado un artefacto que la gente va a desear. Sin embargo, para hacer llegar el artefacto a la gente se necesita financiamiento. Los inventores exitosos son aquellos que creen lo suficiente en su producto como para pasar años golpeando en cientos de puertas para obtener financiamiento. Los mercados no abandonan totalmente a los inventores. En respuesta a los llamados de socorro de los inventores ha surgido una raza especial de “cazador económico” llamado inversionista de riesgo. Estos inversionistas de riesgo se especializan en la caza de nuevos productos prometedores, financiando tales productos a través de años de desarrollo arriesgado y de promoción. Los inversionistas de riesgo son los ángeles guardianes de los inventores pobres y desconocidos, ayudando a asegurar que las invenciones que sí lleguen al mercado lo hagan debido a que son los mejores.

En la política, los partidos son los ángeles guardianes de los candidatos pobres desconocidos. Los partidos exitosos en los Estados Unidos son aquellos que cuentan con un sistema para cazar el talento político. El sistema de primarias de los partidos Demócrata y Republicano constituye una especie de audición de varios meses de duración. Terminada la audición, el partido puede confiar en que estará representado por los mejores candidatos. Aún antes de las primarias, ambos partidos están atentos a la búsqueda de líderes jóvenes prometedores. Es a través del patrocinio de los miembros más antiguos de los partidos que los Bill Clinton y los Richard Nixon obtienen su empujón inicial en el camino a la cumbre. Ninguno de estos candidatos era rico, sin embargo al fin y al cabo lograron controlar decenas de millones de dólares de campaña. Lo anterior demuestra que en un sistema político competitivo el dinero busca el talento, y éste a su vez atrae más dinero.

5.3. ¿Subsidios generales o específicos por candidato?

Ningún sistema de subsidio *gubernamental* puede igualar a las pruebas que acabo de describir en el sentido de extraer lo mejor del sistema político. Al contrario, la práctica en cuanto a subsidios gubernamentales ha sido simplemente la de entregar la mayor cantidad de dinero al partido

que logra los mejores resultados después de la elección. Lo anterior se parece a darle el mayor subsidio para investigación y desarrollo a la empresa Microsoft. El método de otorgar dinero resulta primitivo, ya que el Gobierno se ve con sus manos atadas. Imagínese las críticas que recibiría un gobierno si empezara a seleccionar quién recibiría el subsidio y quién no.

Como explica Usher (1983), es posible que estos subsidios sean usados por el Gobierno para servir el interés general. Sin embargo, esa hipótesis es insostenible para subsidios políticos. ¿Quién confía en que un Presidente vaya a otorgar subsidios gubernamentales a los partidos que lo podrían derrotar? En vez de confiar en la discreción, todo país que use subsidios confía en reglas que no modifican las ventajas relativas de los partidos.

¿Existen alguna vez circunstancias en las cuales los subsidios generales pudieran ayudar a los candidatos novatos prometedores por sobre los candidatos novatos de baja calidad? No existe investigación sobre este punto en la ciencia política; sin embargo, el trabajo económico de Stiglitz y Weiss (1981) puede ofrecer alguna pista respecto a las circunstancias en que los subsidios generales podrían ser convenientes.

Stiglitz y Weiss (1981) nos plantean el siguiente escenario: Considere una empresa con una tasa de retorno esperada del 20% y una probabilidad del 50% de ir a la bancarrota, y otra empresa con una tasa de retorno esperada de 20% y una probabilidad del 50% de ganar sólo un 10%. ¿Quién recibe el préstamo? Stiglitz y Weiss argumentan que los bancos sólo pueden conocer la tasa de retorno esperada, no sabiendo distinguir cuál empresa tiene el mayor riesgo. Cualquiera que sea la tasa de interés cobrada por el banco, la empresa de alto riesgo siempre se presenta a pedir el préstamo, debido a las leyes de responsabilidad limitada.

La responsabilidad limitada significa que las pérdidas de la empresa de alto riesgo tienen límites, pero no hay restricción para sus posibles ganancias. Las altas tasas de interés no desmotivan a la empresa de alto riesgo, ya que ésta sabe que sus pérdidas serán absorbidas por el banco. En promedio, los bancos deben recuperar sus pérdidas, así es que ellos acaban cobrando tasas de interés muy altas a su grupo autoseleccionado de clientes de alto riesgo.

La situación es similar en todo restaurante del tipo “coma-todo-lo-que-pueda”. La gente de poco apetito rechaza estos lugares por temor a subsidiar a los clientes hambrientos. De modo que sólo comparecen las personas de gran apetito y el precio del *buffet* refleja la voracidad promedio de éstas. Para motivar a las empresas de bajo riesgo pero con proyectos de alto retorno, el Gobierno podría entregar un subsidio de tasa de interés a los bancos. Dicho subsidio constituiría en parte una transferencia

directa a las empresas que habrían aceptado el préstamo en todo caso, pero, sin embargo, algunos préstamos los tomarían empresas de bajo riesgo y alto retorno, que anteriormente no los habían tomado.

¿Qué tiene que ver todo esto con subsidios a los candidatos políticos? En el mundo de Stiglitz-Weiss, el Gobierno no necesita tener un conocimiento especial sobre las empresas para mejorar el bienestar general. Esto se logra con un subsidio general. En política podríamos creer que un subsidio general a los candidatos mejoraría la calidad de los candidatos, si creyéramos que los candidatos de baja calidad estarían desmotivando a los ciudadanos de alta calidad a presentarse para la elección.

Considérese un candidato de alta calidad y otro de baja calidad que se presentan a elección. Es posible que los votantes no sepan distinguir cuál es el mejor candidato sin antes elegir a uno de ellos. Los votantes saben que esto significa que los candidatos de baja calidad se presentarán a elección. Los candidatos de alta calidad pueden verse desmotivados, ya que una derrota en la elección puede dañar sus reputaciones más que en el caso de un candidato de baja calidad. Lo que ocurre finalmente es que los candidatos de baja calidad son los únicos que se presentan a elección. Un subsidio de campaña otorgado a todos los candidatos podría incentivar a los candidatos de alta calidad y alto costo a que se incorporen a la campaña.

Si lo anterior suena dudoso, esto se debe a que los mercados políticos han encontrado maneras de eludir el problema de la “selección adversa” de los candidatos. Tal como explicara anteriormente, los partidos existen para filtrar a los candidatos de baja calidad. Los partidos pueden hacer esto en forma creíble, ya que son instituciones de larga trayectoria que asumen los riesgos de selecciones erradas. En este escenario más realista, donde no hay selección adversa de candidatos, un subsidio general motivaría a los grupos marginales, sin valor público, a que se presenten reiteradamente a las elecciones.

Por ejemplo, desde 1993, el Gobierno canadiense ha subsidiado al Partido Ley Natural (*Natural Law Party*). Este partido promete que “el primer acto de un gobierno del Partido Ley Natural sería el de crear un grupo de 10.000 personas entrenadas en la práctica del Vuelo Yoga. Este grupo Yoga irradiará una influencia de armonía y positivismo a la nación, lo que servirá de apoyo a todo aspecto de la vida individual y nacional (véase su sitio web <http://www.natural-law.ca>).” El partido recibe un porcentaje casi cero del voto, pero debido a que registra hábilmente a sus candidatos en 55 distritos electorales (existen 301 distritos electorales en Canadá) cumple con el umbral exigido para recibir subsidios. Esto no quiere decir que los nuevos partidos no sean importantes para la innovación en la política. El problema con los subsidios generales es que el Gobierno no sabe cuándo

retirar su apoyo, a diferencia de los partidos y los contribuyentes que buscan a los candidatos de mejor calidad en el mercado político.

5.4. Subsidios y equidad

¿Qué podemos decir sobre los partidos que obtienen la mayor parte de su dinero de unas pocas fuentes restringidas, tales como los grandes negocios? Estas donaciones ¿no hacen que las elecciones sean injustas? El hecho de que un partido tenga que contar con unas pocas fuentes restringidas para sus donaciones sugiere que no es un partido muy exitoso. Si observamos a los Estados Unidos y Canadá, los partidos más exitosos obtienen la mayor parte de sus fondos a partir de pequeñas donaciones individuales. Todos los millones de Steve Forbes no le consiguieron la nominación como candidato presidencial republicano. A veces, desde luego, el tener mucho dinero puede ayudar, pero únicamente cuando el candidato tiene valor por sí mismo. John F. Kennedy logró el poder con el apoyo de la fortuna de su padre; sin embargo, se le recuerda además como un Presidente muy querido de Estados Unidos.

La moraleja es que el dinero por sí solo no proporciona una ventaja. Uno debe ser además un candidato con potencial. Puede que sea injusto que algunos candidatos brillantes tengan que luchar antes de encontrar fondos, pero gracias a eso los candidatos no valiosos no constituyen peligro. El sistema competitivo de recolección de fondos que ha evolucionado en los Estados Unidos es un método exitoso de encontrar candidatos talentosos. Este sistema continúa evolucionando a medida que los partidos buscan nuevas maneras de competir mutuamente. Los subsidios gubernamentales no pueden acercarse a este sistema competitivo en lo que se refiera a evaluar quién debería avanzar en la política, ya que en el mejor de los casos los subsidios gubernamentales deben ser otorgados de acuerdo a reglas rígidas, a diferencia de los métodos flexibles de los partidos.

6. LA COMISIÓN ELECTORAL FEDERAL: ¿UN CASO DE DEMASIADA INDEPENDENCIA?

Cualesquiera que sean las reglas base y los límites que elija un país, debe encontrar administradores para asegurar que las leyes se cumplan. Tanto en los Estados Unidos como en Canadá se cuenta con comisiones electorales para realizar esta tarea. El desafío de crear una Comisión Electoral Federal consiste en decidir cuánto poder debería tener.

La Comisión Federal de Elecciones en los Estados Unidos tiene un poder que Elecciones Canadá no tiene. La FEC tiene el poder de asesorar sobre la interpretación de las leyes electorales, además de redactar regulaciones electorales propias (las llamadas opiniones de asesoría). La independencia de la FEC la ha conducido a emitir sus propias opiniones sobre la regulación. La FEC es un poderoso abogado a favor de las limitaciones estrictas sobre finanzas de campaña. En su búsqueda por limitaciones más estrictas, la FEC puede haber impuesto barreras de entrada a la política.

El ataque principal de la FEC se ha lanzado sobre el gasto de campaña realizado por ciudadanos independientes. La Comisión intenta ampliar la definición de los tipos de gasto que se rigen por los límites de contribución. En su 20º Informe Anual, la FEC dice haber “luchado por encontrar una definición de apoyo expreso lo suficientemente restringida como para evitar la infracción de los derechos de la Primera Enmienda (el derecho a la libertad de expresión), pero al mismo tiempo lo suficientemente amplia como para asegurar la eficacia de la leyes federales de elección”.

No está claro por qué la Comisión cree que debe luchar con la definición. En su fallo del caso *Buckley versus Valeo* (1976), la Corte Suprema de los Estados Unidos definió el apoyo expreso. En la opinión de la Corte, éste es una comunicación que en términos concretos aboga en pro de la elección o de la derrota de un candidato claramente identificado para un puesto federal, utilizando términos tales como “vote por”, “elija”, “apoye”, “use su voto para”, “Smith al Congreso”, “vote en contra de”, “derrote” o “rechace”.

Lo anterior parece no haber sido suficiente para la Comisión Federal de Elecciones, que ha seguido intentando ampliar la definición de la expresión regulada. En una demanda reciente, la FEC fue rechazada por los jueces estadounidenses por haber tratado de definir el gasto de campaña realizado por ciudadanos independientes en la expresión de sus opiniones acerca de temas específicos como forma de apoyo expreso a algunos candidatos, lo cual cabría dentro de los límites a las donaciones.

En el caso *Faucher versus FEC*, la Corte de Apelaciones del Primer Circuito de los Estados Unidos señaló: “En nuestra opinión, el tratar de decidir cuando el apoyo de un tema ...atraviesa el umbral para convertirse en apoyo expreso, invita definitivamente a aquel tipo de interrogante constitucional que la Corte buscó evitar al adoptar la prueba de apoyo expreso (llamada *bright-line*) en el caso *Buckley*”. Sin embargo, esta bofetada no ha detenido a la FEC.

El por qué la FEC desearía poner especial atención en los grupos al margen de la política institucionalizada no ha sido estudiado.

Lo que hace de esta tendencia de la FEC algo notable es que otras comisiones electorales, tanto en los estados de los EE.UU. como en Canadá y en las provincias canadienses, comparten los mismos puntos de vista. En la provincia de Quebec, el comisionado electoral llevó a juicio a las dos principales líneas aéreas de Canadá. Durante la campaña de referéndum de 1995 realizada en esa provincia para decidir si Quebec debía separarse del resto de Canadá, las líneas aéreas transportaron a la provincia a varios cientos de miles de canadienses, a precios muy bajos, desde todas partes del país. Estos canadienses llegaron para marchar en un desfile en el cual mostraron a los ciudadanos de Quebec que el resto de Canadá no quería que esa provincia se separara. El comisionado electoral consideró esta expresión de sentimiento masivo como una violación de las leyes provinciales sobre gastos de campaña e inició un proceso en los tribunales en contra de las líneas aéreas que hicieron posible la manifestación. Tal resistencia a la acción ciudadana constituye una constante en todas las comisiones electorales que he estudiado.

La otra constante en todas estas comisiones es el hecho de que sus administradores son elegidos por un círculo de políticos establecidos. En los Estados Unidos los ciudadanos votan directamente para nombrar a los jefes de policía y al fiscal de distrito. En ningún caso que yo conozca los ciudadanos han votado directamente para nombrar a los comisionados electorales. Tal vez la hostilidad de los comisionados hacia los que son ajenos al ámbito que pudieran competir con los partidos establecidos pueda explicarse por el hecho de que los comisionados son criaturas de los partidos.

7. LEYES ELECTORALES COMO INSTRUMENTOS DE LA LUCHA POLÍTICA

En la política estadounidense los intereses en conflicto utilizan las leyes de financiamiento de campaña para engañarse mutuamente. Para facilitar las cosas a estos intereses, la Comisión Federal de Elecciones publicó un documento bajo el título "Iniciando un reclamo legal" (*Filing a Complaint*). El folleto explica que cualquiera que crea que un candidato, o partido o grupo de interés, haya infringido la ley de financiamiento de campaña, puede presentar un reclamo ante la FEC. La FEC luego debe pedir al grupo denunciado que compruebe su inocencia. La FEC administra miles de tales reclamos cada año, habiendo investigado en 1994 aproximadamente 43.000 casos de potencial violación de la ley de financiamiento de campaña.

A veces los reclamos son lo suficientemente serios como para ser llevados a la Corte. Consideremos dos ejemplos seleccionados de entre

muchos. En 1997, el Comité de Campaña Senatorial Demócrata (DSCC) inició una acción por violación de las leyes de financiamiento de campaña en contra del Comité Senatorial Nacional Republicano (NRSC) (pág. 20, Informe Anual 1997).

La historia empieza en 1993, cuando el DSCC reclamara a la Comisión Federal de Elecciones que el NRSC estaba violando las leyes de financiamiento de campaña. La FEC se demoró en responder, por lo que el DSCC lo llevó a la Corte. La Corte rechazó el caso, de manera que el DSCC decidió acusar al NRSC en forma directa. En otro caso, Causa Común, un grupo de intereses privados que desea tener un control estricto sobre el financiamiento de campaña y que es un estrecho aliado de los intereses del Partido Demócrata, junto con un demócrata de Montana, presentaron un reclamo ante la FEC en el sentido de que en la campaña senatorial de 1988 en ese estado, los republicanos no habían informado sobre sus finanzas en la forma debida. La FEC rechazó las acusaciones y Causa Común persiguió el tema en los tribunales (pág. 21 Informe Anual 1997). El libro de la FEC “Resúmenes de Casos Legales Seleccionados 1976-septiembre 1997” se encuentra lleno de casos similares.

La similitud entre los casos anteriores es el hecho de que los intereses políticos opuestos utilizan las leyes de financiamiento de campaña para avergonzar o imponer multas sobre otros. No existe registro de cuánto dinero o esfuerzo dedican los partidos y los grupos de interés para antagonizarse mutuamente. Tampoco está claro qué es lo que “compra” tal antagonismo. ¿Producirá elecciones más informativas y más honestas? Lo que es cierto es que las leyes de campaña de los Estados Unidos permiten que los movimientos políticos se impongan costos mutuamente, aumentando así el precio de la política. Este precio elevado puede desviar los recursos destinados a debates de campaña sobre temas de eficiencia gubernamental.

En Canadá, los grupos de interés no han usado la Ley de Financiamiento de Campaña en forma activa para derribarse mutuamente. Las razones son difíciles de explicar. La Ley de Financiamiento Electoral en Canadá es, en muchos sentidos, tan complicada y tan atractiva para los litigantes como la Ley de Financiamiento de los Estados Unidos. Esta tendencia a una menor litigación en las leyes de financiamiento de campaña puede formar parte de un todo mayor. En todos los ámbitos de la vida los canadienses usan los tribunales para litigar uno contra el otro mucho menos que los estadounidenses (Robson y Lippert, 1997). Cualesquiera que sean las razones de esta diferencia entre los Estados Unidos y el Canadá, el ejemplo estadounidense sirve para alertar al lector del costo que la ley de financiamiento de campaña puede imponer sobre la práctica de la democracia.

8. RESUMEN DE LAS LECCIONES
PARA CHILE

¿Cuáles son las lecciones que puede rescatar Chile de las experiencias canadiense y estadounidense de la Ley de Financiamiento de Campañas? Si los reguladores tienen confianza en la educación de sus votantes, entonces tendrán confianza en la competitividad de las elecciones chilenas. Las elecciones competitivas requieren tan sólo de las reglas más básicas sobre financiamiento electoral. Estas leyes básicas de procedimiento incluirán el que los candidatos de los partidos deberían informar o divulgar sus finanzas y que una Comisión Electoral debería hacer públicos tales informes. Luego, el electorado puede decidir cómo utilizar tal información para controlar a sus representantes.

He señalado que los requerimientos de transparencia (quién donó cuánto a quién) pueden agregar hasta un 10% a los costos de las campañas electorales. Tales costos resultan especialmente onerosos para los movimientos nuevos, ya que estos no cuentan con el apoyo electoral para justificar los costos fijos requeridos para cumplir con las leyes de transparencia. Las leyes de transparencia pueden tener un efecto perverso. En vez de hacer más competitivas las elecciones, pueden bloquear la entrada de nuevas ideas.

Tanto Canadá como los Estados Unidos han ido más allá de simples leyes de transparencia de las donaciones individuales. Estos países imponen límites de gasto o de donación a los candidatos, combinándolos con subsidios públicos. Su objetivo explícito es abolir la influencia del dinero privado de las elecciones. Para creer en el valor de límites y subsidios, el lector debe estar convencido de que quienes imponen tales restricciones lo harán en pro del interés público y no a favor de sus propios intereses. He presentado evidencias que sugieren que los partidos establecidos usan los límites y los subsidios para proteger su capital político y evitar que los de afuera compitan con los titulares.

El lector puede preguntarse si existe espacio para la regulación benévola de las elecciones. Sin duda, existe tal espacio. La experiencia de los Estados Unidos y Canadá sugiere que el lugar donde buscar tal benevolencia no se encuentra en los parlamentos elegidos. Las reglas del juego político podrían ser más bien redactadas directamente por el pueblo. Algo de esto ocurre en los Estados Unidos, donde la duración del período de los políticos es a veces decidida por medio de iniciativas o referéndum. Para que esta solución tenga sentido, desde luego, un país debe contar con una democracia directa en la cual la gente misma pueda proponer directamente la forma que tomarán dichas leyes.

Otra manera de obtener la regulación benévola del financiamiento de campañas es convocar una asamblea especial de 1.000 ciudadanos elegidos aleatoriamente entre la población. Tal asamblea podría sesionar quizás durante un mes para configurar los ingredientes principales de las leyes de financiamiento de campaña. El Parlamento agregaría los detalles. Cualquier cambio en la Ley de Financiamiento de Campaña tendría que convocar a esta asamblea popular para su aprobación.

Aun en un mundo ideal donde las leyes de financiamiento de campaña fueran redactadas pensando en el interés público, existe el peligro de que tales leyes tengan tan poco éxito en contener la corrupción como el niño holandés del cuento que intentó impedir la filtración del dique con sus dedos. De pronto otros hoyos aparecieron y le faltaron dedos para cubrirlos. Imagínese por un momento qué pasaría si las donaciones de campaña fueran prohibidas en las elecciones. Los grupos de interés todavía intentarían influir en el Gobierno; sin embargo, ahora tal influencia tendría lugar a escondidas. La empresa que quiere obtener un permiso para contaminar un poco a fin de crear muchos empleos, tal vez no llegue a conseguir que un político esté dispuesto a apoyar su propuesta para modificar la legislación ambiental. El político podría encontrar demasiado arriesgado apoyar esta empresa si no cuenta con los recursos que le permitirían explicar al público los beneficios de esa moción. Por consiguiente, no se promulgaría una política que podría haber sido beneficiosa para la mayoría de los electores, debido a una falta de fondos para explicar tal política al público.

Por otra parte, también es posible que se promulguen malas políticas. Lo que pase en un mundo sin gasto de campaña dependerá de las habilidades de cabildeo de los grupos de interés más que de los debates públicos. Al fin y al cabo no es realmente posible “sacar el dinero de la política”. Un límite sobre las donaciones sólo traslada el uso del dinero fuera del debate público hacia otras esferas de influencia menos públicas y más competitivas.

El presente trabajo no desconoce que el dinero a veces corrompe a los candidatos, desviándolos del interés público. Ningún sistema de competencia es perfecto. Lo que he intentado mostrar en la discusión sobre Canadá y los Estados Unidos es que la alternativa de una regulación estricta de las campañas no es una panacea. Los reguladores deben estar atentos al funcionamiento de la competencia en los mercados políticos y a cómo la regulación del financiamiento de campaña podría interferir con el intercambio de información entre los candidatos y la ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrams, Burton A., y Settle, Russell F. (1978). "The Economic Theory of Regulation and the Public Financing of Presidential Elections." *Journal of Political Economy*, 86 (Abril): 245-257.
- Adamany, David. (1990). "The Unaccountability of Political Money." En XXX pp. 95-116. Editado por Margaret Latus Nugent y John R. Johannes. San Francisco: Westview Press.
- Alexander, Herbert E., Haggerty, Brian A. (1987). *Financing the 1984 Election. Lexington: Lexington Books.*
- Becker, Gary S. (1958). "Competition and Democracy." *Journal of Law and Economics*. Vol. 1: 105-109.
- Bender, Bruce (1988). "An Analysis of Congressional Voting on Legislation Limiting Congressional Campaign Expenditures." *Journal of Political Economy*, 96: 1005-1021.
- Campaign Finance Study Group (1979). *An Analysis of the Impact of the Federal Election Campaign Act, 1972-1978*. Cambridge MA.: The Institute of Politics (Harvard University).
- Cheney, Richard B. (1980). "The Laws Impact on Presidential and Congressional Election Campaigns". En *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, pp. 238-253. Editado por Michael J. Malbin. American Enterprise Institute, Washington D.C.
- Crete, Jean. (1991). "Television, Advertising and Canadian Elections". En *Media and Voters in Canadian Elections Campaigns*, pp. 3-44. Editado por Frederick J. Fletcher. Dundurn Press, Toronto.
- Dharmapalla, Demika y Filip Palda (1998). "Campaign Contributions as Information: The Case of US House 1992 Elections." *Documento de Trabajo*, ENAP.
- Domar, Evsey D. (1989). "The Blind Men and the Elephant: An Essay on Isms." Pág. 29-48 en *In Capitalism, Socialism, and Serfdom, a collection of essays* by Evsey D. Domar. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eckard, Woodrow E. Jr. (1991). "Competition and the Cigarette TV Advertising Ban." *Economic Inquiry*, 29: 119-133.
- Friedman, Milton (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Fritz, Sara y Dwight Morris (1992). *Handbook of Campaign Spending: Money in the 1990 Congressional Races*. Washington: Congressional Quarterly.
- Gruen, Erich S. (1974). *The Last Generation of the Roman Republic*. Berkeley: University of California Press.
- Gunlicks, Arthur B. (1993). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Hayward, Steven y Allison R. Hayward (1996). "Gagging on Political Reform." *Reason Magazine*, Octubre.
- Hiebert, Janet (1989). "Fair Elections and Freedom of Expressions Under the Charter". *Journal of Canadian Studies*, 24: 72-87.
- Huckshorn, Robert J. (1985). "Who Gave it? Who Got it? The Enforcement of Campaign Finance Laws in the States." *The Journal of Politics*, 47: 773-89.
- Jacobson, Gary C. (1978). "The Effects of Electoral Campaign Spending in Congressional Elections." *American Political Science Review*, 72: 469-491.

- Kalt, Joseph P. y Mark A. Zupan (1990). "The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institutions." *Journal of Law and Economics*. Vol 23, Abril: 103-131.
- Lodge, Milton, Marco R. Steenbergen, y Shawn Brau (1995). "The Responsive Voter: Campaign Information and the Dynamics of Candidate Evaluation." *American Political Science Review*, 2:309-326.
- Lott, John R., Jr. (1989). "Explaining Challengers' Campaign Expenditures: The Importance of Sunk Nontransferable Brand Name". *Public Finance Quarterly*, 17:108-18.
- Lott, John R. Jr. (1987). "The Effects of Nontransferable property rights on the efficiency of political markets: Some Evidence." *Journal of Public Economics*, 32: 231-246.
- Magelby, David B. y Nelson, Candice J. (1990). *The Money Chase: Congressional Campaign Finance Reform*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Matthews, Donald R. (1991). Citado en *Congressional Quarterly Guide* (Otoño), p. 152.
- Mitchell, Mark L. y J. Harold Mulherin (1988). "Finessing the Political System: The Cigarette Advertising Ban." *Southern Economic Journal*, 54:855-62.
- Moore, Walter K. (1980). "The Case of an Independent Political Action Committee." En *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, pp. 56-67. Editado por Michael J. Malbin. American Enterprise Institute, Washington D.C.
- Milyo, Jeff (1998). "The Electoral Effects of Campaign Spending in House Elections: A Natural Experiment Approach." *Documento de Trabajo*, Department of Economics, Tufts University.
- Nelson, Phillip (1976). "Political Information." *Journal of Law and Economics*. 19:315-336.
- Novak, Viveca y Jean Cobb (1987). "The Kindness of Strangers". *Common Cause Magazine*, Septiembre/Octubre, pp. 32-37.
- Nugent, Margaret Latus y John R. Johannes (1990). *Money, Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance*. San Francisco: Westview Press.
- Palda, Filip (1996). "The Economics of Election Campaign Spending Limits." *Economia delle scelte pubbliche*, 2-3: 113-137.
- _____ (1994). *How Much is Your Vote Worth? The Unfairness of Campaign Spending Limits*. San Francisco: The Institute for Contemporary Studies Press.
- _____ (1993). "Desirability and Effects of Campaign Spending Limits". *Crime, Law and Social Change*, 21: 295-317.
- _____ (1992). "The Determinants of Campaign Spending: The Role of the Government Jackpot." *Economic Inquiry*, 30: 627-638.
- _____ (1991). *Election Finance Regulation in Canada: A Critical Review*. Vancouver: Fraser Institute.
- _____, y Kristian S. Palda (1985) "Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test with Canadian Data". *Public Choice*, 5: 313-331.
- _____ (1998). "The Impact of Regulated Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993." *Public Choice*. 94: 157-74.
- Peltzman, Sam (1992). "Voters as Fiscal Conservatives". *Quarterly Journal of Economics*, 107: 327-61.
- Robson, John y Owen Lippert (1997). *Law & Markets: Is Canada Inheriting America's Litigious Legacy?* Vancouver: The Fraser Institute.

- Sabato, Larry J. (1985). *PAC Power, Inside the World of Political Action Committees*. New York: W.W. Norton.
- Snyder, James M., Jr. (1990). "Campaign Contributions as Investments: The U.S. House of Representatives, 1980-1986." *Journal of Political Economy*. 98: 1195-1227.
- Stanbury, William T. (1978). "Lobbying and interest group representation in the legislative process." Págs 167-207, en *The Legislative Process in Canada: the Need for Reform*. Editado por W.A.W. Neilson y J.C. MacPherson. Toronto: Institute for Research on Public Policy.
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *American Economic Review*, 71: 393-410.
- The New American Library of Quotes. A Great Bear CD-Rom. 1994.
- Twentieth Century Fund Task Force on Political Action Committees. What Price PACs? New York: Twentieth Century Fund.
- Usher, Dan (1983). "The Benefits and Cost of Firm-Specific Investment Grants: A Study of Five Federal Programs," Institute for Economic Research, *Documento de Discusión* # 511, Queen's University, Kingston, Ontario.
- Winter, Ralph K. Jr. (en asociación con John R. Bolton) (1973). "Campaign Financing and Political Freedom". *Domestic Affairs Studies of the American Enterprise Institute*, N° 19.

Publicaciones oficiales

- Federal Election Commission (1998). "1998 Legislative Recommendations". Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/citnlist.htm
- _____ (1997). "Selected Court Case Abstracts: 1976- September 1997." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/citnlist.htm
- _____ (1996a). "The FEC and the Federal Campaign Finance Law." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/fecfeca.htm
- _____ (1996b). "Filing a Complaint." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/complain.htm
- _____ (1995). "Twenty Year Report" Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/20year1.htm

Casos Legales

- Faucher versus FEC (Octubre 7, 1991).
- Federal Election Commission versus Massachusetts Citizens for Life, Inc., 479 U.S. 238, (1986).
- Federal Election Commission *et al.* versus National Right to Work Committee *et al.*, 459 U.S. 197, (1982).
- James L. Buckley *et al.* versus Francis R. Valeo, Secretary of the United States Senate, 424 U.S. 1, (1976).
- Reform Party of Canada versus Canada (Attorney General).