

VOTOS, DINERO Y BUENA POLÍTICA: LAS REGLAS BÁSICAS DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS*

Michael Johnston

Si bien los primeros esfuerzos por regular el financiamiento de las campañas en los Estados Unidos se remontan a principios de este siglo, las disposiciones hoy vigentes comenzaron a promulgarse al inicio de la década de los sesenta y en ellas influyó después, de manera decisiva, el escándalo Watergate. En este trabajo, Michael Johnston señala que el objetivo principal de la legislación norteamericana es evitar el soborno por parte de personas que donan grandes sumas de dinero. Los medios utilizados para ello son, por un lado, la obligación de divulgar las donaciones y gastos, y, por otro, los límites a las donaciones individuales. Estos límites se refieren tanto a la cantidad que una persona puede donar a un candidato (mil dólares) como al monto total que una persona puede donar durante un período electoral (25 mil dólares). También están sujetos a límites los aportes que hacen los Comités de Acción Política (PAC) a los candidatos. Respecto a los gastos, los candidatos al Congreso no están sujetos a ningún tipo de límites en sus desembolsos de campaña. Pero sí hay límites a los gastos de campaña para los candidatos presidenciales que aceptan recibir fondos públicos. En efecto, existe

MICHAEL JOHNSTON. Department of Political Science, Colgate University.

* Quisiera expresar mis sinceros agradecimientos por los útiles comentarios y juicios críticos formulados por Stanley Brubaker, Bertram Levine, Salvador Valdés Prieto, y por varios miembros de la Comisión, así como por la valiosa información sobre aspectos técnicos proporcionada por Bobby Werfel y Greg Scott de la United States Federal Election Commission (FEC). El trabajo fue traducido al castellano por *Estudios Públicos*.

un subsidio público para el financiamiento de las campañas presidenciales, pero sólo está disponible para los candidatos que aceptan limitar sus gastos a cierto monto establecido.

El autor destaca que la legislación presta relativamente poca atención al tema de competencia política, o al problema de si las campañas cuentan con suficientes fondos, o si los fondos están distribuidos de manera amplia. E incluso presta menos atención a la *extorsión*. Si bien la legislación y la mayor parte de las inquietudes de la opinión pública se basan en el supuesto de que los donantes ejercerían un alto grado de poder sobre los candidatos, la situación inversa —advierte Johnston— resulta frecuente, particularmente en el caso de los titulares que buscan su reelección. La influencia de éstos y los requisitos de publicidad total de las fuentes de fondos, señala el autor, desalientan la entrega de aportes a los candidatos aspirantes. Johnston analiza también otros temas controvertidos como “el dinero blando” (fondos entregados a los partidos al margen de la actual legislación) y “la publicidad de temas específicos” (gastos efectuados por grupos de interés para financiar espacios en medios de difusión, que no se consideran donaciones para campañas). Asimismo, el autor examina varias opciones en materia de regulación del financiamiento político: el uso de subsidios para mejorar el grado de competencia política; alzar, pero no eliminar, los límites a las donaciones; la posibilidad de establecer “fideicomisos ciegos” que eliminarían de plano la publicidad total de las donaciones. También sugiere que la competencia podría aumentar si se aplicaran reglas diferentes para las campañas de los titulares y para las campañas de los aspirantes a los cargos. Johnston plantea que las reformas del financiamiento de las campañas deberían estar dirigidas a aumentar la apertura y la competencia política, y al mismo tiempo a evitar el soborno y la extorsión. Además, deberían complementarse con reformas más amplias del Estado.

1. Introducción

Tanto las democracias nuevas como las ya establecidas enfrentan el desafío de mantener relaciones aceptables entre la riqueza privada y el poder público. Para que exista una democracia de base amplia y sustentable y para que haya crecimiento económico, es necesario que la política y el mercado sean abiertos y competitivos y que las relaciones entre ambos estén altamente institucionalizadas. Ésos son los objetivos hacia los que se ha orientado la liberalización a nivel mundial durante las dos últimas décadas. Pero el mercado y la política democrática difieren entre sí en varios

aspectos fundamentales. La democracia presupone un grado de igualdad (“una persona, un voto”) y reglas de procedimiento destinadas a conjugar diferentes intereses para luego transformarlos en políticas públicas con una amplia base de apoyo. Las instituciones democráticas derivan su legitimidad del consentimiento de los gobernados —quienes tienen el poder de cambiar los gobiernos— y se supone que son responsables ante el conjunto de la población. La competencia política es vital, pero está restringida a determinados períodos y procesos y a ciertas clases de resultados. El mercado, en cambio, supone un clima de competencia mucho menos estructurado, tiene poca o ninguna pretensión de ser igualitario y está al servicio de diversos intereses privados sin intentar conciliarlos. Sus actores deben rendir cuentas a accionistas y prestadores, y deben velar ellos mismos por su propio beneficio; la mayoría de las reglas por las que se rige el mercado están destinadas a fomentar procesos ordenados y no resultados particulares. La población, en su mayor parte, tiene escasas posibilidades de expresar su opinión sobre la identidad y las actividades de las personas que toman las decisiones económicas fundamentales. Los regímenes políticos ejercen su poder sobre un territorio y una población determinados; los mercados son influidos por fuerzas e intereses que trascienden las fronteras nacionales y pueden poner trabas al gobierno hasta anular su mandato político. Si bien es esencial que los vínculos entre la política y el mercado sean abiertos y legítimos, los contrastes entre los procesos políticos y el mercado indican que las relaciones entre ambos deben concebirse cuidadosamente a fin de resguardar los valores y la vitalidad de cada sector e impedir que uno de los dos explote al otro. ¿Qué tipos de conexiones entre la riqueza y el poder es preciso fomentar y proteger, y cuáles se deben evitar y penalizar?

En ninguna área resultan más urgentes estas preguntas que en la regulación del financiamiento de las campañas electorales. ¿Cómo podemos financiar los costosos, aunque esenciales, procesos de la política electoral sin que los intereses financieros ejerzan una influencia desmedida, sin que el proceso político se vea despojado y privado de un debate libre y abierto? Ningún país ha encontrado respuestas concluyentes. En este análisis revisaré los orígenes y fundamentos del actual sistema de financiamiento político en los Estados Unidos, realzando tanto sus virtudes como sus inconvenientes y exponiendo algunas de sus consecuencias. Mi objetivo no es emitir juicios sobre las personas y los partidos que participan en la política chilena. Menos aún pretendo sugerir que los Estados Unidos representan un caso ideal. Más bien espero identificar algunas modalidades en que la regulación del financiamiento de las campañas podría inhibir la corrupción y fomentar la buena política.

Para todos es evidente la gravedad de la corrupción. Los casos agudos de corrupción pueden reducir y distorsionar el crecimiento económico, premiar la ineficiencia económica y burocrática, debilitar el grado de responsabilidad del gobierno y disminuir la confianza de la gente en aquellos que ejercen el poder. La corrupción es motivo de gran preocupación no sólo por los recursos que se sustraen y las oportunidades políticas que se pierden; también es síntoma de problemas más profundos en la política y en la economía. Es más, la corrupción tiende a beneficiar a personas y grupos privilegiados, al tiempo que deja pocas alternativas económicas o políticas para los ciudadanos pobres o políticamente débiles. Por estas razones, las prácticas más graves de corrupción pueden llegar a enraizar en las elites políticas y económicas, y prolongarse si la resistencia directa es débil¹.

La buena política no sólo es política libre de corrupción. Se trata de un proceso valioso por derecho propio: permite que la gente tenga voz en las decisiones que afectan a su vida, aumenta la vitalidad de la sociedad civil, crea lazos entre la sociedad y las elites, y ayuda a que los más pobres y débiles sean menos vulnerables. Sin embargo, cuando los legisladores estadounidenses promulgaron las actuales leyes prestaron escasa atención a la buena política. Pese a que muchos concordaron en las prácticas que había que combatir, hubo poca reflexión sobre los aspectos que deberían incentivarse y recompensarse. En consecuencia, se perdieron amplias oportunidades de aumentar la vitalidad de la política y de recuperar la confianza pública.

La buena política contribuye a preservar importantes valores, pero también encierra diversas paradojas:

- Es abierta y competitiva y sus desenlaces electorales no están predefinidos. Sin embargo, produce resultados decisivos que cuentan con una amplia base de apoyo.
- Involucra una cuota de interés propio, pero se desarrolla dentro de un amplio marco consensual de normas, procedimientos y objetivos aceptables.
- Ofrece a los ciudadanos auténticas alternativas, pero no tantas como para que los mandatos se fragmenten y los ganadores no puedan gobernar.
- Moviliza a amplios sectores de la sociedad —no sólo a bandos de elites—, pero no le confiere a ninguno de ellos el poder total (ni la

¹ Michael Johnston, "What Can Be Done About Entrenched Corruption?" (1998), pp. 149-180. Presentado originalmente en la 9ª Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington, DC, 30 de abril de 1997.

derrota permanente); estar en la oposición no significa aceptar una condición permanente de impotencia o privación.

- Les otorga a los ganadores un poder real de gobierno, pero los considera responsables de sus actos; los ganadores respetan los derechos de los perdedores y emplean el poder y los recursos estatales para gobernar a toda la sociedad y no sólo para beneficio propio o de sus partidarios.

Como lo sugieren estos cinco puntos, la buena política supone un equilibrio entre vitalidad y orden, entre apertura y resolución. Se trata sin duda de ideales, no de realidades: en los Estados Unidos no alcanzamos a satisfacer varios de estos estándares. Muchas personas creen que el proceso político no está particularmente abierto a ellas ni es receptivo a sus puntos de vista. Una encuesta Gallup realizada en 1997 reveló que la mayoría de los entrevistados opina que en Washington los funcionarios elegidos se guían más por presiones de los donantes (77%) que por los intereses del país (19%), y que más personas ven las elecciones como un objeto que “se vende al candidato que pueda recaudar la mayor cantidad de dinero” (59%) que como “una competencia en la cual el triunfo generalmente depende de quién es el mejor candidato” (37%). Por último, el 59% estima que incluso si se introducen reformas radicales, “los intereses especiales siempre encontrarán la forma de mantener su poder en Washington”².

En muchas democracias la gente piensa así³; ello refleja, en efecto, las desigualdades que existen en una sociedad y el hecho de que si bien todos pueden participar, no todos pueden ganar. Sin embargo, también hay aspectos del sistema norteamericano que intensifican estos recelos. Los partidos políticos están mal organizados e imponen un grado relativamente escaso de disciplina a los funcionarios elegidos. La separación de poderes y el federalismo se traducen en resultados electorales menos que decisivos y los cambios prometidos no se concretan. Las campañas electorales basadas en el uso intensivo de los medios de comunicación —requisito fundamental en un sistema con partidos débiles, bajos niveles de participación y una población que vive predominantemente en las afueras de las ciudades— precisan de grandes recursos financieros, pero hacen muy poco para atraer al electorado. Es así como la mayoría de los votantes enfrentan un sistema

² Gallup Poll Archives, “Americans Not Holding Their Breath on Campaign Finance Reform”. Los resultados se basan en entrevistas telefónicas con una muestra nacional escogida al azar de 872 adultos mayores de 18 años, realizadas entre el 3 y el 5 de octubre de 1997. El margen de error estimado fue de $\pm 3\%$. Los resultados se entregan en http://www.gallup.com/POLL_ARCHIVES/971011.htm

³ Michael Johnston, “Disengaging from Democracy” (1993).

que eleva sus expectativas de una manera simbólica, pero que generalmente genera mandatos débiles y delega el poder en personas distantes y en procesos que cuesta comprender. Es un error fundamental decir que las elecciones no tienen importancia; aun así, por lo general las campañas estadounidenses no subrayan el efecto que *sí tendrá* una elección, ni tampoco esclarecen la conexión entre los votos emitidos por la gente y las políticas que obtendrán.

Yo sostengo que la actual legislación norteamericana ha ayudado a evitar que las empresas privadas intenten sobornar directamente a los funcionarios públicos elegidos, pero ha hecho muy poco por fomentar la buena política. En verdad, la actual legislación ha reducido la competencia política, ha aumentado el grado de desconfianza pública e inhibido la capacidad de reacción del sistema. Además, ha contribuido poco a evitar la *extorsión* —es decir, a disminuir la capacidad que tienen los funcionarios electos de presionar a los intereses privados. Irónicamente, la obligación de divulgar las fuentes y montos del financiamiento electoral —el aspecto más generalizado y más ampliamente apoyado del actual sistema— tal vez empeora estos problemas. El valor real de los actuales límites a las donaciones y a los subsidios públicos (*matching funds*), fijados en 1976, ha sufrido un desgaste tan grande por efecto de la inflación, que los candidatos deben considerar la recaudación de fondos casi como un proyecto de tiempo completo. Otros asuntos más recientes —en especial el “dinero blando” y la “publicidad de temas específicos”— son ilustrativos a su vez de problemas con la legislación actual. En los Estados Unidos deberíamos considerar alternativas para liberar el flujo de fondos políticos, en particular para los aspirantes. Lo anterior sería posible elevando substancialmente los límites de las donaciones individuales y, en un grado más moderado, los límites de las donaciones de los Comités de Acción Política (Political Action Committees, PAC); otorgando subsidios vinculados a la evidencia de una amplia base de apoyo (en especial para los aspirantes, al inicio de la campaña), y ofreciendo incentivos tributarios a los donantes individuales. Es preciso que revisemos también los sistemas de “transparencia”, publicando únicamente información sobre las grandes donaciones. Una idea alternativa, la de “fideicomisos ciegos”, que pondrían término a la divulgación pública de las donaciones, podría ofrecer algunas ventajas en el contexto estadounidense, y más todavía en el caso de Chile. Tenemos que considerar modalidades innovadoras de combinar el financiamiento público y privado, y aplicar distintas reglas a las donaciones efectuadas por individuos y a las donaciones de los PAC, así como a los candidatos que van a la reelección (titulares) y a los aspirantes a los cargos. Por último, es necesario dedicar especial

atención a los riesgos de extorsión. A mi juicio, cualquier nuevo enfoque para la regulación del financiamiento de las campañas debería tender a fomentar la buena política y a controlar la corrupción, y debería formar parte de una estrategia más amplia de reforma del Estado.

2. Las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos

En la mayoría de los casos, los esfuerzos destinados a reformar el financiamiento político en los Estados Unidos han surgido como una respuesta a los escándalos. Irónicamente, las reformas promulgadas a raíz de la batahola de Teapot Dome en los años veinte, y las importantes enmiendas introducidas a consecuencia del caso Watergate durante los años setenta no habrían evitado que ocurrieran esas situaciones. Pero han tenido profundos efectos de otro tipo, no todos positivos y muchos de ellos involuntarios. Hoy en día el cohecho y el abuso flagrantes son en general la excepción y no la norma, y la gran mayoría de las campañas se llevan a cabo sin violar la ley. Los intereses económicos son poderosos, pero lo son desde hace mucho tiempo por razones que tienen poco que ver con las donaciones políticas propiamente tales⁴. El papel que juega el dinero es motivo de preocupación legítima: el “dinero blando” (donaciones y gastos electorales no regulados), el costo total de las campañas, la gama de alternativas que se ofrecen en las elecciones y la función del ciudadano común son aspectos importantes para cualquier persona preocupada de la salud de la política democrática, y todos ellos están afectados por las regulaciones actuales. Proteger el sistema electoral de la corrupción sigue siendo un objetivo importante que sólo se ha cumplido de manera imperfecta. En los últimos tiempos, no obstante, uno de nuestros mejores resguardos contra la corrupción ha sido la sana competencia, y cualquier nuevo sistema de normas debe elaborarse teniendo en mente este hecho.

2.1. Un problema persistente

La preocupación por el papel del dinero en la política precede a la República. Las primeras campañas para ocupar el cargo de representante de Virginia en la entonces Cámara de los Burgueses (cámara baja), incluso las

⁴ Para una descripción clásica, véase E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (1960), especialmente los capítulos II y III.

campañas de figuras luminarias como George Washington, contemplaban la distribución generalizada de alimentos y licores fuertes⁵, lo que algunos veían como compra de votos. El papel que jugó el banco de los Estados Unidos al sufragar la campaña presidencial de Henry Clay en 1832 le dio al presidente Andrew Jackson —considerado por el banco como contrario a la renovación de su carta de privilegios— un argumento que él utilizó eficazmente para conseguir la reelección⁶. La primera ley federal sobre financiamiento político, dictada en 1867, “prohibía a los funcionarios federales solicitar donaciones a los trabajadores de los astilleros de la Armada”⁷. La época entre fines del siglo 19 y comienzos del 20 marcó el apogeo de las “máquinas políticas” que se habían organizado en muchas ciudades y también en algunos estados. Las campañas se caracterizaban por la compra de votos, los fraudes en las votaciones y el uso de “electores flotantes” que votaban varias veces; todas ellas, actividades financiadas por medio de comisiones clandestinas y de sobornos pagados por grupos económicos o mediante el robo directo de fondos públicos. Tal vez la más tristemente famosa intromisión del dinero privado en la política nacional ocurrió en la elección presidencial de 1896, cuando el financista Mark Hanna y sus amigos recaudaron la suma sin precedentes de US\$ 3,5 millones en favor de William McKinley⁸. Esto llevó a la primera propuesta seria para que el Estado financiara las elecciones federales, formulada por el presidente Theodore Roosevelt en 1905. La Ley Tillman de 1907 no proporcionó financiamiento público, pero sí prohibió las donaciones de empresas y bancos nacionales, impedimento que sigue vigente en la actualidad. En 1910 se exigió por ley que en las campañas para la Cámara de Representantes se revelara información financiera, requisito que en 1911 se hizo extensivo a las campañas senatoriales⁹.

Tras el escándalo de Teapot Dome durante la administración de Warren G. Harding, el gobierno promulgó la Ley Federal sobre Prácticas Corruptas (1925). En teoría, esta ley impuso estrictos límites al gasto en las campañas para la Cámara de Representantes y el Senado, tan estrictos que pocos esperaban que alguna vez se acatarían. Pero sólo eran aplicables a los

⁵ George Thayer, *Who Shakes the Money Tree? American Campaign Financing Practices from 1789 to the Present* (1973); Gil Troy, “Money and Politics: The Oldest Connection” (1997).

⁶ U. S. Federal Election Commission (FEC), *Twenty Year Report*, capítulo 1, p. 1, <http://www.fec.gov/pages/20year.htm>

⁷ Michael Johnston, “What Can Be Done About Entrenched Corruption?” (1998), capítulo 1, p. 5.

⁸ FEC, *Twenty Year Report*, capítulo 1, p. 1.

⁹ *Ibidem*.

comités de campaña que funcionaban en dos o más estados, y no se impuso ningún límite a la cantidad de comités que podría tener un candidato. Como consecuencia, se transformó en una práctica común crear cientos de comités que sólo existían sobre el papel, y que se disolvían una vez reunido el máximo de donaciones posibles en su nombre. Las disposiciones que exigían revelar y otorgar acceso público a la información eran débiles, y los candidatos podían eximirse de los límites al gasto y a las exigencias de publicidad si argumentaban que no tenían conocimiento de los gastos que se habían hecho en su nombre. Finalmente, la ley no se aplicó en absoluto a las campañas de elecciones primarias¹⁰, lo cual significó una enorme desventaja en regiones donde ser candidato por el partido dominante equivalía a ser elegido¹¹. Pese a su obvia debilidad, o tal vez a causa de ella —jamás fue procesado un candidato de acuerdo con estas disposiciones, y nada menos que un operador político como Lyndon Johnson estimó que la ley era “más bien un resquicio legal que una ley”¹²—, la Ley de 1925 constituyó la base jurídica para el financiamiento de las campañas federales durante cerca de medio siglo.

La Ley Hatch de 1939 (reformada en 1940 y nuevamente en 1993) extendió las regulaciones federales a las elecciones primarias y revisó los límites a las donaciones y a los gastos para las campañas de los candidatos al Congreso. Con todo, sus cláusulas más radicales fueron las que regularon la participación política de los empleados federales (y de otros, como los funcionarios estatales y locales, e incluso de algunos ciudadanos particulares empleados en programas financiados con fondos federales)¹³. Aun cuando las reformas de 1993 relajaron algunas restricciones, aún permanecen complejas normas que restringen la participación política de los funcionarios públicos no elegidos. La Ley Taft-Harley de 1947, cuyo objetivo principal era debilitar a los sindicatos, también transformó en un acto ilegal para los sindicatos y las empresas realizar gastos en campañas federales que se atribuyeran directamente a ellos mismos. En 1966 el Congreso promulgó

¹⁰ “Elecciones primarias” son aquellas en las que se nominan los candidatos para un cargo, en las que se escogen delegados para las convenciones que nominarán a los candidatos para un cargo, o en las que los votantes expresan su preferencia con respecto a los candidatos que están postulando a la nominación. Se celebran antes de las *elecciones generales*, en las que efectivamente se llena el cargo.

¹¹ Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (1982), capítulo 6.

¹² Anthony Lukas, *Nightmare: The Underside of the Nixon Years* (1976), p. 186.

¹³ Para un análisis exhaustivo de la Ley Hatch, véase U. S. Office of Special Counsel, *Political Activity (“Hatch Act”)*, <http://www.access.gpo.gov/osc/>

una legislación que dispuso la entrega de financiamiento público a las campañas para elecciones generales presidenciales por medio de aportes a los partidos políticos¹⁴. Esta ley fue derogada al cabo de un año, pero algunas de sus principales disposiciones se pusieron en práctica más adelante (entre ellas cabe destacar el *income tax checkoff*, esto es, la inclusión de un casillero en la declaración de impuestos federales a la renta que permite a los contribuyentes consentir que se destine un porcentaje de sus impuestos a un fondo para subsidiar las campañas). Finalmente, en 1970 el Congreso aprobó un proyecto de ley que regulaba los gastos de campaña destinados a financiar espacios televisivos, pero este proyecto fue vetado por el Presidente Nixon aduciendo que atentaba contra la libertad de expresión.

2.2. Las actuales regulaciones básicas

Tal como ocurrió con la legislación de 1925, en la ley actual influyeron poderosamente los escándalos —en este caso el de Watergate, que culminó con la renuncia de Richard Nixon. Y al igual que con la legislación anterior, de poco hubieran servido las leyes actuales para evitarlos. La historia realmente comienza antes de Watergate: la Ley de Ingresos de 1971¹⁵ restableció el *income tax checkoff*, lo que permitió crear un fondo destinado a las campañas presidenciales disponible para los comités de campaña, no para los partidos. El *income tax checkoff* se aplicó en 1973, y los primeros recursos se distribuyeron en 1976. La Ley de Ingresos estableció que los candidatos presidenciales que aceptan financiamiento público no podían efectuar gastos de campaña por un monto superior al de la subvención pública, y les prohibió aceptar donaciones privadas¹⁶. Casi al mismo tiempo, en 1971, el Congreso promulgó la Ley de Campañas Electorales Federales (Federal Election Campaign Act, FECA). Ésta dispuso la amplia divulgación de las donaciones y de los gastos relativos a las campañas de todas las elecciones federales, tanto primarias como generales; impuso límites a los gastos de las campañas en medios de comunicación y al uso de los fondos personales de los candidatos; asimismo, abolió la legislación de 1925. La FECA también estableció un medio por el cual cualquier grupo, incluso los sindicatos y las empresas, puede reunir donaciones indi-

¹⁴ U. S. Federal Election Commission (FEC), *Public Funding of Presidential Elections*, <http://www.fec.gov/pages/pubfund.htm>

¹⁵ Public Law 92-178; 26 USC 9001 *et. seq.*

¹⁶ Public Law 92-225; 2 USC 431 *et. seq.*

viduales voluntarias. Éste fue el origen de los Comités de Acción Política (Political Action Committees, PAC) que hoy conocemos¹⁷.

Estas dos leyes sentaron una nueva base para el financiamiento de las campañas federales, prometiendo generar información financiera sobre las campañas en una escala y con una facilidad de acceso sin precedentes. Pero antes ocurrió un interesante episodio: si bien la legislación de 1971 fijó la fecha en que la ley de 1925 quedaría derogada, sus propias disposiciones no entraron en vigor sino hasta 60 días después de haber sido aprobada. El Presidente Nixon dilató cuanto pudo la promulgación de la ley, que recién tuvo lugar el 2 de febrero de 1972. Como resultado de lo anterior, la nueva legislación no entró en vigencia sino hasta cerca de un mes después de que la antigua fuera derogada el 10 de marzo. De modo que hubo un período durante el cual el país careció de una ley federal sobre donaciones privadas a las campañas, y en ese lapso el Comité de Reección del Presidente Nixon se dedicó a recaudar fondos de las empresas en una escala inaudita¹⁸.

2.3. Reformas post-Watergate

El caso Watergate suscitó una demanda generalizada por depurar la política y, en 1974, se introdujeron importantes reformas que ampliaron la legislación de 1971. El escándalo Watergate contribuyó a crear una sensación general de que había demasiado dinero en juego en la política, de que sus fuentes y sus usos deberían revelarse y regularse, y de que el ciudadano común necesitaba contar con alguna herramienta para contrarrestar la posible influencia de grandes donantes individuales. Se pensaba que el estado de salud del proceso político era básicamente aceptable y podría mantenerse así si se lo protegía de la influencia excesiva de los intereses de los adinerados. Aspectos tales como la competencia política, la facilidad de penetración de nuevos grupos e ideas, los niveles de confianza y participación pública, el papel de los partidos políticos, el grado de responsabilidad y el carácter decisivo de los resultados electorales no fueron objeto de un debate muy profundo. Tampoco se discutió el asunto de si en realidad *había* demasiado —o demasiado poco— dinero, o si éste estaba distri-

¹⁷ Aun cuando fue organizado por dirigentes sindicales en los años cuarenta, y no creado en virtud de las normas de la FECA, muchos observadores consideran que el Comité de Educación Política —Committee on Political Education (COPE)— de la AFL CIO fue el primer comité de acción política.

¹⁸ Lukas, *Nightmare: The Underside of the Nixon Years* (1976), pp. 186-187.

buido de manera excesivamente desigual como para permitir una sana competencia.

De esta manera, las reformas introducidas en 1974¹⁹ se refirieron en su mayor parte al flujo de fondos. Se impusieron límites a las donaciones de individuos, de Comités de Acción Política (Political Action Committees, PAC) y de partidos, y a los gastos de los comités de campaña. También se agregó una disposición que contempla la entrega a los candidatos presidenciales, durante la fase de primarias, de un subsidio de 100% de lo recaudado por éstos en donaciones individuales de al menos 250 dólares (véase recuadro más adelante para una descripción más detallada). Pese a que la FECA de 1971 estableció nuevas e importantes funciones administrativas para la aplicación de la ley, no había creado una entidad que las pusiera en práctica: las funciones las ejercían de manera fragmentaria el Secretario de la Cámara de Representantes, el Secretario del Senado, el Tribunal de Cuentas y el Departamento de Justicia. Las reformas de 1974 remediaron este problema al crear una Comisión de Elecciones Federales (Federal Election Commission, FEC), políticamente independiente (véase cuadro resumen en las sección 2.5). Una última disposición estableció otorgar fondos provenientes del *income tax checkoff* a los partidos políticos para que financiaran el costo de sus convenciones nacionales.

2.4. *Financiamiento de las campañas y libertad de expresión*

El principal debate sobre la buena política —que tuvo, en fin, un alcance limitado— se llevó a cabo en 1974, durante una demanda judicial contra las reformas. Los detractores de las reformas veían en los límites a las donaciones y los gastos una expresión política restrictiva que violaba la Primera Enmienda de la Constitución. A raíz del método usado para nombrar a los miembros de la FEC, los detractores también plantearon algunos temas de controversia relativos a la separación de poderes. La impugnación fue finalmente acogida por la Corte Suprema en el caso *Buckley v. Valeo*²⁰. En su fallo del 30 de enero de 1976, la Corte resolvió mantener la mayoría de las disposiciones de la ley, pero declaró inconstitucionales algunos elementos claves. A juicio de la Corte, los límites a las donaciones eran aceptables debido al interés que tiene el gobierno en proteger de la corrupción el proceso electoral²¹. Del mismo modo, el financiamiento público y la exi-

¹⁹ Public Law 93-443.

²⁰ *Buckley v. Valeo*, 424 US 1 (1976).

²¹ Para un análisis del concepto que tiene la Corte sobre corrupción, véase Thomas F. Burke, "The Concept of Corruption in Campaign Finance Law" (1997), pp. 127-149.

gencia de publicidad adquirieron nivel constitucional. Sin embargo, los temas relativos a la Primera Enmienda eran más problemáticos: los límites a los gastos, sostuvo la Corte, “imponen restricciones considerablemente más severas a las libertades de expresión y asociación política protegidas por la Constitución [...] que las limitaciones a los aportes financieros”²². Se suprimieron, en consecuencia, los límites máximos a los gastos de campaña para los candidatos que no recibieran financiamiento público. Sin embargo, la Corte aceptó que cuando el candidato estuviera de acuerdo en recibir el subsidio público, se le pudiera imponer como requisito, para recibir ese subsidio, aceptar voluntariamente un límite para su gasto total. En la práctica, esto significó que los límites máximos a los gastos globales de campañas se aplicarían sólo a los candidatos presidenciales que aceptaran recursos públicos. Puesto que no se proporcionaron fondos estatales a las campañas para el Congreso, a éstas no se les podía aplicar límites. En cuanto a la separación de poderes —es decir, respecto a los problemas relativos a la división de poderes y a la igualdad entre las ramas del gobierno federal— la Corte estableció que la disposición de 1974, que facultaba al Congreso para designar a cuatro de los seis miembros de la FEC, era inconstitucional, pues dichos funcionarios estarían desempeñando tareas del Poder Ejecutivo.

El fallo del caso *Buckley* anuló importantes secciones de la ley de campañas federales (FECA), justo cuando la nación estaba emprendiendo la primera campaña presidencial después del escándalo Watergate. Con todo, la Corte señaló claramente los cambios que eran necesarios, y el Congreso actuó con relativa rapidez. Las reformas que se aplicaron a la FECA en 1976 —la eliminación de los límites a los gastos para los candidatos que no recibieran financiamiento público, y el requisito de que los seis miembros de la FEC debían ser propuestos por el Presidente y confirmados por el Senado— se promulgaron en mayo y entraron a regir rápidamente. Estas reformas también restringieron los procedimientos por los cuales los PAC podían solicitar donaciones y establecieron que todos los PAC creados por una misma empresa o sindicato se considerarían como una sola entidad para efecto de los límites a las donaciones.

Desde 1976 la ley ha sido modificada en diversas ocasiones. En 1979 se introdujeron reformas para fortalecer las actividades de los partidos políticos a nivel estatal y local, para aumentar la cantidad de recursos destinados a las convenciones presidenciales y para transformar la publi-

²² *Buckley v. Valeo*, 424 US 1 (1976).

dad en un proceso menos complicado²³. Otras modificaciones posteriores prohibieron los honorarios destinados a los funcionarios federales, dejaron sin efecto un resquicio legal que permitía que los congresistas elegidos antes de 1980 destinaran los fondos de campaña sobrantes a su uso personal, y, una vez más, se elevó el monto asignado a las convenciones. En 1983, un fallo de la Corte Suprema (en el caso *Immigration and Naturalization Service v. Chanda*²⁴) cambió la manera en que los miembros de la FEC y sus colegas de otros organismos reguladores emitían sus resoluciones. Anteriormente, el dictamen de una Comisión tenía fuerza de ley a menos que el Congreso votara específicamente para invalidarlo; la Corte, considerando que esta situación vulneraba la separación de poderes, prohibió esos arreglos de “veto legislativo”. Otra legislación le asignó a la FEC la responsabilidad de aplicar la ley del “votante motorizado” (la Ley Nacional de Inscripción de Votantes de 1993, destinada a facilitar la inscripción al vincularla a procesos como la solicitud de licencias de conducir). Y en 1993, en respuesta a la inquietud de que *el income tax checkoff* voluntario no estaba produciendo suficientes ingresos, fue aumentado a US\$ 3 por cada contribuyente.

2.5. La ley actual

Los siguientes son los aspectos esenciales de la actual legislación que regula el financiamiento de las campañas de elecciones federales:

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LAS REGULACIONES DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS FEDERALES EN LOS ESTADOS UNIDOS (AGOSTO DE 1988)

Límites a las donaciones

- *Individuos:*
 - Pueden aportar hasta US\$ 1.000 a un determinado candidato a un cargo federal, por una vez durante el proceso de elecciones primarias, y por una vez durante la campaña para las elecciones generales (salvo a los candidatos a la presidencia, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público —véase más abajo).

²³ Public Law 96-187.

²⁴ *Immigration and Naturalization Service v. Chanda*, 462 US 919.

- Pueden aportar hasta US\$ 20.000 por año calendario al comité nacional de un partido, y hasta US\$ 5.000 por año a un partido estadual o local para apoyar a candidatos en elecciones federales.
- Sus aportes están limitados a US\$ 25.000 por año calendario.
- *Comités de varios candidatos* (comités de partido o PAC)
 - Pueden donar hasta US\$ 5.000 a un candidato en la fase de elecciones primarias, y hasta US\$ 5.000 en la campaña de elecciones generales (salvo a los candidatos presidenciales, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público).
 - Pueden contribuir anualmente hasta con US\$ 15.000 a un comité nacional de partido, y con US\$ 5.000 a un comité de partido estatal o local, y el total de sus donaciones no está sujeto a límites.
- *Las donaciones en efectivo* no deben exceder los US\$ 100.
- *Otros comités políticos* están sujetos a los mismos límites que los individuos en cuanto a sus aportes a candidatos y comités de partidos, pero no a los límites generales a las donaciones.
- *Las empresas, los sindicatos y los que tienen contratos con el Estado federal* no están facultados para realizar ningún tipo de donación o gasto, pero pueden crear organizaciones (Political Action Committees o PAC) para recaudar donativos voluntarios.
- *Las donaciones a comités que realizan gastos independientes* están sujetas a los mismos límites que las demás donaciones, y se suman a los límites generales anuales para donantes individuales.
- *Las donaciones para financiar a grupos de apoyo* no están sujetas a límites.
- *Los ciudadanos extranjeros* no pueden realizar ningún tipo de donación.

Límites a los gastos

- *Los límites a los gastos* se aplican sólo a los candidatos presidenciales que aceptan *matching funds* (esto es, subsidios que complementan el ciento por ciento de las donaciones privadas), y a los candidatos presidenciales, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público (véase la sección sobre “financiamiento público”).
 - *Los aspirantes a la nominación presidencial por un partido* que aceptan *matching funds* están sujetos al Límite de Gastos Nacionales (US\$ 30,91 millones en 1996) durante la fase de elecciones primarias, y a un límite por estado de US\$ 200.000 más un ajuste por inflación, o 16 centavos multiplicados por la población en edad de votar más un ajuste por inflación, cualquiera sea la cantidad mayor.
 - A los candidatos nominados por los partidos se les ofrece una subvención (US\$ 61,82 millones en 1996) proveniente del Fondo para Campañas Presidenciales, y si la aceptan pueden gastar sólo ese dinero.

- Los candidatos que aceptan *matching funds*, y los nominados que aceptan financiamiento público, pueden gastar no más de US\$ 50.000 de sus propios fondos en la fase de elecciones primarias, y la misma cantidad en la campaña de elecciones generales.
- Los candidatos nominados por los partidos que aceptan financiamiento público (*matching funds*) no pueden aceptar donaciones privadas para gastos de campaña, pero sí pueden aceptar donaciones privadas, y pueden gastar un monto limitado, fuera de los límites de la subvención federal, para sufragar los costos que supone el cumplimiento de la ley federal.
- *No hay límites de gastos* para los candidatos a la Cámara de Representantes o al Senado, o para los candidatos presidenciales que declinan recibir fondos públicos.
- *Los gastos independientes* —gastos por concepto de “mensajes que expresamente propugnan la elección o la derrota de candidatos claramente identificados”— en que incurren individuos, grupos o comités, están autorizados y *no están sujetos a límites*.
- *No se aplican límites federales* al “dinero blando”, es decir, a las donaciones para actividades proselitistas o destinadas a fortalecer a un partido, o para campañas al interior de determinados estados según las leyes de dichos estados.
- *Los gastos de los partidos a nivel nacional* en nombre de los candidatos presidenciales nominados que aceptan fondos públicos (“gastos coordinados de los partidos”) se limitan a dos centavos multiplicados por la población en edad de votar más el reajuste del costo (US\$ 11,994 millones para 1996).

Financiamiento público

- Sólo se aplica a las campañas presidenciales.
- Los aspirantes a ser nominados como candidato por un partido pueden recibir *matching funds*. Para tener derecho a este beneficio:
 - Los candidatos deben inscribirse en la Comisión Federal de Elecciones y estar dispuestos a cumplir con los límites a las donaciones y los gastos, y con los requisitos de publicidad.
 - Los candidatos deben demostrar que cuentan con una base de apoyo al reunir, por lo menos, US\$ 5.000 en donaciones individuales de US\$ 250 o menos en cada uno de veinte estados.
 - Una vez cumplidos los requisitos, los candidatos reciben fondos públicos que igualan los primeros US\$ 250 de cada donación individual, hasta totalizar el 50% del Límite de Gasto Nacional.
 - Para tener derecho a recibir *matching funds*, el candidato debe obtener las donaciones en forma de cheques o giros postales; las donaciones en especie, la adquisición de entradas para banquetes, los gastos independientes y medios de apoyo similares no se consideran requisitos que habiliten para recibir *matching funds*.

- Los candidatos que dejan de realizar campañas en forma activa pueden seguir recibiendo *matching funds*.
- *A los candidatos a la presidencia nominados por los partidos se les ofrecen subvenciones provenientes del Fondo para Campañas Presidenciales.*
 - A los candidatos nominados por los partidos mayoritarios se les ofrece una subvención completa (US\$ 20 millones más un ajuste por inflación, lo que sumó un total de US\$ 61,82 millones en la campaña de 1996) y, si aceptan fondos públicos, pueden gastar sólo ese dinero.
 - A los candidatos nominados por los partidos minoritarios (los de colectividades que han recibido entre un 5% y un 25% de los votos en la elección presidencial anterior) se les ofrece una subvención en proporción a los votos obtenidos en la elección presidencial más reciente.
 - Los candidatos independientes y de nuevos partidos que obtienen más del 5% de la votación pueden recibir fondos después de la elección en proporción a la votación alcanzada.
 - Los candidatos nominados por los partidos minoritarios que aceptan fondos públicos pueden recibir donativos privados, pero están sujetos a los mismos límites de gastos y exigencias de divulgación que los candidatos nominados por los partidos mayoritarios.
- Los partidos reciben fondos públicos (US\$ 12,364 millones en el caso de los partidos mayoritarios en 1996) para sufragar el costo de sus convenciones para nominar a los candidatos, y pueden gastar sólo ese dinero; los partidos minoritarios reciben una subvención a prorrata.
- El Fondo para Campañas Presidenciales se genera por medio de donaciones de contribuyentes individuales que marcan un casillero en su declaración federal de impuesto a la renta (el llamado *income tax check-off*); en un principio el aporte era de US\$ 1 por cada contribuyente, pero esa cifra se aumentó a US\$ 3 en 1993. Los fondos los distribuye el fisco estadounidense.

Notificación y publicidad

- Los comités de candidatos, los comités de partidos y los Political Action Committees (PAC) deben notificar a la Comisión de Elecciones Federales (FEC) todas las donaciones, todos los gastos que superen los US\$ 200 anuales y todas las deudas.
- *Todos los gastos independientes que alcancen un total superior a US\$ 200 en un año calendario deben notificarse a la FEC.*
- Los candidatos a presidente y vicepresidente también deben *presentar* a la FEC un *informe de sus finanzas personales*; los titulares de esos cargos presentan informes anuales a la Oficina de Ética del Gobierno (Office of Government Ethics, OGE).

- *Los informes se colocan a disposición del público* dentro de un plazo de 48 horas después de su presentación, ya sea en la Oficina de Registros Públicos de la FEC o bien para consulta computacional en línea.

La Comisión de Elecciones Federales (FEC)

- Creada por el Congreso en 1974, comenzó a funcionar en 1975.
- Los procedimientos de designación de sus miembros fueron modificados después del fallo emitido en el caso *Buckley versus Valeo*, en 1976.
- Está integrada por seis miembros:
 - sus miembros son designados por el Presidente y confirmados por el Senado, para un período de 6 años; cada 2 años se nombran dos miembros;
 - no más de tres miembros pueden pertenecer al mismo partido político;
 - se requieren 4 votos para una intervención de la Comisión;
 - los cargos de presidente y vicepresidente se rotan cada año, y cada miembro ocupa cada cargo una vez durante un período de 6 años.
- La FEC elabora las reglas aclaratorias de la Ley de Campañas de Elecciones Federales (anteriormente sujeta al “veto legislativo” y modificada a raíz del fallo en el caso *Immigration and Naturalization Service v. Chanda*, 1983).
- Lleva a cabo labores de supervisión y aplicación de la ley:
 - revisión y publicación de informes de divulgación;
 - aplicación de la ley civil;
 - investigaciones criminales, aplicación de la ley, litigación.
- Emprende iniciativas en el área de la educación pública; acoge y revisa las quejas de los ciudadanos.

2.6. Reformas parciales, en el mejor de los casos

Tal vez el aspecto más notable de la actual legislación estadounidense se es el énfasis que pone en la publicidad y en los límites a las donaciones —y por extensión, en la vigilancia por parte de la prensa y la opinión pública— y no en el financiamiento público o en los límites a los gastos de campaña. Como lo aclaró la Corte Suprema en el caso *Buckley*, el interés del Estado en la prevención de la corrupción no podía pasar por alto las garantías consagradas en la Primera Enmienda. Así, los límites a las donaciones se aplican sólo a los individuos —lo que refleja una preocupación general por la influencia de las grandes donaciones²⁵— y los límites a los

²⁵ Burke, “The Concept of Corruption in Campaign Finance Law” (1997).

gastos de campaña sólo se imponen a los candidatos que aceptan financiamiento público. De modo que existe una considerable asimetría entre las disposiciones que se aplican a las elecciones presidenciales y las que se aplican a las elecciones del Congreso; para estas últimas no se proporciona ningún tipo de financiamiento público, de modo que no están sujetas a ningún límite. Esta situación resulta muy favorable para quienes ocupan escaños en el Congreso, como lo analizaré más adelante. Los congresistas opusieron resistencia al financiamiento público total, y otros vieron en él un mecanismo que socava la participación voluntaria, o una forma de otorgarle al Estado un papel demasiado protagónico en el proceso electoral. También hubo inquietud por el costo fiscal involucrado: el financiamiento total requeriría cuantiosas asignaciones de fondos fiscales, ya que el *income tax checkoff* tiene un potencial limitado como mecanismo de recaudación de fondos. De hecho, aun cuando la aprobación por parte de los contribuyentes del destino de una fracción de sus impuestos para el financiamiento de campañas electorales no implica un aumento en la carga impositiva de los contribuyentes ni reduce el monto de ninguna devolución, son pocos los contribuyentes que lo hacen (sólo el 15%). Tal vez algunos desean escoger a los destinatarios de cualquier donación que quieran realizar —opción que podría cobrar fuerza si aumenta el monto del *income tax checkoff*—, mientras que otros quizás miran el proceso con escepticismo o no lo entienden. Por otra parte, también hay quienes no pueden manifestarse porque no pagan impuestos personales a la renta. En términos absolutos, el costo del financiamiento público total para todas las campañas en todos los niveles —cerca de US\$ 4.800 millones en 1996— no sería particularmente alto tomando en cuenta lo que cuestan los programas federales. Pero la mayoría de los ciudadanos lo consideraría un esfuerzo de los políticos por asignar fondos para su propio beneficio.

La transparencia o divulgación de información encontró una acogida mucho más amplia. La perspectiva básica de los reformadores era que la actividad política estadounidense se conducía de una manera esencialmente razonable, pero estaba amenazada por la influencia excesiva de los intereses de los adinerados. Rara vez se intentó precisar en forma clara y detallada quiénes eran esos intereses y qué peligros planteaban. En otros escritos²⁶ he sostenido que la legislación se basó en el “mito del pez gordo” que define a los grandes donantes individuales como la principal amenaza. Si ése hubiera sido el caso, la creación de un régimen legal que impone límites a las donaciones individuales, que descansa en gran medida en la publi-

²⁶ M. Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (1982), capítulo 6.

dad e incentiva la creación de PAC para recaudar pequeñas contribuciones, hubiera sido una medida muy sensata. Los donantes individuales acaudalados, sin embargo, desempeñan un papel relativamente secundario en el proceso —lo que hacen, a menudo, es contribuir a que los aspirantes a los cargos (en ocasiones ellos mismos) se vuelvan competitivos y no intenten comprar la lealtad de los congresistas que van a la reelección. Por otra parte, hoy existe la opinión generalizada (errónea, a mi juicio) de que los PAC son agentes de un cohecho legalizado.

La “buena política” como tal recibió escasa atención. Quizás se estimó que se encontraba fuera del alcance de las reformas a las campañas, o del mandato que las impulsaba; o tal vez ocurrió que las leyes fueron moldeadas por personas que tenían considerables intereses en el sistema establecido. En todo caso, las reformas son notablemente restringidas en algunos aspectos —en especial en el grado de financiamiento público— y muy amplias en otros, como el alcance de la transparencia y la difusión de los datos requeridos. A su vez, el poder político de la riqueza se entendió en términos estrechos: se presumía que los intereses de los ciudadanos acaudalados ejercían influencia más que nada por medio de donaciones a las campañas, que impedían al mismo tiempo que la gente común hiciera oír su voz. Puede que haya un grado considerable de verdad en esa noción si sólo analizamos las fuentes del financiamiento político, pero los procesos de mercado son tan poderosos y se encuentran tan generalizados, que la riqueza y aquellos que la poseen serían políticamente poderosos incluso si las donaciones privadas a las campañas fueran prohibidas por completo. La noción de que la soberanía popular se restablecería una vez que las campañas fueran aisladas de la influencia de grandes donantes individuales, y cuando la divulgación de información permitiera a los votantes comunes percibir y reaccionar frente al flujo de fondos de las campañas, despierta numerosas dudas.

2.7. *¿Qué tan eficaces han sido las leyes?*

Dentro de su propio contexto, la FECA ha funcionado bien. Los límites a las donaciones gozan de amplia aceptación y se acatan dentro del marco de las actividades a las que se aplican (también es cierto que se *evaden* cada vez con mayor frecuencia, problema en el que insistiré más adelante). La FEC ha acumulado un enorme caudal de datos, que han sido una bendición para algunos periodistas y para muchos investigadores, aunque la percepción que tiene el público de cómo influye el dinero en la política no es todavía muy precisa. La FEC aplica las leyes y difunde

información con eficacia, y su independencia política nunca ha sido seriamente cuestionada.

Aun así, también hay problemas. Algunos tienen que ver con el paso del tiempo: la mayoría de las cifras en dólares no han sido modificadas a pesar de más de dos décadas de inflación. El aumento a US\$ 3 del *income tax checkoff* en 1993 reflejó la preocupación de que el Fondo para Campañas Presidenciales pronto resultaría insuficiente para sufragar sus obligaciones²⁷. Pero el monto máximo permitido para las donaciones individuales a un candidato —US\$ 1.000 en 1976— tenía un valor de sólo US\$ 324,03 (con el ajuste por inflación) en 1997²⁸. Por añadidura, los costos de publicidad, consultoría, sondeos, propaganda por correo directo y otros elementos accesorios de las campañas perfectamente pudieron haber subido más rápido que los precios de los artículos de consumo básicos. No todos los efectos de esta gradual contracción de los límites como consecuencia de la inflación han sido negativos. Si se tiene en cuenta que una campaña típica para un asiento en disputa en la Cámara de Representantes cuesta más de medio millón de dólares, un solo PAC que aporte el máximo de US\$ 5.000 —nivel que pocas donaciones alcanzan en realidad— probablemente estará financiando sólo el 1% o menos de la campaña²⁹, hecho que pocos críticos del “poder de los PAC” mencionan. Para las campañas senatoriales y presidenciales el porcentaje es mucho menor.

La devaluación gradual de las donaciones y de los *matching funds* suscita, sin embargo, una inquietud más general, que ha recibido poca atención en el debate público: esto es, si acaso el financiamiento disponible es *demasiado exiguo*. En 1996, los 1.680 candidatos que postularon a la Cámara de Representantes gastaron un total de US\$ 472.530.000. En términos globales, esta cantidad resulta impresionante, en especial si se considera que fue aportada en forma íntegra por el sector privado. Sin embargo, aun si hacemos a un lado el problema de las ventajas con que cuentan los titulares que van a la reelección y el financiamiento deficitario de los aspirantes, dicha cifra representa sólo \$ 3,23 por votante inscrito³⁰. Los niveles crónicamente bajos de participación electoral plantean la pregunta de si ese monto es suficiente o no. El deterioro del valor de las donaciones, junto con el alza en los costos de las campañas, significa a su vez que los candidatos deben destinar más tiempo a la recaudación de fondos —lo cual no contri-

²⁷ Anthony Corrado, *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections* (1993).

²⁸ Fuente: MFS Consumer Price Inflator/Deflator, http://www.mfs.com/education/work_calc/infldef.html

²⁹ Mis agradecimientos a Bertram Levine con respecto a este punto.

³⁰ Cifras de U. S. Federal Election Commission (FEC), <http://www.fec.gov>

buye a mejorar la calidad de la representación y amenaza en transformar las actividades de servicio al distrito que realizan los candidatos en veladas operaciones para recaudar fondos. La cuestión de qué cantidad de dinero se considera excesiva, o deficitaria, siempre estará sujeta a discusión, ya sea que nos centremos en las sumas agregadas o en los recursos a disposición de los titulares y los aspirantes. Es más, en el momento en que la legislación fue promulgada, no era algo obvio que el exceso de dinero disponible para las campañas fuese la causa originaria de la corrupción —real o aparente— en la política estadounidense, y en los años que han transcurrido desde entonces el valor decreciente de las donaciones ha hecho que esa interrogante se vuelva más apremiante y menos clara.

Es evidente que el deterioro del valor de las donaciones aumenta el incentivo para encontrar maneras de burlar los límites. Esta circunstancia, sumada a la creciente ingeniosidad de donantes y organizadores de campañas, ha dado origen a una serie de prácticas no contempladas en la actual legislación, dos de las cuales resultan particularmente polémicas. Una es el tráfico de “dinero blando”: donaciones a partidos políticos y no a candidatos, en apariencia destinadas a actividades de fortalecimiento de un partido o de proselitismo, o donaciones recibidas en forma indirecta por los candidatos por intermedio de comités que funcionan en estados con regulaciones menos estrictas. La otra es la “publicidad de temas específicos”: un grupo nacional contra el aborto, por ejemplo, puede difundir una cantidad ilimitada de anuncios en un distrito donde un candidato rechaza y el otro favorece la liberalización del aborto, y no tiene que dar cuenta de sus gastos siempre que en la propaganda se abstenga de nombrar a candidatos específicos. Los detractores sostienen que esos mensajes entran en la categoría de gastos independientes —gastos de comités independientes o de individuos en favor de, o en contra de, candidatos cuyos nombres se mencionan de manera específica en el curso de una determinada campaña, que deben notificarse a la FEC— y por tanto deben regularse. Más adelante agregaré algo más sobre estos dos temas.

2.8. *¿Se está contribuyendo a una buena política?*

Otros temas diversos tienen que ver con repercusiones más amplias de la ley, intencionales o no. Un problema que aún perdura se relaciona con el hecho de que las reformas hicieron abrigar esperanzas de que vendría una era de política más limpia. Esto ocurrió en parte por las exigencias de los reformadores; en parte por la percepción de que si bien era necesario

proteger a la política del exceso de dinero, el proceso era esencialmente adecuado; y en parte por los vínculos entre la ofensiva en favor de la reforma y el escándalo Watergate. Sin embargo, la opinión pública no se encontraba, en realidad, suficientemente preparada para experimentar los efectos de la ley, dos de los cuales revisten particular importancia. En primer lugar, la publicidad reveló la existencia de flujos de fondos que con toda probabilidad habían estado circulando durante mucho tiempo, pero que al parecer habían adoptado un nuevo curso. La FEC señala que “[e]n 1968, cuando aún regía la ley antigua, los candidatos a la Cámara de Representantes y al Senado declararon gastos por US\$ 8,5 millones, mientras que en 1972, tras la aprobación de la FECA, los gastos declarados por los candidatos al Congreso subieron a US\$ 88,9 millones”³¹. Pese a que el aumento fue más aparente que real, refleja cómo el poder de la publicidad puede cambiar las percepciones. Es probable que la coincidencia de esas revelaciones con los escándalos ocurridos entre 1972 y 1974 ayudó a crear la percepción de que había una ola de dinero corruptor, y contribuyó a que en las reformas de 1974 y 1976 se hiciera hincapié en los límites a las donaciones y gastos, y no en las medidas que promovían una competencia política más amplia. En todo caso, una percepción generalizada (aunque difusa) de que la política nacional ha sido envilecida por el poder del dinero es uno de los problemas más graves que socavan hoy la confianza en el sistema, e irónicamente es en parte producto del *éxito* de la publicidad.

Una segunda consecuencia, más importante en el largo plazo, ha sido la manera en que la FECA beneficia a los titulares en la Cámara de Representantes y en el Senado e inhibe los cambios en el sistema de partidos. Hasta qué punto se trató de un fenómeno “casual”, sigue siendo un tema de debate, ya que los propios congresistas titulares redactaron la ley. Pero los partidarios de la reforma no describieron sus propuestas como una legislación para proteger a los titulares, ni tampoco era ésa la intención de los ciudadanos al darles su apoyo. La FECA no creó estas ventajas por sí sola; y cabe recordar que las altas tasas de reelección de los titulares podrían reflejar su eficiencia como representantes y proveedores de servicios a su distrito electoral. Aunque la ley no dificulta la vida de los aspirantes, porque estos últimos y los titulares que van a la reelección reciben un trato similar en cuanto al flujo de fondos en cualquier elección, los titulares gozan de muchas otras ventajas. Algunas de ellas son beneficios acumulativos propios de su cargo y otras nacen de disposiciones legales.

Entre las primeras se incluye un masivo reconocimiento del nombre gracias a campañas anteriores, el potencial noticioso propio de un cargo

³¹ FEC, *Twenty Year Report*, capítulo 1, p. 2.

público, y la existencia de redes establecidas para la recaudación de fondos y organización de campañas. Personal de tiempo completo, pagado a través de la nómina pública, tanto en Washington como en oficinas de los distritos electorales, desempeña funciones de asistencia social y de comunicaciones. Los titulares tienen acceso gratis a estudios de televisión y radio, privilegios de envío de correspondencia sin costo, y sitios de internet subsidiados por el gobierno federal. Estas ventajas son parte y producto del hecho de representar a los votantes, y de ninguna manera constituyen una práctica corrupta. Pero al fin y al cabo son ventajas que suponen un costo de cientos de miles de dólares, e indican que el enfrentamiento entre el titular de un cargo y el aspirante, los cuales compiten sometidos a las mismas reglas y gastando exactamente la misma cantidad de dinero, sigue siendo una carrera desigual donde las disparidades aumentan con el transcurso del tiempo. La mayoría de los titulares que buscan la reelección tienen grandes posibilidades de ganar (situación que es algo menos frecuente en el Senado que en la Cámara de Representantes), lo cual los transforma en mejores alternativas para los donantes, al mismo tiempo que desalienta los aportes a los aspirantes, aumentando aun más las probabilidades de triunfo de los titulares. Así es. A los titulares les resulta más fácil recaudar fondos de campaña que a los pretendientes al cargo; las donaciones de los PAC se canalizan en particular hacia los titulares, en desmedro de los aspirantes, por un amplio margen. Para las campañas del ciclo electoral 1995-1996 de la Cámara de Representantes, los PAC empresariales contribuyeron con US\$ 45,84 millones a los candidatos titulares, en comparación con donativos de US\$ 1,99 millones a los aspirantes y US\$ 5,33 millones a campañas para ocupar asientos vacantes. En cuanto a los PAC en las áreas del comercio, afiliación y salud, las cifras fueron de US\$ 33,93 millones para los titulares, US\$ 3,84 millones para los aspirantes y US\$ 6,10 millones para campañas de asientos vacantes; y en el caso de los PAC sindicales, de US\$ 22,25 millones, US\$ 11,92 millones y US\$ 6,01 millones, respectivamente³². El dinero por sí solo no garantiza la victoria, y los titulares son reelegidos por muchos motivos, aparte de sus gastos de campaña. De todas maneras, el sistema actual favorece sistemáticamente a los titulares, lo que puede inhibir la responsabilidad y las iniciativas de cambio.

La FECA no sólo no compensa las ventajas de los candidatos titulares (cuesta imaginar que el Congreso apruebe alguna vez una legislación que establezca un contrapeso), sino que la propia ley también opera en favor de ellos. Por ejemplo, el financiamiento público anticipado podría

³² U. S. Federal Election Commission (FEC), "PAC Contributions to House Campaigns by Type of Campaign", <http://www.fec.gov/finance/pachseye.htm>

ayudar a los aspirantes a lanzar campañas convincentes y a recaudar donaciones privadas. Los límites al gasto, combinados con el financiamiento público, podrían restringir la capacidad de los titulares de gastar más que los aspirantes. Con todo, ninguna de estas propuestas se aplica a las campañas para el Congreso. Por consiguiente, los aspirantes deben lanzar una campaña ciñiéndose a límites a las donaciones que dificultan la creación de un fondo de campaña considerable, tienen que respetar las mismas complejas exigencias de rendición de cuentas de los titulares y no están autorizados para recibir recursos públicos. La divulgación tiene además efectos más sutiles. Cuando aún regía el sistema anterior al de 1970, los donantes efectivamente entregaban la mayor parte de sus contribuciones a los titulares, pero muchos también aportaban pequeñas cantidades a los aspirantes competitivos. El hecho de “jugar a ambos lados” aseguraba el acceso al poder después de la elección, independientemente de quien ganara. No obstante, al exigirse transparencia, los aportes monetarios a los aspirantes pasan a ser de conocimiento público, por lo que a muchos donantes les ha parecido prudente entregar su contribución sólo a los titulares, lo cual reduce aún más las posibilidades de quienes pretenden el cargo. Al reunir y notificar grandes cantidades de “dinero adelantado”, los titulares también han aprendido a usar el proceso de divulgación para disuadir a sus potenciales rivales y a los partidarios de éstos. Es muy probable que un candidato potencial que ve que el titular del cargo ya ha recaudado varios cientos de miles de dólares decida marginarse de la competencia. La sensación de que los titulares han adquirido demasiada seguridad en sus cargos y han perdido contacto con sus electores ha sido el foco principal del descontento público en los años noventa, lo que ha generado nuevas propuestas de reforma, como la de limitar la permanencia en los cargos. Que ésta sea o no una imagen acertada de los titulares es un tema que se halla fuera del ámbito de la presente discusión. Aun así, pocos de aquellos que exigen una nueva legislación establecen una conexión entre la seguridad en el cargo de los titulares y la lógica de la última serie de reformas.

La ventaja de los titulares es menos decisiva a nivel presidencial, donde el alto perfil de que goza el cargo atrae a aspirantes políticamente establecidos y a grandes donantes, y donde la permanencia en el cargo está limitada a dos períodos. En esta área la FECA no guarda la figura del funcionario titular como una reliquia, más bien refuerza el actual sistema de partidos. Una sólida mayoría de estadounidenses respaldan la idea de formar nuevos partidos (aunque no concuerdan en la forma que deberían adoptar las nuevas colectividades). De todos modos, tanto los nuevos partidos como los candidatos independientes deben superar un alto umbral para

tener derecho siquiera a una porción del financiamiento público que se otorga a los dos partidos establecidos. Resulta más fácil hacer una campaña para la nominación del Partido Demócrata o Republicano que oponerse a las formidables ventajas —no todas creadas por la FECA, claro está— que implican esas etiquetas. Se desalientan los cambios en el sistema de partidos, mientras las nominaciones de los grandes partidos —y el financiamiento y la lealtad de los votantes que las acompañan— están disponibles para cualquiera que logre conseguirlas, sin importar sus plataformas políticas³³. Si las actuales reglas hubieran estado vigentes en 1860, Abraham Lincoln podría perfectamente haberse presentado a las elecciones como candidato de un partido de tendencia conservadora.

2.9. *Soluciones en busca de problemas: Falsas percepciones del financiamiento de las campañas*

Si las oportunidades políticas para introducir reformas radicales son tan escasas, ¿por qué la FECA, entonces, no abordó el problema de la salud básica del sistema político? Esta pregunta tiene muchas respuestas. Una es que desde el punto de vista de la mayoría de quienes cumplieron un papel importante en la redacción del proyecto de ley, el sistema estaba funcionando bien. Protegerlo de la excesiva influencia del dinero y mantener una situación predecible en sus propias carreras eran objetivos coincidentes. Asimismo, al iniciarse los años setenta las leyes sobre las campañas fueron revisadas por primera vez en cincuenta años, y se realizó el que quizás fue el primer esfuerzo para reformar seriamente la legislación; las consecuencias a largo plazo de lo que entonces eran nuevas ideas ni siquiera se vislumbraban. De igual manera, los legisladores procuraron conservar importantes valores en el sistema, como el carácter voluntario y el debate abierto de intereses e ideas, y se mostraron reacios a promulgar leyes demasiado amplias que pudieran amenazarlos.

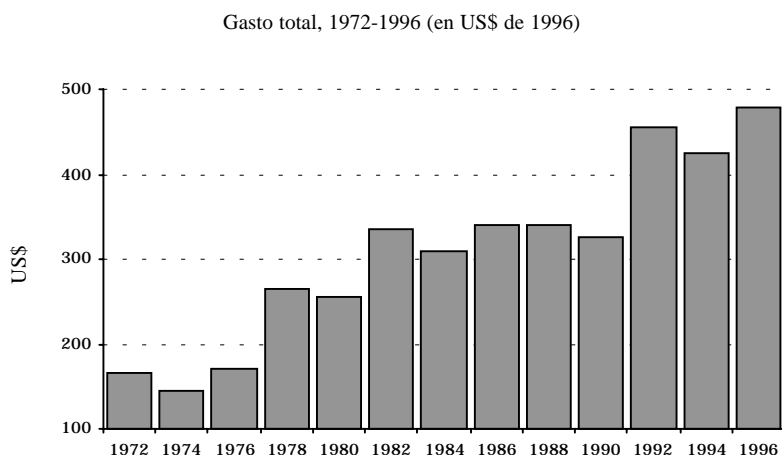
Sin embargo, es necesario notar a un nivel más fundamental que muchos de los temas efectivamente abordados por las reformas a menudo fueron objeto de interpretaciones erróneas. Como se sugirió antes, la FECA y las reformas se basaron en profundas aprensiones sobre el poder de los grandes donantes privados. Desde entonces, tales percepciones se han consolidado hasta transformarse en la impresión de que los candidatos —que

³³ En las primarias legislativas estatales celebradas a comienzos de los años ochenta, los demócratas de California designaron a un ex nazi, mientras que los republicanos designaron a una persona recluida en una institución psiquiátrica.

necesitan dinero para sobrevivir políticamente— dependen de los donantes y de que los PAC pueden, por tanto, comprar las políticas que desean. Esos argumentos les resultan políticamente útiles a los partidarios de la reforma, pero casi con seguridad son erróneos en todos los aspectos.

En primer lugar, la impresión de que los gastos de campaña están fuera de control es excesiva. Los aumentos no han sido continuos; como lo muestra el Gráfico N° 1, el gasto total en campañas para la Cámara de Representantes subió de US\$ 161,8 millones en 1972 a US\$ 478,1 millones (en dólares de 1996) en 1996. Pero durante ese período las fases de rápido incremento se han alternado con períodos de relativa estabilidad. El gasto per cápita ha aumentado incluso menos espectacularmente —desde cerca de US\$ 1,15 por cada persona en edad de votar en 1972 hasta alrededor de US\$ 2,40, en dólares constantes, en 1996 (véase el Gráfico N° 2). Si se reajusta según el crecimiento del PIB, o los costos de las nuevas tecnologías de campaña —computadores, sondeos de mayor alcance, *focus groups*,

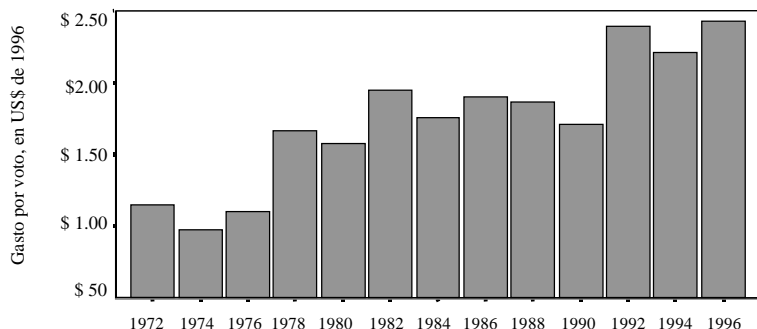
GRÁFICO N° 1: TENDENCIAS DEL GASTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES
(CÁMARA DE REPRESENTANTES)



Fuente: Para 1972-1974: H. E. Alexander, *Financing Politics*. Para 1976-1996: U. S. Federal Election Commission (FEC).

consultores—, el alza sería aun menos espectacular. Es innegable que los gastos de campaña han aumentado en términos reales, pero las tendencias difícilmente coinciden con la imagen de una descontrolada ofensiva en procura de dinero, y los montos desembolsados por los votantes son bastante pequeños. A decir verdad, se podría sostener que los períodos de crecimiento acelerado han tenido que ver más con la seguridad del titular en su cargo —con el surgimiento de un sentimiento adverso hacia los funcionarios titulares a raíz de la promulgación de la FECA, y con el cambio observado en el equilibrio entre los partidos a mediados de los años noventa— que con cualquier tendencia hacia la corrupción del sistema³⁴. Del mismo modo, la cantidad de PAC —con frecuencia descritos como entidades en proliferación— fue aproximadamente la misma en 1995 que en 1984, y en realidad ellos ha disminuido en algunas categorías empresariales y laborales (véase el Gráfico N° 3). La mayoría de los ciudadanos se sorprenderían al enterarse de que en el ciclo de elecciones celebradas entre 1995 y 1996, no menos de la tercera parte de todos los PAC inscritos se

GRÁFICO N° 2: GASTO POR VOTO. CAMPAÑAS ELECTORALES 1972-1996
(CÁMARA DE REPRESENTANTES)



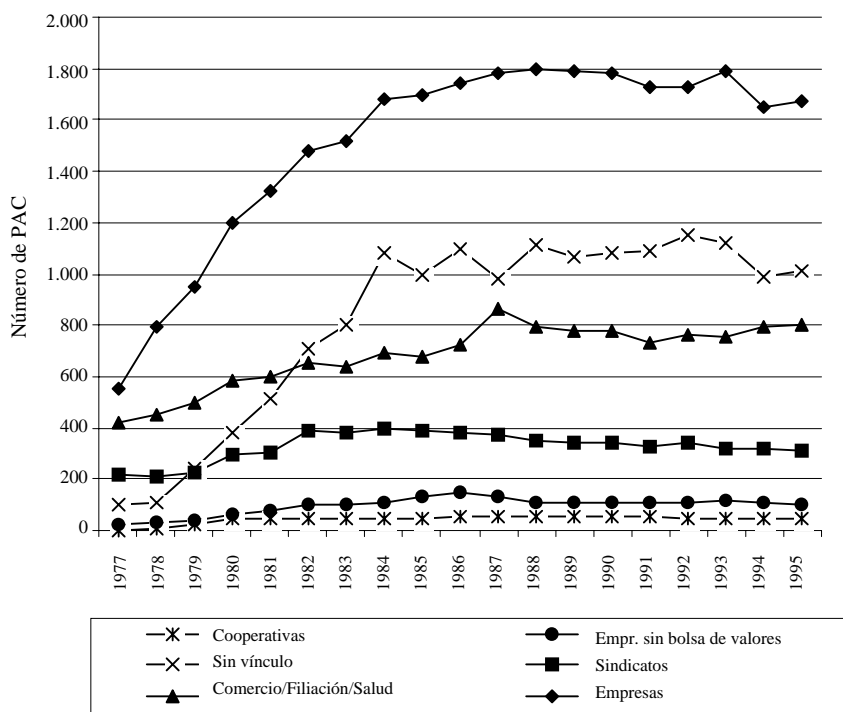
Fuentes: Para 1972-1974: H. E. Alexander, *Financing Politics*; Para 1976-1996: U. S. Federal Election Commission (FEC).

³⁴ Christopher J. Anderson, "Running Scared: Incumbent Security and Campaign Spending in the House of Representatives, 1972-1996" (1998).

abstuvo de aportar fondos a los candidatos de las elecciones federales, mientras que otro 20% gastó US\$ 5.000 o menos³⁵.

¿Qué se puede comprar, si puede comprarse algo, con las donaciones a las campañas? ¿Quién tiene la sartén por el mango en la relación candidato-donante? Yo estimo que los donantes no son ni con mucho tan poderosos, como tampoco los candidatos y los funcionarios elegidos son tan vulnerables como se suele pensar. El dinero por sí solo no garantiza la elección, y por lo general los ganadores tienen muchos otros activos políticos. Como ya se indicó, incluso las donaciones más elevadas sólo alcanzan para financiar un pequeño porcentaje de la mayoría de las campañas. El

GRÁFICO N° 3: NÚMERO DE POLITICAL ACTION COMMITTEES (PAC): 1977-1998



³⁵ U. S. Federal Election Commission (FEC), "PACs Grouped by Contributions to Candidates 1995-96", <http://www.fec.gov/finance/pacgrpc.htm>. Entre los PAC corporativos, 375 (20,4%) no notificaron ninguna donación, y 377 (20,5%) notificaron US\$ 5.000 menos; para los PAC laborales las cifras fueron 122 (34,1%) y 81 (22,6%).

grueso de los titulares saben que pueden triunfar con o sin la ayuda de un determinado donante, que puede igualar o superar con relativa facilidad el nivel de gastos de la generalidad de los aspirantes, de manera que a ese patrocinador no le deben nada. Por este motivo los cabilderos (*lobbyists*) avezados y los individuos que suelen donar dinero a título personal prácticamente nunca realizan ofertas a cambio de favores, y menosprecian a cualquiera que lo haga. En efecto, en un estudio se llegó a la conclusión de que la “palanca” de un donante era tan débil que los aportes monetarios parecían pagos de protección y no *sobornos*³⁶. Esto indica que deberíamos preocuparnos menos por el “cohecho legalizado” que por la extorsión —particularmente por la que podrían ejercer quienes ocupan cargos importantes en el Poder Legislativo, cuyas facultades para volver a escribir secciones de los proyectos de ley en las últimas etapas del proceso legislativo han aumentado significativamente en los últimos años³⁷. Si bien resulta necesario que elevemos los límites a las donaciones para fomentar la competencia y la libertad de expresión, y para recuperar el valor perdido a consecuencia de la inflación, no deberíamos eliminar del todo los aportes monetarios, porque pueden proporcionar un valioso resguardo contra la extorsión.

Los investigadores que han estudiado la conexión entre las donaciones y la conducta de los legisladores han encontrado poca evidencia clara de que los aportes de dinero compren votos en el Poder Legislativo. Sí existe la impresión de que las donaciones ejercen mayor influencia en niveles menos visibles —por ejemplo, cuando los subcomités redactan los proyectos de ley en su forma definitiva, y cuando los políticos establecen vínculos con otros funcionarios— especialmente en temas de poca importancia que no despiertan mayor interés entre legisladores y electores. Pero no todo el tiempo surgen oportunidades para prestar esos servicios, y por lo general un miembro no es capaz de crearlas por sí solo —aunque los líderes de los partidos y de los comités son mucho más poderosos en este aspecto. Además, “abrir puertas” de ninguna manera equivale a garantizar resultados; si la influencia financiera de un donante es pequeña en cuanto a los políticos, es incluso menor cuando se trata de funcionarios no elegidos. Al evaluar el grado de influencia de las donaciones también nos encontramos con algunos problemas lógicos: en primer lugar, muchos grupos aportan dinero a candidatos y funcionarios elegidos que se muestran receptivos a

³⁶ Gerald Keim, y Asghar Zardkoohi, “Looking for Leverage in PAC Markets: Corporate and Labor Contributions Considered” (1988).

³⁷ Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the United States Congress* (1997).

sus intereses, y se abstienen de donar a los oponentes. Puede que el representante de un distrito dedicado a la explotación lechera reciba una contribución monetaria de los PAC de lechería, pero probablemente apoyará sus intereses de todas maneras. Muchos de los intereses bien conectados no procuran tanto introducir cambios sino que esperan evitarlos o minimizarlos, y resulta imposible demostrar que los donativos puedan explicar sucesos que *no* ocurrieron.

Los cabilderos, los donantes y la mayoría de los candidatos por lo general concuerdan en que si bien los aportes de dinero no compran votos legislativos o inducen a los representantes a desconocer el mandato de sus electores, sí compran *acceso* —la oportunidad de abogar en favor de un tema determinado. El acceso es limitado, y no puede garantizar resultados, pero en la mayoría de los asuntos nada se puede lograr sin él. Es un producto valioso —si no lo fuera, nadie gastaría dinero en él— y sin duda está distribuido de manera desigual entre los intereses organizados y los ciudadanos comunes. Pero esto será así bajo cualquier procedimiento democrático que podamos imaginar. Además, casi todos concuerdan en que los políticos consideran que la recaudación de fondos es la parte más desagradable de su trabajo —una respuesta que no esperaríamos si fuera una vía hacia la riqueza, o si los políticos estuvieran al servicio de los intereses de los donantes. Una práctica polémica que podría aumentar el grado de influencia de los donantes es la *intermediación*. Si bien la FECA impone límites a las donaciones, no restringe los montos que una persona puede recaudar; así pues, un cabildero bien relacionado podría hacer arreglos para que varios PAC aporten fondos a un candidato, tal vez organizando eventos públicos para recolectar dinero en su nombre. Bajo el régimen de publicidad el cabildero puede reclamar el reconocimiento, pero esto no necesariamente altera el equilibrio entre donantes y candidatos. Si al financiar el 1% del costo de una campaña no se compra una influencia decisiva, es improbable que se logre ese objetivo al “intermediar” 3% ó 4%. La influencia se mantiene en el bando del candidato, y de alguna manera la seguridad en el cargo de los titulares podría ser un aspecto del sistema que desalienta y no favorece la corrupción.

Parte de la influencia corruptora del dinero puede ser intangible: una preocupación generalizada por la recaudación de fondos puede distraer la atención de los grupos y de los asuntos, y de la labor de los distritos electorales, aspectos a los que se debería dar máxima prioridad. El foco de la actividad política se desplaza desde los problemas de la comunidad hacia las negociaciones con los donantes. De igual manera, los efectos acumulativos derivados del hecho de pasar la mayoría de nuestro tiempo libre en

compañía de gente rica que posee una visión particular del mundo, y las expectativas que tienen a su vez los acaudalados de ocupar un lugar especial, no contribuyen en gran medida a mejorar la calidad de la democracia representativa. La percepción popular de que la política está dominada por el dinero, aunque no corresponda literalmente a la realidad, reduce el nivel de confianza política y deteriora las relaciones entre representantes y ciudadanos.

Sería ingenuo negar que existe un potencial de corrupción en las relaciones entre los políticos y los intereses privados. Las posibilidades de extorsión merecen, en particular, mucha más atención. Pero la política está influida por numerosos incentivos. Por añadidura, cuesta distinguir en la práctica entre conexiones ilícitas y actividades legítimas de apoyo, servicio y representación. En vista de estas complejidades deberíamos ser muy cuidadosos en cuanto a la imposición de restricciones adicionales a estas interacciones. Un enfoque más adecuado consistiría en elevar los límites a las donaciones para incentivar el flujo de fondos, de manera que se pueda asignar menos tiempo a la recolección de fondos. Puesto que los intereses organizados tienen probablemente agendas legislativas más extensas y bolsillos más abultados que la mayoría de los donantes individuales, y como una proporción abrumadoramente mayoritaria de su apoyo fluye hacia los titulares (consideremos nuevamente las cifras de la página 310), deberíamos analizar la posibilidad de fijar límites distintos para las donaciones de los PAC y para los aportes individuales. Si se elevara el límite de los PAC a US\$ 25.000 por campaña se recuperaría el valor de las donaciones que se perdió por efecto de la inflación, y al mismo se evitaría que cualquier PAC dominara el financiamiento en una campaña competitiva; mientras que un límite individual US\$ 100.000 por campaña dejaría a los aspirantes en una posición más competitiva. Sin embargo, la supresión total de los límites sería riesgosa, porque los donantes que poseen enormes cantidades de dinero (o grupos de donantes de un determinado sector de la industria) podrían financiar campañas completas, perdiéndose así una valiosa barrera contra la extorsión.

3. Publicidad y transparencia

Los requisitos de publicidad incluidos en la legislación de 1925 resultaron casi del todo ineficaces y fueron un estímulo adicional para perseverar en los esfuerzos por incorporar procedimientos amplios de rendición de cuentas en la FECA. Hoy en día la divulgación es un elemento

fundamental de la ley, que ha recibido un apoyo generalizado. La FEC recoge informes periódicos sobre prácticamente todo el dinero donado a, y gastado por los comités de campañas electorales, somete dichos informes a una auditoría y publica los datos 48 horas después de su presentación. Cuando se detectan problemas en los datos, la FEC puede emprender una investigación más detallada e imponer penas civiles, o bien realizar investigaciones y acciones penales. La FEC es vista en amplios círculos de opinión como una institución eficaz e imparcial. Su independencia política es considerada como una cualidad que hay que tomar en serio: por ejemplo, los esfuerzos de un prominente senador republicano por imponer un límite especial a la duración del mandato del Consejo General de la FEC —que ha criticado muchos de los usos que se han dado al “dinero blando”— fueron abortados no hace mucho por los dirigentes de su partido³⁸. Su neutralidad se ve reforzada por la disposición legal de que exista un equilibrio en la afiliación política de sus miembros y por la exigencia de una mayoría de 4 votos para adoptar alguna medida. Por estas razones, rara vez se ha planteado de manera seria que la FEC tienda a favorecer a un partido, y el mecanismo de publicidad ha sido generalmente eficaz.

Ahora bien, las maneras en que *se emplean* los datos de la FEC en una campaña generan una situación más complicada. Sólo el volumen y la complejidad de la información atemorizan a los relativamente pocos ciudadanos que los analizan directamente. No son muchos los que saben lo suficiente sobre los donantes para formarse un juicio preciso de la forma en que recaudan fondos determinadas campañas. Los reportajes sobre las campañas tienden a concentrarse en los aspectos “deportivos” de la competencia —quién encabeza las encuestas, y si se está estrechando o no el margen entre los candidatos— o en tácticas, personalidades y errores cometidos en las campañas³⁹. Cuando en las noticias se aborda el tema del dinero de las campañas, lo más probable es que se citen cifras globales de gastos o donaciones, o se haga referencia a los enemigos financieros de un determinado candidato. Los informes detallados sobre negocios dudosos con los donantes son una excepción durante la mayoría de las campañas, especialmente en las que están por debajo del nivel presidencial. Ambos partidos denunciaron irregularidades durante el curso de la campaña presidencial de 1996, pero el grueso de los detalles sólo salió a la luz después de la elección. El personal de campaña está por lo general demasiado ocupado

³⁸ *The New York Times*, 8 de septiembre de 1998, p. A24.

³⁹ Kathleen Hall Jamieson, *Dirty Politics: Deception, Distraction, and Democracy* (1992); Thomas E. Patterson, *Out of Order* (1993).

como para dedicar mucho tiempo a investigar a sus rivales, aunque algunos revisan por lo menos superficialmente ciertos informes y filtran datos confidenciales a los periodistas. La mayoría de las organizaciones de prensa se muestran poco dispuestas a aparecer favoreciendo a uno u otro bando en su cobertura de las noticias, de modo que sólo ahondan en la investigación de asuntos de financiamiento si hay evidencia de un escándalo de proporciones. En las campañas para el Congreso el nivel de atención es con frecuencia incluso menor.

Todo lo anterior plantea serias dudas acerca de uno de los supuestos fundamentales en el cual se basa la publicidad, esto es, de que no sólo quienes infringen la ley, sino además aquellos sobre los cuales han ejercido una influencia excesiva los grandes donantes o intereses sospechosos, serán desenmascarados por la publicidad, censurados por los competidores y la prensa, y castigados en las encuestas. Más realista es la esperanza en un juicio retrospectivo, en el cual el financiamiento de una campaña se transforme en un tema de discusión en la próxima elección. No obstante, como factor restrictivo de conductas fraudulentas sólo afectará a aquellos que organicen campañas en forma reiterada, y es menos probable que tenga gran efecto durante un mandato senatorial de seis años que en un período de dos años de servicio en la Cámara de Representantes. Si la publicidad dificulta las cosas para los aspirantes, entonces la gama de opciones disponibles para los votantes se reducirá, y la capacidad de éstos para premiar o castigar con su voto las prácticas de financiamiento de campañas disminuirá aun más. En todo caso, la preocupación de los votantes por el dinero en la política tiende a adquirir un carácter general en lugar de concentrarse en determinados candidatos o intereses (las carreras presidenciales y algunos intereses de alto perfil constituyen excepciones parciales). Para la mayoría de la gente, rara vez hay un grado de equilibrio lo suficientemente estrecho entre las lealtades partidistas y los temas simbólicos o políticos como para permitir que cualquier revelación financiera, salvo las más sensacionales, incline la balanza en favor de algún candidato. Lo más probable es que las inquietudes en torno al dinero en la política lleven a algunos electores a retirar su apoyo a las campañas y a abstenerse de votar. En ese caso, una vez más se trata de un instrumento por medio del cual la reforma ha contribuido escasamente a fomentar la buena política.

A pesar de todo, pocos han sugerido terminar con la publicidad o limitarla significativamente (aunque una propuesta innovadora —la de los “fideicomisos ciegos”— impediría que los candidatos conocieran la identidad de los donantes; más adelante ahondaré en este tema). Si bien muchas propuestas actuales de reforma se concentran en los límites a las donacio-

nes y a los gastos, también hay un debate intenso sobre el problema de la publicidad. ¿Cuáles son los temas principales?

3.1. “Publicidad de temas específicos”

La FECA incluye normas claras en lo relativo a los Gastos Independientes, cuyo cumplimiento se asegura de manera eficaz. Por ejemplo, una organización conservacionista puede gastar dinero para financiar propaganda televisiva o tableros publicitarios que apoyan la elección del candidato X o llaman a derrotar a su oponente. Si bien los gastos en esas actividades no están sujetos a límites, la ley vigente exige que sean verdaderamente independientes y que se notifiquen cuando sobrepasen un pequeño umbral. Se le prohíbe a la organización coordinar sus actividades con la campaña del candidato X, recibir asesoría de su personal, e incluso recurrir a los mismos proveedores de dicho candidato. El objetivo es permitir el desarrollo de una actividad política independiente y, al mismo tiempo, evitar que las campañas burlen la ley canalizando fondos por intermedio de organizaciones de fachada, como era habitual bajo el imperio de la legislación de 1925.

Sin embargo, la “publicidad de temas específicos” es algo distinto. El hecho de que en esta publicidad *no* se mencione a candidatos específicos permite eludir las disposiciones de la FECA. Como ya se señaló, un grupo podría comprar espacios publicitarios sobre el tema del aborto en un distrito parlamentario donde un candidato apoya esta práctica y otro se opone a ella. Los detractores sostienen que si bien es cierto que en esos mensajes no se mencionan candidatos, su intención y su efecto son claramente ayudar a un bando o derrotar al otro, tal como ocurre con los Gastos Independientes, y que la ausencia de exigencias de divulgación de esos gastos constituye un importante vacío legal. Para otros, la “publicidad de temas específicos” permite que los grupos nacionales incursionen en la política estatal o local, acallando la voz de los grupos locales, menoscabando la participación voluntaria y desviando la atención de los problemas propios de esas jurisdicciones. Algunos han propuesto imponer límites directos a esos gastos, aunque tras el fallo en el caso *Buckley* es improbable que puedan cumplir con los requisitos de la Primera Enmienda. Más comunes son las propuestas de someter los gastos en publicidad de temas a formas de regulación menores. Aparte de la divulgación de los gastos incurridos en la publicidad de temas, los desembolsos podrían restringirse a dinero recaudado en el mismo estado o distrito en que se difunde cada anuncio, o bien se podría exigir

que como parte de cada mensaje se señale de manera más destacada la fuente de financiamiento.

La publicidad de temas específicos es un negocio de grandes proporciones: una base de datos compilada por el Annenberg Public Policy Center en la Universidad de Pensilvania enumeró 67 organizaciones que estaban patrocinando esos mensajes durante la campaña de representantes de 1997-1998, y se estimó (sobre la base de las propias declaraciones de los grupos) que sus gastos fluctuarían entre US\$ 260 millones y US\$ 330 millones. Esta suma más o menos duplicaría el rango calculado de US\$ 135-150 millones que se gastaron en esos mensajes entre 1995 y 1996, año de elecciones presidenciales⁴⁰. La publicidad de temas también tiene muchos detractores. A los titulares en particular no les agrada esta práctica porque los aspirantes pueden obtener el respaldo de grupos fuera del estado o del distrito sin verse afectados por desincentivos creados por la obligación de informar las donaciones. De todas maneras resulta difícil aducir argumentos convincentes en favor de la regulación. Por lo general se tiende a exagerar el efecto de la publicidad de temas específicos: en dos de los casos que se citaron con mayor frecuencia en 1998 —una elección parlamentaria especial celebrada en California, y una primaria para la Cámara de Representantes que tuvo lugar en Illinois—, a pesar de la propaganda en gran escala realizada por grupos contrarios al aborto, esta causa no logró triunfar. El argumento relativo a la intromisión de intereses nacionales en la política local también es dudoso: la mayor parte de la “publicidad de temas específicos” se refiere a materias —aborto, control de armas, política de atención de salud a nivel federal, por nombrar algunas— sobre las cuales los legisladores formulan políticas de alcance nacional. Tal vez alcanza más importancia un argumento que tiene que ver con la buena política: ¿qué argumento constitucional o político puede ofrecerse para *limitar* el debate y el intercambio de puntos de vista, o para imponer obstáculos a la participación política de ciudadanos o grupos comprometidos en la sociedad civil, en una época en que a muchos ciudadanos les parece que el sistema político no aborda los temas que más les preocupan?⁴¹ Muchos argumentos en favor de la regulación de la “publicidad de temas específicos” no son más que opiniones de que ello se debe hacer simplemente porque en este momento no está reglamentada, o bien se basan en el supuesto de que todos los gastos políticos son sospe-

⁴⁰ Annenberg Public Policy Center, University of Pennsylvania, <http://www.asc.upenn.edu/appc/issueads/release1.htm> (para la base de datos, véase <http://www.asc.upenn.edu/appc>). Véase también “Groups Spending \$ 260 Million on Ads to Promote Agendas”, *The New York Times*, 15 de octubre de 1998, p. A27.

⁴¹ Stanley C. Brubaker, “The Limits of Campaign Spending Limits” (1998), pp. 33-54.

chosos. Todavía no se ha especificado cómo se beneficiarían las opciones de los ciudadanos o la salud del proceso político en un sentido amplio si se introdujeran más regulaciones.

3.2. *Requisitos más selectivos en materia de publicidad*

Si la publicidad produce un cúmulo de información inservible, ¿por qué no hacerla más selectiva? Podríamos exigir que se aplicara sólo a las grandes donaciones, por ejemplo a las que sobrepasen los US\$ 100.000, o a las que constituyan una proporción tan alta —digamos el 5%— de los gastos de un candidato que pudieran indicar una excesiva dependencia de un solo donante. Si bien cualquier medida de este tipo requeriría elevar en forma considerable los límites a las donaciones, el resultado podría ser un sistema de divulgación más *útil*, y un proceso lo suficientemente sensible para revelar potenciales abusos sin desalentar las contribuciones monetarias. Ese régimen también podría ayudar a los aspirantes, permitiéndoles iniciar una campaña a pulso, con unos pocos aportes importantes, y reducir al mismo tiempo los costos administrativos de la divulgación u obligación de informar.

La publicidad selectiva sin duda plantea interrogantes. El problema más obvio se refiere al umbral o porcentaje máximo: sin límites de gasto prefijados —prohibidos por el fallo del caso *Buckley*— no hay manera de saber el porcentaje de financiamiento proporcionado por un donante particular a una determinada campaña sino hasta después de la elección. Una manera razonable de soslayar este problema podría ser utilizar como base el costo promedio de las campañas anteriores. Puesto que el costo de las campañas puede variar considerablemente, para la Cámara de Representantes podríamos emplear como pauta el costo promedio de las dos campañas previas para un determinado asiento, o bien comparar esa cifra con el promedio para *tipos* de distritos similares (urbanos o suburbanos versus rurales, asiento vacante versus una competencia con un funcionario titular) y usar el más alto de ambos promedios como punto de referencia. Para las campañas senatoriales, los costos promedio de las campañas anteriores para un determinado asiento podrían cotejarse con cifras nacionales sobre el gasto promedio per cápita de la población en edad de votar, tomando una vez más la cifra más alta como criterio de referencia.

La publicidad selectiva, combinada con límites más altos, induciría a los grandes donantes a repartir sus aportes en montos más pequeños, los que sumados, sin embargo, excederían el umbral de publicidad. Por consi-

guiente, sería preciso que los procedimientos de informar las donaciones conservaran *grosso modo* la forma que tienen ahora —tal vez aumentando algo el umbral que deben superar las donaciones para ser notificadas—, pero que sólo se *publicaran* los datos en caso de que las donaciones excedan un umbral preestablecido, ya sea con una sola donación, ya sea con el total de varios aportes. Los datos completos sobre el financiamiento seguirían disponibles para los investigadores y fiscales de la FEC cuando fuera necesario, para indagar (entre otras cosas) la posibilidad de que un donante haya canalizado sumas importantes de dinero a una campaña utilizando los nombres de otras personas —práctica habitual en virtud de la ley de 1925. Una vez más en este caso, podríamos dar un trato distinto a los individuos y a los PAC. Es probable que los PAC aporten fondos a un mayor número de campañas, y de este modo desembolsen grandes cantidades de dinero sin exceder el umbral de publicación (de donaciones que excedan el límite) en ninguna de dichas campañas. Así pues, podría exigirse la publicación de las donaciones de los PAC que superaran un umbral más bajo —digamos US\$ 25.000, el 5% de una determinada campaña, según sea el punto de referencia sugerido anteriormente—, y al mismo tiempo publicar las donaciones individuales que excedan los US\$ 100.000 ó el 20% de la cifra de referencia. El objetivo sigue siendo revelar información que los votantes y los periodistas puedan utilizar fácilmente.

4. Actuales iniciativas legislativas

Hoy se encuentran en estudio varias propuestas serias para “reformular las reformas”. Sin embargo, pese a que el actual sistema cuenta con pocos defensores, hay poco consenso respecto a cuáles son los verdaderos problemas, o qué alternativas permitirían resolverlos. Los congresistas se muestran reacios a mejorar las posibilidades de triunfo de los aspirantes, y ninguno de los dos principales partidos desea correr el riesgo de fortalecer al otro. La iniciativa de reforma más notoria ha sido el proyecto de ley McCain-Feingold, llamado así por sus promotores en el Senado, el republicano John McCain y el demócrata Russell Feingold. Este proyecto, junto con una medida complementaria que se debate en la Cámara de Representantes, controlaría el “dinero blando” y la “intermediación”, reduciría o eliminaría las donaciones de los PAC, crearía incentivos (por medio de la entrega de espacios televisivos y franqueo gratuitos) para que los candidatos se sometan a límites voluntarios a los gastos, y exigiría que la recaudación de fondos se efectuara principalmente al interior de los estados o

distritos de origen de los candidatos⁴². El proyecto McCain-Feingold fue presentado tanto en la legislatura que entró en funciones en 1998 como en la que la precedió; a pesar de que su equivalente en la Cámara de Representantes (el proyecto Shays-Meehan) fue aprobado, no se convirtió en ley. Es probable que en los futuros congresos se presenten variantes del proyecto McCain-Feingold, pero en este trabajo me concentraré en las propuestas que plantean la adopción de cambios más radicales.

4.1. *Liberalización, información y publicidad:*

El proyecto de ley Doolittle

En 1997, John T. Doolittle, representante republicano por el estado de California, presentó un proyecto de ley de Legislatura Ciudadana y Libertad Política (HR 965). Citando las ventajas de los titulares consagradas en la ley actual, y criticando severamente el papel del gobierno federal en las campañas, Doolittle propone revocar los actuales límites a los aportes efectuados por individuos, PAC y partidos, y poner fin al financiamiento público de las campañas presidenciales. Él impondría requisitos más estrictos para los informes sobre las fuentes de las donaciones, exigiría que las campañas presentaran informes por vía electrónica cada 24 horas durante los últimos 90 días previos a una elección, y publicaría los datos en internet⁴³.

La corrupción casi no se mencionó en el discurso que el representante Doolittle pronunció en marzo de 1997 al presentar el proyecto de ley. En su lugar, fundamentó el proyecto en que la iniciativa privada y no el gobierno federal debería asumir la responsabilidad principal de financiar y vigilar el proceso político, y en que es necesario fomentar —y divulgar ampliamente—, en vez de limitar, la expresión política por la vía de las donaciones. Además, según Doolittle, su proyecto de ley ayuda a los aspirantes al suprimir los límites a las donaciones, y beneficia al proceso político al eliminar los subsidios a candidatos presidenciales marginales. El proyecto de ley es digno de elogio por haber refutado la creencia generalizada de que el dinero en sí es un factor corruptor en la política, y por haber abordado el problema de los límites demasiado restrictivos a las donaciones. Las propuestas de Doolittle en cuanto a la publicidad son más discutibles: hoy los datos están disponibles en internet, mientras que la notificación diaria im-

⁴² Bertram J. Levine, "Campaign Finance Reform Legislation in the United States Congress: A Critique" (1997), p. 7.

⁴³ John T. Doolittle, "Citizen Legislature and Political Freedom Act" <http://www.house.gov/doolittle/campfin.htm>

pondría un enorme costo administrativo a las campañas, el cual lo sufragarían más fácilmente los titulares que los aspirantes. El proyecto de ley no aborda las implicaciones en favor de los titulares o los problemas de saturación de datos que entraña la publicidad. Y además no queda claro en qué medida ayudará realmente a los aspirantes: la eliminación de los límites a las donaciones podría permitir que más aspirantes *lanzaran* campañas, pero en un ambiente sin límites y de publicidad rápida, a los titulares tal vez les costaría menos que ahora superar el nivel de gastos de los aspirantes. En efecto, en una situación sin límites, a los titulares que se enfrentan con aspirantes mejor provistos de fondos quizás les parezca más tentadora que hoy la alternativa de presionar a los donantes. Asimismo, es dable suponer que una política de ausencia de límites a las donaciones ayudaría a los republicanos tanto en la carrera parlamentaria como en la presidencial, dados sus vínculos más amplios con el mundo empresarial, mientras que la supresión del financiamiento público en las carreras presidenciales posiblemente perjudicaría las oportunidades de los demócratas en ese nivel.

De todos modos, la propuesta de Doolittle es una opción distintiva; por cierto, ya que descansa en la publicidad y en la iniciativa privada, representa un tipo de modelo estadounidense “puro”. Su atractivo depende de cómo sopesemos los riesgos de corrupción de las donaciones ilimitadas y la mayor desigualdad financiera que probablemente traerían consigo la eliminación de los límites y el término del financiamiento público, en comparación con los presuntos beneficios de un sistema de publicidad más enérgico. En cuanto a ese balance, mi evaluación es pesimista. Significaría confiar aún más en la ya dudosa capacidad (y disposición) del electorado para vigilar el proceso por medio de votos y para compensar las desigualdades con sus propias donaciones; mientras tanto, empeoraría el problema de la saturación de datos, y los votantes quedarían más vulnerables al *uso* dudoso de los datos divulgados. La crítica hecha por el representante Doolittle del papel del gobierno federal en el financiamiento de las campañas se basa más bien en criterios ideológicos que en un daño comprobado al proceso político, siendo una importante excepción su argumento para suprimir los límites a las donaciones basado en la Primera Enmienda.

¿Podría mejorarse la propuesta de Doolittle al combinarla con la idea de que el requisito de divulgación se limite a las contribuciones muy cuantiosas? Esta medida sin duda haría que los datos divulgados fuesen más útiles y aliviaría gran parte de los gastos administrativos que supone la notificación diaria. Por otra parte, se mantendría latente el peligro de corrupción que revisten las donaciones ilimitadas, lo mismo que los posibles sesgos de este proyecto de ley en favor de determinados partidos y de los titulares.

4.2. *Fideicomisos ciegos: En lugar de publicidad, reserva*

Un enfoque significativamente diferente se basa en la noción de reserva y no de publicidad. Recordemos que mientras los candidatos sepan quiénes son sus donantes, según se argumenta, incluso un límite pequeño a las donaciones permite que los donantes ejerzan su influencia corruptora y que los políticos recurran a la extorsión. Es más, como ya se explicó, la publicidad desincentiva las donaciones a los aspirantes, problema que podría considerarse una “extorsión leve” de parte de los titulares que quieren ser reelegidos. Un método innovador para remediar esta situación sería crear *fideicomisos ciegos*. Este sistema exige dos requisitos: que los candidatos no sean informados de la identidad de los donantes, y que una autoridad confiable, como la FEC, mantenga esa reserva. Como lo describe Levine:

La logística para este sistema no tiene por qué ser complicada. Se podría abrir una cuenta anónima en la FEC para cada candidato parlamentario. Todas las donaciones se enviarían a la Comisión para ser depositadas en la cuenta del candidato seleccionado. La Comisión emitiría cheques en forma periódica para que cada candidato gire contra los fondos depositados en su cuenta. Éstas serían fiscalizadas por investigadores federales designados, y el secreto bancario sólo se rompería cuando fuese preciso asegurar el cumplimiento de la ley o ejecutar fallos judiciales⁴⁴.

La administración escrupulosa es un requisito absolutamente necesario para que los fideicomisos ciegos tengan éxito. Los supervisores del sistema tendrán en sus manos información de gran valor para cualquiera que pretenda incomodar, influenciar o incluso chantajear a los políticos o a los donantes. Sería esencial asegurar que los datos serán siempre verdaderamente confidenciales, y mantener el grado suficiente de independencia política para lograr rechazar las solicitudes de datos sospechosas. Por ejemplo, se podría requerir una orden judicial para entregar datos que revelen las fuentes y los beneficiarios de donaciones individuales.

La lógica anticorrupción de la propuesta es sencilla: como los candidatos desconocen la identidad de los donantes, éstos no están en condiciones de exigir que se les retribuyan favores. También se dificultaría la extorsión, ya que un candidato no podría saber si aquellos a quienes pretende presionarles están aportando realmente dinero. Otro obstáculo contra la

⁴⁴ Levine, “Campaign Finance Reform Legislation in the United States Congress: A Critique” (1997), p. 21.

extorsión consistiría en otorgar un período de gracia de diez días hábiles durante los cuales un donante podría retirar su aporte, notificando a la FEC. Los fideicomisos ciegos también debilitarían los incentivos para “intermediar” los aportes, por cuanto ni los donantes originales ni los “intermediarios” podrían ser identificados. Los donantes no ahogarían otras voces, y la recaudación de fondos dejaría de ser una preocupación constante. Con esto, el acceso a los representantes tendría que basarse en criterios diferentes de las donaciones, lo que —según los partidarios de los fideicomisos ciegos— sería un importante paso hacia una buena política.

Otra ventaja, que reviste mayor importancia en países que sólo recientemente han vuelto a la democracia electoral es que los fideicomisos ciegos ayudarían a garantizar el carácter reservado del voto. Algunos donantes podrían temer que la publicación del monto de sus donaciones equivalga a revelar su voto, lo cual los expondría a presiones o represalias. Sin embargo, con un sistema de fideicomiso ciego bien administrado se eliminaría este freno a donar y a votar. Además, en la medida en que la publicidad realmente desalienta las donaciones a los aspirantes, la reserva mejoraría el clima de competencia política y de libre debate. Tanto en democracias maduras como en las emergentes resulta esencial que la opinión pública comprenda cómo se financian las campañas. El sistema de fideicomisos ciegos, además de evitar que los candidatos conocieran la identidad de los donantes, permitiría que se publique mucha información útil. Ésta podría incluir el desglose de las donaciones a cada candidato o partido, por tamaño, región geográfica, tipo de donante (individual, empresarial o sindical), etcétera. Podría autorizarse la revelación de datos sobre donantes y beneficiarios de sumas que excedan un umbral muy alto, lo que vendría a ser una excepción al “anonimato” del sistema en general, pero se trata de una disposición que podría exponer a patrocinadores muy importantes, y a los políticos a quienes favorecen, a un provechoso escrutinio público. La información de este tipo podría ser mucho más útil para los votantes que el actual diluvio de datos sobre las donaciones individuales que vemos en los EE. UU.

Quienes se oponen a este procedimiento temen que el impedir que los donantes se identifiquen traerá consigo una merma en las donaciones, lo que privará al proceso político de los fondos necesarios. Los partidarios replican que *es conveniente* erradicar del sistema la práctica de ofrecer apoyo a cambio de retribuciones. El efecto de los fideicomisos ciegos sobre el volumen del financiamiento privado es difícil de predecir, al menos por dos razones. En primer lugar, dicho volumen depende en parte de los motivos que hay detrás de las donaciones, los que no son fáciles de establecer

(aunque un estudio⁴⁵ sugiere que incluso a quienes suelen aportar sumas considerables no les agrada el sistema actual de los EE. UU., lo que contradice la hipótesis de que existe hoy mucho tráfico de influencias). Así, habría dos escenarios extremos: si las donaciones a cambio de favores, o que son producto de extorsiones, constituyen una realidad lo suficientemente habitual como para que los fideicomisos ciegos ofrezcan enormes ventajas para combatir la corrupción, podríamos enfrentar una crisis de financiamiento privado y tal vez se necesiten subsidios. Pero si los aportes a cambio de favores ya están lo suficientemente limitados como para que no se produzca una contracción en el financiamiento privado, cabría preguntarse si los fideicomisos ciegos se justifican.

Otro problema es que en términos prácticos algunas donaciones podrían ser menos anónimas que otras. Hay ciertos temas que son de interés de unos pocos grupos muy conocidos; así, a un candidato que ha manifestado enérgicamente su oposición al control de armas y ve que su fondo de campaña está prosperando, no le costará mucho deducir de dónde han provenido los aportes —en este caso, de la Asociación Nacional de Tiro con Rifle. A pesar de todo, esos grupos claramente identificables y bien financiados constituyen la excepción y no la regla. Y, fundamentalmente, el propósito de los fideicomisos ciegos es prevenir el cohecho y la extorsión, no vigilar la expresión política, o cortar todos los vínculos entre las posturas de los candidatos frente a los temas y el financiamiento que reciben. Esa “retroalimentación” es un componente saludable de la política competitiva, y también proporciona información útil para la prensa, la opinión pública y otros ciudadanos que siguen el proceso electoral. A decir verdad, los fideicomisos ciegos podrían intensificar los estímulos para adoptar posiciones públicas claramente definidas.

Otro problema posible es que si a los grupos acaudalados se les impide atribuirse el mérito de las donaciones directas, ellos podrían desviar sus recursos hacia la “publicidad de temas específicos” y los Gastos Independientes, áreas donde tienen libertad para identificarse (en el caso de la publicidad de temas) o donde incluso están obligados a hacerlo (en el caso de los Gastos Independientes). En ambas alternativas se comprometería el carácter reservado de los fideicomisos ciegos —transformándolos en la práctica en un sistema optativo para los donantes lo suficientemente adinerados como para financiar campañas grandes en los medios de comunicación, pero no para los donantes más pequeños— e irónicamente podría

⁴⁵ John Green *et al.*, “Individual Congressional Campaign Contributors: Wealthy, Conservative, and Reform-Minded”(1998).

ocurrir que quienes gastan grandes sumas adquieran en las campañas un papel más protagonista que el que tienen en la actualidad. Sin embargo, es muy probable que este supuesto peligro esté exagerado, como sostuve en una sección anterior, y de hecho podría ser beneficioso (como acabo de señalar) someter a esos grupos acaudalados a un examen público detallado. Un problema relacionado es el de las donaciones en especie: puede que grupos de interés o partidarios de una determinada causa proporcionen a las campañas datos de encuestas, investigaciones sobre políticas y asesoría de consultores especializados en medios de comunicación y campañas. Podría ser difícil determinar el valor de esa asistencia, así como no es fácil en la práctica distinguir entre colaboración voluntaria prestada por individuos (quienes perfectamente pudieran estar afiliados a varios grupos de interés), y personal e información proporcionados directamente por una organización con el fin de respaldar una campaña. Para manejar esto se podría exigir que los donantes organizados —grupos de interés, PAC y organizaciones políticas, pero no personas individuales⁴⁶— presentaran a la FEC informes que indicaran el valor de mercado de las donaciones en especies que excedan un umbral modesto. El exigir a los donantes que encarguen avalúos independientes de sus donaciones en especie podría elevar los costos de tramitación de las donaciones en especies y, de esta manera, se evitaría que el apoyo en especies se convirtiera en una nueva forma de “dinero blando”; a la vez, no se desincentivaría la participación voluntaria en política.

Si a los partidos se les exigiera recibir sus propios donativos directos a través de fideicomisos ciegos, se podría destinar una mayor cantidad de subsidios a los partidos sin transformar a sus dirigentes en una fuente de “corrupción centralizada”.

Lo anterior no quiere decir que los fideicomisos ciegos sean la respuesta al problema del “dinero blando”, cuyos flujos son sencillamente demasiado cuantiosos como para mantenerlos eficazmente en el anonimato. El control del dinero blando sigue siendo un tema aparte, como también lo es el de los resguardos para los procesos de nominación, destinados a asegurar que los dirigentes de los partidos y los grandes donantes no puedan traducir sus recursos en un control excesivo del acceso a las candidaturas. No obstante, los fideicomisos ciegos podrían ayudar a crear partidos con más fondos, capaces de mantener cierto grado de disciplina y coherencia política entre sus candidatos.

⁴⁶ El criterio usado para eximir a los individuos es que pocos de ellos estarían en condiciones de realizar cuantiosas donaciones en especies.

Los fideicomisos ciegos no abordan todos los problemas de financiamiento de las campañas, sino sólo los peligros del cohecho y la extorsión. Ellos no prometen una equiparación generalizada de la influencia en el sistema político. Cabe recordar que la capacidad de los intereses bien financiados de defender eficazmente sus posturas no es nueva, no es sólo el producto de donaciones a las campañas, y no sería erradicada ni por los fideicomisos ciegos ni por ninguna otra serie de reformas que no violan la Primera Enmienda. No se puede ni se debe utilizar ningún sistema de reglas para el financiamiento de las campañas como instrumento para imponer algún tipo preconcebido de igualdad en la expresión política, en los puntos de vista o en las campañas. Por el contrario, las reglas deberían estar orientadas hacia un objetivo más limitado —pero más beneficioso—, cual es el de prevenir la corrupción.

Pese a sus limitaciones, los fideicomisos ciegos representan una idea que vale la pena analizar a fondo. Particularmente en un país que está completando un proceso de consolidación democrática y promulgando una legislación de financiamiento de las campañas desde cero, los fideicomisos ciegos podrían constituir un mecanismo eficaz para incorporar a más donantes individuales al resguardarlos de las presiones —de los políticos y de otros actores—, fomentándose así un clima de competitividad política más fluida y con una base más amplia. También podrían contribuir de un modo beneficioso a moldear la cultura política de la elite, permitiendo que los políticos y los grupos de interés en conjunto demuestren su probidad y eviten *la apariencia* de corrupción —además de inhibirla de hecho—, con lo cual aumentaría la credibilidad de la política democrática.

5. Los subsidios y el problema de la competencia imparcial

Al comenzar este análisis sugerí que el actual régimen regulador favorece a los candidatos titulares en desmedro de los aspirantes, y a los partidos establecidos por sobre los partidos nuevos y los independientes. La FECA no creó estas ventajas por sí sola, y los aspirantes y las nuevas colectividades casi siempre enfrentan una batalla imposible. Pero si la ley aumentara las ventajas actuales de los titulares, eso sería un motivo de gran preocupación.

A nivel federal, la única ayuda directa que reciben los aspirantes y los partidos nuevos es para las campañas presidenciales, a través del Fondo para Campañas Presidenciales. El apoyo a las campañas y a las convenciones para nominación de candidatos se otorga a los aspirantes de los partidos

más grandes, igual que a los titulares que van a la reelección; en teoría también está disponible para los demás, aunque para tener derecho a él es preciso obtener el 5% ó más de la votación— un umbral alto, que resulta aún más elevado para los candidatos independientes y de partidos nuevos por el hecho de que ellos no reciben fondos sino hasta después de la elección. Tal como ocurre con los candidatos de los grandes partidos que no aceptan el financiamiento público, los aspirantes independientes y de partidos nuevos no están sujetos a límites en cuanto a sus gastos globales, pero están sometidos a las mismas restricciones en cuanto a límites de las donaciones y exigencias de notificación que se aplican a los demás.

Parece poco probable que los congresistas titulares vayan a promulgar alguna legislación que favorezca a sus competidores, pero en tal caso hay muchas opciones. Elevar las cifras tope para las donaciones y el monto del umbral para la divulgación podría contribuir en alguna medida a que más aspirantes entren en competencia (aunque se plantea una duda interesante, y a la vez especulativa, si acaso también podría favorecer aun más a los titulares). Los subsidios anticipados para los aspirantes que alcancen un determinado umbral de apoyo serían particularmente valiosos. Una pregunta razonable es en qué nivel hay que fijar ese umbral: no tiene mucho sentido subsidiar a todo aquel que desee presentarse como candidato a un cargo, pero si se fijan requisitos demasiado exigentes se eliminarían los beneficios de los subsidios. De igual manera, un subsidio que parece generoso para un distrito urbano de la Cámara de Representantes tal vez resulte absolutamente insuficiente para un distrito rural donde los costos de los espacios televisivos y de transporte son mucho mayores.

Cualquier propuesta para subsidios públicos plantea preguntas en cuanto al papel que le caben al Estado y a la sociedad civil en la política. Porque defienden intereses privados, los partidos y los candidatos podrían aparecer como no merecedores de un aporte público. Pero los candidatos que compiten —e incluso en mayor medida los partidos bien organizados y competitivos que cuentan con un sólido respaldo a nivel popular— también prestan servicios valiosos a toda la sociedad. Ellos crean y ofrecen alternativas políticas a la sociedad. Generan un clima de competencia estructurada, pero intensa (un valioso obstáculo contra la corrupción), tanto durante las campañas como en su papel de gobierno o de oposición entre las elecciones. Ellos movilizan la participación popular en las decisiones que afectan a la vida de las personas, y contribuyen a que el sistema político consiga y mantenga su legitimidad. La democracia y, en general, sus beneficios para la sociedad son tan importantes y tan difíciles de mantener sin esos organismos políticos, que el aporte de una cantidad moderada de recursos públicos para aumentar su vitalidad parece, sin duda, una muy buena inversión.

Por cierto, este argumento tiene algunas limitaciones: el financiamiento público total eliminaría la necesidad de que los candidatos apelen a la gente y a los grupos de la sociedad para conseguir apoyo financiero, y despojaría a los intereses privados de un importante medio de expresión de sus posturas políticas; ninguna de estas consecuencias ayudaría a la causa de la buena política. Sin embargo, otros enfoques podrían transformar los subsidios en incentivos: podríamos garantizar un subsidio mínimo, y luego otorgar una subvención de contrapartida, de porcentaje decreciente, para los fondos reunidos que sobrepasen ese nivel. Todos los candidatos a la Cámara de Representantes que alcancen un umbral de apoyo comprobado podrían recibir US\$ 100.000; luego, un aporte adicional de US\$ 0,25 por cada dólar de los próximos US\$ 50.000, US\$ 0,20 por cada uno de los próximos US\$ 50.000, y así sucesivamente en una escala decreciente. Esa propuesta podría perfeccionarse aún más si se igualan sólo los fondos reunidos al interior del propio distrito o estado del candidato, si se vinculan los subsidios a actividades de carácter genuinamente popular, o tal vez si se aplica un “impuesto” que exija a las campañas entregar a la FEC una pequeña parte de las donaciones que superen un cierto umbral. La medida del “impuesto” podría inhibir el gasto excesivo, limitar la capacidad de los titulares para gastar más que sus contrincantes y ayudar a financiar los subsidios. A los candidatos siempre les resultará más conveniente crear una organización activa y recaudar dinero, los aspirantes podrían reunir las condiciones para recibir el decisivo financiamiento *anticipado*, y el monto del subsidio reflejaría, por lo menos de manera aproximada, el costo real de efectuar una campaña en un determinado distrito. (Podría esbozarse una fórmula para el Senado sobre la base del ingreso per cápita para reflejar las diferencias entre las poblaciones de los estados.) Existen muchas variantes posibles de los sistemas; el aspecto más importante que debe destacarse es que los subsidios ofrecen maneras de fomentar positivamente la política competitiva, y oportunidades para combinar en forma innovadora los recursos públicos y privados⁴⁷.

En el Reino Unido todos los partidos políticos que logran poner en campaña a por lo menos 50 candidatos a parlamentarios en los 651 distritos electorales del país reciben espacios televisivos gratuitos tanto en las estaciones comerciales como en la BBC, de propiedad estatal. Estas Transmisiones Políticas Partidistas (TPP) se asignan a los partidos en una proporción aproximada al número de candidatos que tengan; a los partidos mayoritarios (Laborista y Conservador), y en muchas elecciones también el

⁴⁷ Mis sinceros agradecimientos a Bertram Levine por sus comentarios sobre este tema.

Partido Liberal Demócrata, se les conceden cinco espacios de 10 minutos durante una campaña, que por lo general dura entre cuatro y cinco semanas. Los partidos menores suelen contar con un espacio cada uno; en las recientes elecciones, partidos tan diversos como los Verdes, el Partido de la Ley Natural, el Partido del Referéndum, y el abiertamente racista Partido Nacional Británico han tenido la oportunidad de exponer sus puntos de vista ante la opinión pública. Las colectividades corren con los gastos de producción de sus programas, y la mayoría emiten mensajes de 5 en vez de 10 minutos, en parte por razones de costo, pero también por temor a “fatigar a los televidentes” y a que ellos se sientan molestos por la interrupción de sus programas favoritos. También hay TPP radiales. Esta política está ligada a otros tipos de control: las campañas en distritos electorales locales funcionan con cifras tope de gastos muy bajas, y nadie puede comprar espacios de ningún tipo en los medios de comunicación. Un aspecto loable del sistema británico, si bien menos conocido, es que los tres partidos mayoritarios continúan recibiendo también espacios gratuitos para TPP entre las elecciones.

Gran Bretaña está cerca de adoptar una legislación de mayor alcance. Un comité parlamentario recomendó no hace mucho promulgar leyes que limitarían los gastos de los partidos grandes a 20 millones de libras por cada colectividad (una reducción considerable del total de 53,5 millones de libras en gastos de los partidos Laborista y Conservador en 1997), exigirían la divulgación pública de donaciones a los partidos nacionales que superen las 5.000 libras (y de las donaciones a grupos partidistas locales por 1.000 libras o más), y concederían deducciones de impuestos a donaciones de hasta 500 libras. Las empresas que efectúen donaciones de tipo político deberán conseguir en forma regular la autorización de sus accionistas, y no se permitirán las donaciones provenientes del extranjero. Además, entre los cambios se incluirían la creación de una nueva Comisión de Elecciones y posibles incrementos en los subsidios que actualmente se pagan a los gabinetes que operan en la sombra de los partidos de oposición. Los fideicomisos ciegos —utilizados en forma experimental por el Partido Laborista en su campaña de 1997— estarían prohibidos por motivos de transparencia e información pública, y debido a los problemas que hubo en 1997⁴⁸.

No es fácil predecir exactamente en qué medida la legislación actual, o la propuesta, podrían mejorar la competitividad, entre otras cosas

⁴⁸ *The Daily Telegraph*, Londres (<http://www.telegraph.co.uk/et?ac=000453444665293&rtmo=wMt5lfbw&atmo=lllllllx&pg=/et/98/10/14/nfund114.html>); véase además “Britain: Campaign Funds Would Be Capped”, *The New York Times*, 14 de octubre de 1998, p. A6.

porque el sistema electoral basado en la mayoría relativa se encuentra brutalmente sesgado en favor de los dos partidos principales, y la proporción de “asientos seguros” ha aumentado gradualmente en las últimas décadas. No obstante, vale la pena analizar con atención las maneras de respaldar la competencia política. Los espacios televisivos gratuitos (que han podido imponerse al transformarse en un requisito para la concesión de permisos de transmisión) constituyen una modalidad que se suele proponer en los Estados Unidos como una manera de disminuir el grado de dependencia de los candidatos respecto de los donantes, y de aumentar la competitividad de los aspirantes⁴⁹. Pero el valor de esas propuestas como herramientas contra la corrupción es dudoso si, como se sugirió anteriormente, el poder radica en los candidatos —particularmente en los titulares— y no en los donantes. Los espacios televisivos gratuitos pueden resultar más atractivos como medida para aumentar el grado de competencia, pero los costos de las transmisiones televisivas no constituyen un factor tan importante de los gastos como a menudo suponemos: pese a que en las campañas presidenciales y senatoriales la televisión resulta de utilidad, muchos candidatos urbanos y suburbanos que aspiran a la Cámara de Representantes —cuyos distritos constituyen sólo una pequeña parte de los costosos mercados de los medios de comunicación televisivos de la zona metropolitana— utilizan la televisión en forma limitada o simplemente prescinden de ella. Un análisis periodístico de los gastos de los titulares de la Cámara de Representantes en 1990, 1992 y 1994 reveló que la propaganda televisiva daba cuenta de un promedio que fluctuaba sólo entre el 20% y el 25% de los gastos totales⁵⁰. Los problemas prácticos surgirían en áreas urbanas y suburbanas donde el gran número de campañas, sumadas a la publicidad de temas específicos, crearían una avalancha de espacios políticos televisados que podría desperatar la antipatía de los telespectadores y al mismo tiempo ahogar el mensaje de cualquier candidato.

6. Partidos, dinero blando y la cantidad suficiente de fondos

La mayoría de las propuestas para reformas nuevas giran en torno al concepto de limitar el gasto y restringir aun más las donaciones. Este enfo-

⁴⁹ Véase, por ejemplo, Larry J. Sabato, *Dirty Little Secrets: The Persistence of Corruption in American Politics* (1996).

⁵⁰ C. Anderson, “Running Scared: Incumbent Security and Campaign Spending in the House of Representatives, 1972-1992” (1998), pp. 25-30; Dwight Morris, “The Myth of Exploding TV Advertising Costs”, *The Washington Post*, 17 de septiembre de 1996, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-signs/money/archive/money091796.htm>

que recurre a una sospecha generalizada en cuanto al papel del dinero y de intereses organizados en la política, y a menudo consigue un alto grado de apoyo; pero es muy posible que sea un juicio errado. Como ya se indicó en líneas anteriores, las sumas gastadas por votante son pequeñas. Los gastos también son irregulares: las campañas para cargos federales suelen recibir grandes cantidades de fondos, mientras que los candidatos que compiten en elecciones a nivel estatal o local —particularmente en años en que no hay elecciones presidenciales— muchas veces tienen que arreglárselas con muy poco dinero, un factor que contribuye al bajo nivel de concurrencia a las urnas en muchas de esas elecciones. Como ya se indicó, los límites a las donaciones —concebidos de acuerdo con la suposición de que se aplicarían límites máximos a los gastos generales— han experimentado una drástica disminución en términos reales por efecto de la inflación. Sólo para recuperar los valores perdidos se necesitaría imponer límites individuales de aproximadamente US\$ 3.000 por campaña, y US\$ 75.000 en conjunto por año calendario, y cerca de US\$ 15.000 para los PAC en cada elección; subir los límites sería recomendable por motivos de política. Ajustes similares se precisan para los *matching funds* presidenciales —tal vez podrían igualarse los primeros US\$ 1.000 en donaciones individuales—, pero se podría requerir otro incremento en el *income tax checkoff*. Esto plantea un problema de rendimiento decreciente. El aumento del *income tax checkoff* —aun cuando no acrecienta nuestros impuestos ni reduce nuestras devoluciones— podría disgustar a los ciudadanos que desean elegir adónde va su dinero en lugar de financiar a todos los candidatos a la vez. Incluso ahora, según el representante Doolittle, sólo el 15% de los contribuyentes hace su aporte por la vía del *income tax checkoff*.

La política actual debilita a los partidos al canalizar los fondos directamente hacia los comités de campaña, reduciendo así la función de las colectividades como fuente de financiamiento y con ello su capacidad de imponer disciplina entre sus candidatos. (Un problema relacionado es que la legislación hace recaer la mayor parte del peso del cumplimiento de la ley y de la responsabilidad en los jefes o en los tesoreros de las campañas y no en los propios candidatos.) Hay muchos factores que están debilitando a los partidos políticos estadounidenses —las reformas introducidas a comienzos de los años setenta en el proceso de nominación de candidatos ha sido uno de ellos, particularmente en el caso de los demócratas— y el proceso de declinación se ha mantenido por lo menos desde los años sesenta. Pero la opción de fortalecer los partidos por medio de nuevas inyecciones de dinero a sus dirigentes tiene sus riesgos. Por ejemplo, poderosos líderes del Poder Legislativo, como Newt Gingrich, el vocero de la Cámara

de Representantes, y Willie Brown mientras ejerció la función de vocero de la Cámara Legislativa del estado de California, han creado “PAC personales”, los cuales reciben aportes que luego se distribuyen entre los partidarios políticos de los líderes como contribuciones a *sus* campañas. El resultado es un sistema de patrón-cliente que como mínimo les otorga a los altos dirigentes un enorme grado de influencia sobre sus “candidatos clientes”, y es razonable suponer que se podrían convertir en la base de una red de corrupción integrada verticalmente⁵¹. Encauzar una proporción demasiado grande de los fondos a través de esos PAC, o por intermedio de los dirigentes de los partidos, no contribuye necesariamente a compensar la insuficiencia de fondos en todo el proceso electoral; a decir verdad, la canalización de recursos hacia los “candidatos clientes” podría agudizar aun más el déficit en otras partes. Peor aun, podría crear oportunidades de “corrupción especializada” para donantes inescrupulosos —o, lo que es más probable, aumentar las oportunidades para que los dirigentes recurran a la extorsión. Del mismo modo, si se eliminan todos los límites a las donaciones, o se fijan en un nivel demasiado alto, se derribaría un importante obstáculo de la extorsión.

Un problema más polémico lo plantea el “dinero blando” —es decir, el dinero que se dona sin restricciones a los partidos políticos para actividades proselitistas y de fortalecimiento de la colectividad, o dinero dirigido hacia las operaciones de los candidatos en algunos estados donde se aplican leyes menos estrictas. Puede que los vacíos en la FECA sean una causa del fenómeno del “dinero blando”, pero es probable que otra causa sea la dificultad de recaudar fondos bajo las estrictas exigencias que se aplican a las donaciones y a su publicidad. Los montos en juego son elevados: durante el ciclo de elecciones 1995 y 1996 el Partido Demócrata reunió US\$ 123,9 millones en “dinero blando” —un aumento de 242% comparado con la campaña presidencial anterior— y los republicanos recaudaron US\$ 138,2 millones, lo que representa un alza del 178%⁵². Estas prácticas sin duda burlan la ley. Sin embargo, los detractores suelen omitir cuál es el valor de las regulaciones actuales, o de qué manera mejoraría la política al extenderse el alcance de aquéllas. Otro enfoque podría consistir en promulgar una legislación que fomente las donaciones a los partidos y no a los candidatos, dentro de límites vinculados a esfuerzos documentados de educación del votante y de participación ciudadana: un dólar gastado en genuinas actividades proselitistas podría habilitar a un partido para recibir US\$ 1,50 en

⁵¹ Johnston, “What Can Be Done about Entrenched Corruption” (1998).

⁵² U. S. Federal Election Commission (FEC), “FEC Reports Major Increase in Party Activity for 1995-96”, 19 de marzo de 1997; <http://www.fec.gov/press/ptyye1.htm>

donaciones directas. Esto no sólo fortalecería a las colectividades políticas, además podría aumentar realmente su eficacia en un área que hoy se mira con sospecha —o sea, vincular a los ciudadanos al proceso político.

Los medios y los fines de la política en esta área son objeto de muchos debates: ¿debería combinarse el “dinero blando” con subsidios para imponer niveles mínimos de financiamiento a los partidos minoritarios? ¿Sería preciso ofrecer incentivos tributarios para canalizar importantes sumas de dinero hacia funciones genuinamente “cívicas” como las actividades de proselitismo y no hacia el apoyo directo? La magnitud de los flujos de “dinero blando” significa que la publicidad es necesaria; esto podría tener menos inconvenientes para la competencia que la publicidad de las donaciones a los candidatos, pero empeoraría el problema de la saturación de datos. Tal vez sea menester adoptar nuevas formas de divulgación para confirmar que los fondos se están gastando en actividades de fortalecimiento del partido y de aumento de la participación. Pese a la popularidad política de los límites globales a las donaciones hechas en “dinero blando”, ellos darían lugar a objeciones basadas en la Primera Enmienda; pero de todos modos podría surgir la necesidad de imponer un nuevo sistema de límites, que permita traspasar una proporción de las donaciones hechas en dinero blando a los candidatos de un partido, y canalizar el resto hacia actividades de fortalecimiento de partidos y aumento de la participación. Por cierto, en la práctica sería difícil distinguir estos usos.

7. Conclusión

¿Cuán exitosas han sido entonces las reformas aplicadas en el último tiempo? La respuesta depende de las preguntas que hagamos. En la política estadounidense se observa un grado mínimo de cohecho flagrante, abusivo y recíproco entre los donantes y los candidatos en las elecciones federales; esos problemas son tal vez más agudos a nivel estatal y local (donde irónicamente el grado de confianza pública es mayor). Quienes critican el actual estado de cosas pueden sostener que el cohecho no es un fenómeno común porque la ley actual lo hace innecesario, y que hoy los PAC hacen lo que hacían los cobradores y repartidores de dineros ilícitos, pero lo hacen legalmente. Este tipo de argumento, aunque popular, es erróneo. El riesgo de corrupción existe sin duda a ese nivel —particularmente en cuanto a presiones que los titulares podrían ejercer sobre los donantes— y puede resultar difícil distinguir si las negociaciones entre intereses privados y los políticos son lícitas o turbias. La diferencia suele encontrarse a nivel de intenciones y

entendimientos tácitos, que representan una base muy peligrosa para imponer limitaciones de gran alcance a la expresión política y a la libertad de asociación.

Es verdad que los actos de corrupción explícita entre donantes y candidatos han disminuido gradualmente desde el siglo pasado. Aun cuando no es posible exhibir datos innegables que confirmen esa tendencia —dada la naturaleza oculta y consensual de muchas negociaciones turbias y la ausencia de víctimas inmediatas que pudieran presentar una denuncia—, puede resultar instructivo analizar el ambiente político del siglo diecinueve⁵³. En la medida en que esta afirmación sea válida, el éxito de las iniciativas para reducir la corrupción emana tanto de la vitalidad de la competencia política como de las reformas que se introduzcan. Al interior de un sistema político abierto y competitivo los opositores pueden censurar a los funcionarios por sus actos —corruptos o no—, y la prensa y grupos de la sociedad civil tienen libertad para incorporarse en el proceso, lo mismo que para supervisarse mutuamente. Los representantes tienen razones creíbles para pensar que el comportamiento corrupto puede costarles el asiento, y ese riesgo —un factor disuasivo mucho más inmediato que la amenaza de multas y encarcelación— puede restringir las prácticas corruptas.

De este modo, los reformadores deberían pensarlo dos veces, y otras dos veces antes de poner restricciones adicionales a la vitalidad de la política. La política siempre será un proceso carente de dignidad, y su motor siempre será el interés propio. Y así es precisamente como debe ser: mientras los funcionarios no se sientan completamente seguros (o extremadamente *inseguros*) de conservar su cargo, mientras los ciudadanos y los grupos puedan defender eficazmente sus causas durante las campañas, y mientras el proceso mismo esté abierto a exámenes detallados, la política en sí puede imponer considerables trabas a la corrupción. Con esto no se pretende sostener que el proceso se autorregula completamente. Más bien sugiero que la política posee un inmenso valor intrínseco, y que debemos concentrarnos en aumentar su vitalidad y en promover y resguardar la libertad para debatir e intercambiar opiniones, y no restringir estas actividades o despojarlas de fondos para impedir abusos cuyas causas y alcances aún son materia de debate.

Además, aun las regulaciones del financiamiento de las campañas más hábilmente elaboradas sólo podrán abarcar un segmento de la vida

⁵³ Mark Wahlgren Summers, *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861* (1987); Mark W. Summers, *The Era of Good Stealings*. (1993); A. S. Eisenstadt, A. Hoogenboom y H. L. Trefousse, *Before Watergate: Problems of Corruption in American History* (1978).

política. Lo que hacen los candidatos triunfadores con el poder estatal entre una y otra elección —y lo que hacen los perdedores— constituye un problema crítico. Incluso cuando el Estado tiene un papel relativamente limitado en el ámbito económico, los encargados de tomar decisiones otorgan o niegan grandes cantidades de recursos políticos con sus acciones, y en la agenda siempre hay importantes temas de fiscalización burocrática. Organizaciones corruptas formadas por políticos y burócratas pueden sobornar o comprar a los competidores políticos, con lo cual reducen las posibilidades de que sus abusos sean impugnados de manera eficaz⁵⁴. Los Estados Unidos han sido afortunados durante gran parte de su historia al tener un sistema político nacional competitivo y una burocracia independiente y eficaz. Esto ha contribuido a inhibir la corrupción y a permitir que exista un sistema de financiamiento de campañas que depende ampliamente de la divulgación, lo que ha asegurado su supervivencia. En un ambiente político más disfuncional la FECA sería poco más que una cortina de humo para que todo siguiera igual. De este modo, los esfuerzos para reformar la estructura del Estado resultan fundamentales; sin ellos las leyes de financiamiento de las campañas estarían mayormente fuera de lugar.

7.1. *Estrategias integradas contra la corrupción:*

Financiamiento de las campañas y reforma del Estado

Las leyes de financiamiento de las campañas deben incorporarse dentro de una serie más amplia de políticas contra la corrupción, en particular cuando un país acaba de emprender un programa de grandes reformas. Si la FECA ha logrado inhibir la corrupción, se debe en parte a que recibe el apoyo de muchos otros ámbitos —legales, políticos y de la cultura política— que han actuado gradualmente en lo que va corrido del siglo.

En lo que respecta al Estado y al proceso político, la historia estadounidense da muchos ejemplos de cuán importante es aplicar reformas integradas entre sí. En otro tiempo, las maquinarias políticas y sus redes de favores políticos predominaron en muchas ciudades y en varios estados. Prácticamente todo lo que el gobierno hacía en esas jurisdicciones, desde instalar un disco “pare” y contratar oficiales de policía, hasta adjudicar grandes contratos y licencias, se convertía en patrocinio, concedido o negado con un criterio político. Estos favores no sólo transformaron a amplios sectores de la sociedad en elementos dependientes de la maquinaria; los opositores tenían poco que ofrecer a los potenciales partidarios e incluso

⁵⁴ Johnston, “What Can Be Done about Entrenched Corruption” (1998).

abrigaban menos esperanzas de que hubiera procedimientos electorales transparentes. Los pobres pagaban favores políticos con sus votos, mientras que las grandes y pequeñas empresas pagaban en efectivo. Los votos permitían a la maquinaria retener el poder mientras los fondos se repartían entre las necesidades organizativas de la maquinaria y los bolsillos de los altos dirigentes. Muchas maquinarias acabaron por colapsar, no porque los reformadores las destruyeran sino porque la dirigencia se había apropiado de una excesiva cantidad de dinero y había dejado demasiado poco para el resto de la organización.

Dos tipos de corrupción eran particularmente comunes. El primero, extraer efectivo directamente de las actividades estatales, se redujo mucho más que el segundo, el favoritismo en la formulación de políticas. Una razón de esto es histórica: las maquinarias incurrieron en el primer tipo de corrupción porque resultaba demasiado fácil, y porque además la naturaleza de las políticas que administraban —más distributivas que reguladoras— fomentaba esos actos ilegales. De hecho, la maquinaria formulaba políticas para favorecer a algunos —principalmente al no asegurar el cumplimiento de las leyes laborales, o al no someter a licitación los contratos de servicios profesionales, seguros y cosas semejantes—, pero en muchos lugares este problema tuvo una importancia secundaria. Por consiguiente, cuando el movimiento reformista antimquinaria efectivamente cobró fuerza, lanzó una ofensiva más que nada en contra del robo o la malversación de recursos y lo hizo aplicando medidas destinadas a asegurar transparencia⁵⁵. Esto, sin embargo, también obedeció a razones políticas: los intereses empresariales que terminaron por apoyar la reforma y que esperaban beneficiarse del favoritismo político sacaron poco provecho del robo oficial. También entraron en juego factores sociales: el favoritismo en la formulación de políticas es más difícil de procesar judicialmente y de identificar como corrupción en el sentido legal que tienen la malversación o el robo directo de fondos. No es fácil demostrar la relación causa y efecto; las políticas que favorecen a determinados intereses se pueden hacer pasar por simple ejercicio de una facultad discrecional de la asamblea legislativa. A veces, las expectativas de apoyo a cambio de políticas favorables eran tan obvias que nadie necesitaba hacer exigencias en forma abierta.

¿Qué frenó finalmente esas prácticas corruptas? La sana competencia política es un impedimento poderoso, y los peores casos de ambos tipos de corrupción tienden a ocurrir en sectores del país con un bajo nivel de competitividad. Las principales medidas de reforma se han orientado hacia

⁵⁵ Véase, para un análisis exhaustivo, Frank Anechiarico y James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity* (1997).

la transparencia y la administración segura. Éstas se comenzaron a adoptar a fines del siglo pasado y continúan aplicándose hoy en día. Entre ellas se incluyen:

- *La independencia política de la burocracia*, preservada por los estatutos de la administración pública que se basan en principios de mérito (la ley federal Pendleton y sus sucesoras a nivel federal y estatal) y prohíben la contratación, el despido y las medidas disciplinarias que obedezcan a motivos políticos; por la Ley Hatch, que prohíbe a los empleados federales y a otros participar en actividades políticas, y a los superiores formular exigencias políticas a sus subordinados; por la legislación contra los favores políticos, que últimamente ha sido apoyada resueltamente por los tribunales (como en el caso *Rutan versus Illinois*).
- *Políticas de transparencia*, que incluyen la revisión y el control del efectivo y suministros, así como la obligación de presentar propuestas en sobre sellado, la licitación pública de los contratos, y otras medidas similares; el control de las interacciones entre mandantes, agentes y clientes⁵⁶; y un énfasis cada vez mayor en el profesionalismo en la burocracia. La reforma se vio reforzada por el pago de sueldos estables (aunque no espléndidos) a los burócratas, y por el hecho de que el Estado ha desempeñado tradicionalmente un papel limitado y más bien técnico en la economía durante el último siglo, en lugar de administrar una extensa red de empresas paraestatales.

Tanto la independencia política como la transparencia son objetivos loables, pero pueden ocasionar problemas si se llevan demasiado lejos. La primera puede volver insensibles a los burócratas y eximirlos de toda responsabilidad, y la segunda puede recargar a los organismos con requerimientos de transparencia que acaban por distraer al personal y a los recursos de sus verdaderas misiones. Por ejemplo, Anechiarico y Jacobs describen el caso de los inspectores de obras de la ciudad de Nueva York, quienes deben volver a su oficina y presentar un informe después de cada inspección en lugar de ir de una obra a otra, por lo que su productividad se reduce⁵⁷.

Otros tipos de reforma incluyen una regulación limitada de los clientes privados. Un ejemplo de esto se observa en cómo la ciudad de Nueva York “precalifica” a los contratistas, descartando a aquellos que en el pasado han tenido conexiones o vínculos de corrupción con el crimen organiza-

⁵⁶ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (1988).

⁵⁷ Anechiarico y Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity* (1997), pp. 26-28.

do (este proceso también tiene sus detractores). La legislación sobre conflictos de intereses ha sido asimismo muy importante. Pese a que también se la puede llevar a extremos, constituye, por ejemplo, una herramienta para evitar que los políticos obtengan dinero asignando contratos de seguros sin llamar a licitación.

Por último, el federalismo ha sido un factor crucial: quienes se oponen a la corrupción en los gobiernos estatales o locales han logrado apelar a las instancias inmediatamente superiores. Por ejemplo, el estado de Nueva York jugó un papel importante en la reforma de la ciudad de Nueva York. En esas jurisdicciones superiores se observa a menudo una mayor diversidad social y política, y por ende una mayor competitividad política que en las menores, lo cual dificulta que cualquier grupo adquiera el tipo de hegemonía necesario para alimentarse del Estado o crear un sistema de extorsión. Obviamente, no se puede realizar una carrera ascendente desde el nivel federal, pero aquí la competencia política es más abierta y los funcionarios reciben mejores sueldos que la mayoría de los profesionales. El efecto neto ha sido restringir (aunque de ninguna manera eliminar) los dos tipos de corrupción ya mencionados.

Las estrategias para la reforma del Estado son en sí un tema de importancia, y un análisis detallado de las opciones y prioridades está fuera del alcance de esta discusión. De todos modos resulta evidente que las estrategias de reforma deben ser integradas; las normas que regulan las campañas sólo son parte del complejo desafío de formular políticas, y no pueden crear por sí solas la buena política o detener la corrupción.

7.2. *Cómo aumentar la confianza de la opinión pública*

Existe por cierto otra definición de “corrupción”, la cual se remonta a la época de Tucídides. Ella no se concentra en determinadas personas o acciones, sino en la capacidad de un Estado para obtener la lealtad y la confianza de sus ciudadanos⁵⁸. De acuerdo con esta visión, la corrupción no es la característica de un acto, sino más bien una manera de ser colectiva: cuando los dirigentes de Atenas cedieron al impulso de invadir la nación insular de Melos, todos los atenienses —no sólo los funcionarios— cayeron en un estado de corrupción y pérdida de la virtud. Esta idea ha sido captada —tal vez de manera imperfecta— en el dilema analizado al comienzo de este trabajo: cómo liberalizar la política y el mercado a la vez, pero sin

⁵⁸ J. Patrick Dobel, “The Corruption of a State” (1978), pp. 958-973; J. Peter Euben, “On Political Corruption” (1978), pp. 103-118.

permitir que la primera se convierta en una mera extensión del segundo. Un sistema político que ha caído en esa trampa pierde la lealtad y el apoyo activo de la mayoría de los ciudadanos, quienes al carecer de recursos para competir con los más acaudalados se ven obligados a depender de funcionarios e instituciones justas e imparciales para asegurar su libertad y su bienestar. También pierde su capacidad de *intermediar* las preferencias privadas y transformarlas en políticas legítimas y verdaderamente públicas, que sean ampliamente aceptadas y acatadas. En tales circunstancias la *formulación* de políticas se convierte en una subasta, y su *aplicación* en un asunto de coacción o en un ejercicio de cinismo. Gran parte del actual descontento popular con la política estadounidense, y con el estado del financiamiento político en particular, recuerda esta concepción clásica de la corrupción. Desde este punto de vista, el problema no tiene que ver con la corrupción o con la extorsión como sucesos reales, ya que a nivel federal ambos siguen siendo la excepción y no la norma. Más bien se relaciona con la *percepción* generalizada de que todo el sistema y las garantías que supuestamente proporciona a sus leales ciudadanos han sido envilecidas por el dinero.

El problema no es si esto ha ocurrido en verdad, sino que muchos *creen* que efectivamente sucedió. Este tipo de descontento no se puede abordar sólo mediante la legislación: el proceso político entero tendrá que ganarse crecientemente la confianza de los ciudadanos. Para ello será preciso entregar un mayor grado de educación al público, y resistir la tentación de estimular sus temores con tácticas demagógicas. Pero si los sucesos de las dos últimas décadas nos han enseñado algo, entonces quiere decir que el mejor enfoque consistiría no sólo en preocuparse de prevenir la corrupción, sino además en fomentar una política abierta y competitiva y un Estado eficaz. Ello aumentará las ventajas de la democracia como antídoto contra la corrupción, tanto en el sentido de disuadir el comportamiento corrupto como en el de mantener la lealtad del público. También nos hará centrarnos nuevamente en los valores y procesos que explican a nivel fundamental por qué el cohecho y la regulación del papel del dinero en la política son temas importantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexander, H. E. *Financing Politics*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Press, 1984.
Anechiaro, Frank; y Jacobs, James B. *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

- Annenberg Public Policy Center, University of Pennsylvania. <http://www.asc.upenn.edu/appc/issueads/release1.htm> (para la base de datos, véase <http://www.asc.upenn.edu/appc>).
- Anderson, Christopher J. "Running Scared: Incumbent Security and Campaign Spending in the House of Representatives, 1972-1996". Manuscrito no publicado, Colgate University, 1998.
- Brubaker, Stanley C. "The Limits of Campaign Spending Limits". *The Public Interest*, 133 (otoño de 1998).
- Buckley v. Valeo*, 424 US 1 (1976).
- Burke, Thomas F. "The Concept of Corruption in Campaign Finance Law". *Constitutional Commentary*, 14:1 (primavera, 1997).
- Corrado, Anthony. *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections*. Nueva York: Twentieth Century Fund Press, 1993.
- Dobel, J. Patrick. "The Corruption of a State". *American Political Science Review*, 72 (1978).
- Doolittle, John T. "Citizen Legislature and Political Freedom Act". <http://www.house.gov/doolittle/campfin.htm>
- Eisenstadt, A. S.; Hoogenboom, A.; y Trefousse, H. L. *Before Watergate: Problems of Corruption in American History*. Brooklyn, N. Y.: Brooklyn College Press, 1978.
- Euben, J. Peter. "On Political Corruption". *The Antioch Review*, 36 (1978).
- Gallup Poll Archives. "Americans Not Holding Their Breath on Campaign Finance Reform". http://www.gallup.com/POLL_ARCHIVES/971011.htm
- Green, John; *et al.* "Individual Congressional Campaign Contributors: Wealthy, Conservative, and Reform-Minded". Chicago: The Joyce Foundation, 1998.
- Immigration and Naturalization Service v. Chanda*. 462 US919.
- Jamieson, Kathleen Hall. *Dirty Politics: Deception, Distraction, and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.
- Johnston, Michael. *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterey, CA: Brooks-Cole, 1982.
- . "Disengaging from Democracy". En Roger Jowell *et al.*, PAC. *International Social Attitudes: The 10th BSA Report*. Aldershot: Dartmouth, 1993.
- . "What Can Be Done About Entrenched Corruption?" En Boris Pleskovic (ed.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington, DC: Banco Mundial, 1998.
- Keim, Gerald; y Zardkoohi, Asghar. "Looking for Leverage in PAC Markets: Corporate and Labor Contributions Considered". *Public Choice*, 1988.
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Levine, Bertram J. "Campaign Finance Reform Legislation in the United States Congress: A Critique". *Crime, Law, and Social Change*, 28:1 (1997).
- Lukas, Anthony. *Nightmare: The Underside of the Nixon Years*. Nueva York: Viking Press, 1976.
- MFS Consumer Price Inflator/Deflator. http://www.mfs.com/education/work_calc/infldef.html
- Morris, Dwight. "The Myth of Exploding TV Advertising Costs". *The Washington Post*, 17 de septiembre de 1996, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-signs/money/archive/money091796.htm>
- Patterson, Thomas E. *Out of Order*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 1993.

- Sabato, Larry J. *Dirty Little Secrets: The Persistence of Corruption in American Politics*. Nueva York: Times Books, 1996.
- Schattschneider, E. E. *The Semisovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.
- Sinclair, Barbara. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the United States Congress*. Washington: CQ Press, 1997.
- Summers, Mark Wahlgren. *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861*. Nueva York: Oxford University Press, 1987.
- Summers, Mark W. *The Era of Good Stealings*. Nueva York: Oxford University Press, 1993.
- . *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861* (1987); Mark W. Summers, *The Era of Good Stealings*. (1993).
- Thayer, George. *Who Shakes the Money Tree? American Campaign Financing Practices from 1789 to the Present*. Nueva York: Simon and Schuster, 1973.
- The Daily Telegraph*, Londres, 14 de octubre de 1998.
- The New York Times*. 8 de septiembre de 1998, p. A24.
- . "Britain: Campaign Funds Would Be Capped". 14 de octubre de 1998, p. A6.
- . "Groups Spending \$ 260 Million on Ads to Promote Agendas". 15 de octubre de 1998, p. A27.
- Troy, Gil. "Money and Politics: The Oldest Connection". *The Wilson Quarterly* (verano, 1997).
- U. S. Federal Election Commission (FEC). *Twenty Year Report*. <http://www.fec.gov/pages/20year.htm>
- . *Public Funding of Presidential Elections*. <http://www.fec.gov/pages/pubfund.htm>
- . "PAC Contributions to House Campaigns by Type of Campaign". <http://www.fec.gov/finance/pachseye.htm>
- . "PACs Grouped by Contributions to Candidates 1995-1996". <http://www.fec.gov/finance/pacgrpc.htm>
- . <http://www.fec.gov>.
- . "FEC Reports Major Increase in Party Activity for 1995-96", 19 de marzo de 1997. <http://www.fec.gov/press/ptyye1.htm>
- U. S. Office of Special Counsel. *Political Activity ("Hatch Act")*. <http://www.access.gpo.gov/osc/> 