

**REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO
ELECTORAL EN CHILE:**
LECCIONES DE CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS*

Filip Palda

Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio que está desarrollando el Centro de Estudios Públicos en torno al tema de la regulación del financiamiento político. A la luz de la experiencia de los Estados Unidos y Canadá, el autor destaca que esta reglamentación la redactaron los políticos titulares, quienes pudieron haber tenido la intención de frenar la competencia política. Para Palda el gran riesgo de toda regulación del financiamiento de campañas y partidos políticos es que termine restringiendo la competencia electoral, algo que resulta perjudicial para los ciudadanos al limitarles sus posibilidades de elección. Incluso reglas aparentemente inofensivas, como las de la transparencia del financiamiento político, en opinión del autor, podrían llevar a una menor competencia política. Entre otros aspectos, el requisito de la transparencia financiera puede elevar significativamente los costos fijos de la política, desincentivando el ingreso de nuevos aspirantes a esta arena. Reglas que

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

* Trabajo encargado por la Comisión Reforma del Estado y financiado parcialmente por la Tinker Foundation. Traducido del inglés por el Centro de Estudios Públicos.

apunten a limitar las contribuciones a las campañas o a ponerle techo al gasto electoral pueden tener consecuencias aún más negativas. Por consiguiente, todos los países interesados en reformar la regulación del financiamiento político, señala Palda, deben poner atención a estos costos negativos y evaluar cuidadosamente la conveniencia de éstas u otras reglas.

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

(Anthony Howard, comentarista político británico.)

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pregunta cuáles son las regulaciones que Chile debería aplicar al financiamiento electoral. Las leyes que regulan el financiamiento electoral rigen tanto para los candidatos como para los partidos e individuos particulares. Las regulaciones se pueden dividir en tres categorías: aquellas que imponen límites a los gastos y a las donaciones individuales para las campañas; las subvenciones estatales pagadas a los políticos, y las leyes que obligan a los candidatos y a los individuos a divulgar la cantidad de dinero que han recibido antes de y durante una campaña ('transparencia' obligatoria). Dichas regulaciones existen tanto en Canadá como en los Estados Unidos. En estos países, en general, los medios de difusión aprueban los límites a los gastos de campaña, los subsidios a las candidaturas y el concepto de la transparencia obligatoria como contrapesos fundamentales a la corrupción y extorsión en la actividad política.

El presente artículo cuestiona esta corriente central de pensamiento y sugiere que Chile debería proceder con cautela antes de emprender el camino de sus vecinos del Norte. Los reglamentos electorales son redactados por los políticos titulares. Cuando la gente que está en el poder establece las reglas del juego, surge una pregunta: ¿están formulándolas de acuerdo al interés público o lo hacen más bien para protegerse a sí mismos de la competencia? Los debates públicos prácticamente no consideran esta pregunta. Sin embargo, será el punto central que se va a discutir en el presente trabajo. Propongo la tesis de que los límites, los subsidios y las leyes de

transparencia pueden restringir la competencia política y terminar protegiendo a los partidos establecidos. El propósito explícito de dichas leyes es salvaguardar al público de la corrupción y hacer que las elecciones sean justas, pero su efecto puede ser el contrario y hacer que las elecciones resulten injustas, exponiendo a los candidatos a la corrupción. Las leyes electorales tendrán este efecto cuando los votantes vean disminuida la posibilidad de informarse sobre sus alternativas de elección. Los límites al gasto, por cierto, pueden crearles dificultades a los nuevos candidatos para transmitir su mensaje. A su vez, los límites a las donaciones individuales pueden aumentar el costo de reunir fondos. Y las reglas relativas a la transparencia (quién donó, cuánto, a quién) pueden imponer costos fijos desproporcionadamente altos a los partidos pequeños. Estas 'barreras de entrada', por consiguiente, pueden obstaculizar la competencia al hacer más difícil que los candidatos nuevos y con escaso financiamiento transmitan sus proyectos a los votantes. Cualquier regulación que Chile decida aplicar al financiamiento electoral debería ser sensible a la posibilidad de que se vuelva contra los mismos ciudadanos a quienes deberían proteger.

Las lecciones que destaco para el caso chileno provienen de los procesos electorales de los Estados Unidos y Canadá, que se encuentran entre las primeras democracias occidentales que adoptaron leyes restrictivas para el financiamiento de campañas políticas y sus experiencias en este tema ya tienen treinta años. Estos dos países proveen tanto experiencias prácticas como investigación académica sobre las cuales es posible basar conclusiones en materia de leyes de financiamiento de las campañas electorales. Las lecciones que nos entregan, sin embargo, no pueden aplicarse sin más ni más en Chile, por cuanto sus instituciones y su cultura son diferentes. El lector deberá tener en cuenta estas diferencias para determinar las ocasiones en que éstas harían desaconsejable las comparaciones.

La pregunta central que se plantea en este artículo es cuáles leyes de financiamiento de campaña electoral son menos invasoras. La divulgación obligatoria de informes financieros y la transparencia parecen constituir las formas más moderadas de intervención gubernamental. La idea subyacente de la divulgación y transparencia es que, al contar con información sobre la fuente de los fondos de los candidatos, los ciudadanos vigilarán de mejor forma a los candidatos, castigándolos o premiándolos con sus votos en las elecciones. Mi pregunta es si la divulgación es realmente una regla de financiamiento electoral tan moderada como pretende. Lo que la evidencia indica es que esta norma puede imponer costos fijos a los candidatos en sus campañas y convertirse en barrera a la entrada de candidatos y movimientos nuevos y con escaso financiamiento.

Los reguladores que estiman que la transparencia y la obligación de entregar información financiera no bastan para controlar las elecciones, acaso deseen imponer una legislación más estricta para el financiamiento de las campañas, incluyendo límites a los gastos y a las donaciones individuales. Tal vez querrán reemplazar parcial o totalmente el dinero privado, exigiendo que el Estado subsidie las campañas electorales. En el presente artículo argumento que estos intentos de obstaculizar o regular la libertad de expresión podrían conducir a que el Estado establezca una legislación cada vez más represiva. La información no se controla fácilmente. Los candidatos pueden evadir un límite al gasto solicitando a ciudadanos individuales que hagan publicidad en su favor. Esto llevará al regulador vehementemente a normar todo gasto de campaña realizado por ciudadanos individuales. La experiencia indica que para que las leyes de financiamiento de las campañas restrinjan la expresión, tendrían que ser amplias y represivas. Aun cuando el gobierno sea capaz de controlar quién diga qué cosa, no está claro que habrá restringido la influencia del dinero en la política. Los grupos que no logren hacerse oír durante las elecciones, simplemente introducirán formas alternativas de presión política, tales como el cabildeo (*lobbying*) o el soborno.

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

2. REGULACIONES AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO: ¿SON NECESARIAS?

El propósito de las regulaciones electorales es asegurar que los votantes tengan las mejores alternativas posibles de elección de candidatos. Esto quiere decir que las regulaciones deberían ayudar a los votantes a informarse respecto de sus dirigentes políticos, así como de los costos de las políticas gubernamentales. Éste es un loable objetivo, pero tan general que llega a ser casi vacío. En el campo de la ciencia política, escuelas opuestas de pensamiento bien podrían estar de acuerdo con dicho objetivo. En 1991, la Comisión Real Canadiense sobre Reforma Electoral y Financiamiento de Partidos planteó que los límites al gasto son necesarios para que las elecciones sean informativas y competitivas. Otros académicos han

argumentado que tanto el gasto de campaña como las donaciones individuales no deben estar sujetos a restricciones gubernamentales y que los controles electorales deben ser mínimos. En el presente trabajo argumentaré que se necesita una mezcla de controles y *laissez-faire* para que las elecciones sean competitivas. La competencia electoral puede ayudar mucho a que la ciudadanía obtenga un gobierno eficiente y barato. Sin embargo, los representantes electos —al igual que en cualquier actividad en gran escala— no están exentos de los problemas y costos de agencia. Se requiere de algunas reglas que obliguen a los candidatos a divulgar cierta información que de otro modo no saldría a la luz incluso en un ambiente competitivo. Para entender lo anterior hay que comprender cómo influye la competencia en las elecciones. Luego, esto nos lleva a preguntarnos qué clase de regulación gubernamental es necesaria para permitir que la competencia produzca sus mejores resultados.

Evsey Domar (1989) explicó los beneficios de la competencia de la siguiente manera: “El poder que los consumidores ejercen sobre los productores no requiere policía, ni compulsión, ni cartas al editor de *The New York Times*, sino que funciona en forma silenciosa, al igual que la gravedad. Lo que el consumidor tiene que hacer es simplemente no volver a la tienda, no volver a comprar jamás el mismo producto”. Podemos apreciar el poder de la competencia al observar la manera en que las líneas aéreas establecidas reaccionan al verse amenazadas por nuevos competidores. En el año 1998, una nueva línea aérea desafió a Northwest Airlines en su ruta entre Detroit y Newark, cobrando una tarifa de 78 dólares. Northwest tuvo que bajar sus precios hasta ese nivel en la misma ruta. Sin embargo, para un vuelo a la vecina ciudad de Nueva York, donde la línea aérea pequeña no constituía un competidor, la tarifa cobrada por Northwest era de 450 dólares.

Hay dos ingredientes en la competencia descrita por Domar: la información y la posibilidad de elegir. Los votantes son consumidores de bienes públicos, pagan impuestos y desean obtener el mejor servicio por su dinero. Aun cuando a veces es difícil creerlo, elegimos a los políticos para que ellos sean nuestros servidores, no nuestros amos. Éstos tienen una obligación similar a la de los productores en un mercado privado. Los productores políticos son elegidos para proveer servicios gubernamentales de buena calidad a los menores precios comparativos posibles. Los gobernantes que establecen impuestos demasiado altos obtienen ganancias políticas ocultas. El Partido Comunista del ex bloque oriental proveía a la ciudadanía de todos los servicios gubernamentales modernos, sin embargo sus costos eran altos y la calidad deficiente. Los personeros de gobierno saca-

ron provecho de la situación relajándose en el trabajo, viviendo en forma lujosa a expensas públicas y robándose los recursos públicos. Tal situación duró años, en parte debido a que los ciudadanos que vivían en el bloque oriental no disponían de un estándar de comparación. 'Sí, las cosas están mal —se habrá dicho un ciudadano—, pero ¿cuál es la alternativa?, ¿con qué partido competidor puedo comparar a los comunistas?' No era fácil encontrar una respuesta, ya que los votantes no tenían la posibilidad de elegir nuevos gobiernos o de escuchar el discurso de candidatos de diferentes partidos. Además, no podían viajar al extranjero para conocer qué tipo de servicios gubernamentales se entregaban en las democracias occidentales. Al privar a los ciudadanos de información sobre sus alternativas, los políticos comunistas suprimían la competencia. El resultado de este mal flujo de información fueron años de gobierno ineficiente. El temor de los dirigentes comunistas a la competencia política queda claramente de manifiesto en su política de represión de la disidencia. No importaba que los disidentes tuvieran poco que comunicar, ni que su prosa intrincada y sus ideas radicales les parecieran irrelevantes o problemáticas a la mayoría de la población. El gobierno comunista temía a los disidentes porque ellos se atrevían a plantear interrogantes sobre el gobierno. Al parecer, hay un 'efecto de primer orden' que da poder a los disidentes, similar al efecto que le permite a una línea aérea pequeña desafiar y humillar a un portador importante.

El bloque oriental suprimía la competencia mediante la imposición de 'barreras de entrada' a la política. El Premio Nobel de Economía Gary Becker (1958) destaca la importancia de la libre entrada de competidores al expresar que:

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

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

Las cuotas que restringen la información ayudan a los productores titulares. En 1970, los Estados Unidos impusieron una prohibición parcial a la publicidad del cigarrillo. Investigaciones realizadas por Eckard (1991) y Mitchell y Mulherin (1988) revelan que la prohibición tuvo el efecto de

estabilizar la participación en el mercado de los fabricantes establecidos, deteniendo el progreso que estaban consiguiendo las marcas menores. La prohibición hizo que aumentara, a su vez, la rentabilidad de las grandes empresas titulares.

En cambio las barreras naturales a la entrada traen beneficios a los consumidores. La buena reputación de una empresa de servicios constituye una barrera natural para las nuevas empresas que buscan cimentar su prestigio en el mercado. Éstas deben enfrentar el hecho de que los consumidores tienen confianza en la empresa establecida por su probada trayectoria de servicio. Este tipo de barrera permitirá que la empresa establecida cobre un precio mayor que el que podrían cobrar los nuevos competidores; sin embargo, ese precio mayor refleja el valor que los consumidores asignan a la reputación de la empresa. En este caso la barrera no perjudica a los consumidores. La clave para comprender los beneficios o las desventajas de la legislación relativa al financiamiento de campañas electorales consiste en identificar si ella establece o no una barrera artificial de entrada a la política.

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

Guiados por su propio interés, tanto los individuos como los grupos o industrias buscan en la regulación un modo de servir sus intereses particulares (...). Cuando la regulación puede afectar directamente a los propios legisladores (por ejemplo, regulaciones de las campañas políticas), el enfoque económico indica que la regulación pudo haberse diseñado para servir a los intereses de los legisladores y no en beneficio de un bien público vagamente definido.

Los políticos se protegen a sí mismos al poner restricciones a la participación en una contienda electoral. Esto se entiende mejor al observar algunos hechos que se han ido acumulando. Normalmente los políticos titulares son individuos talentosos que por su carisma y habilidad han alcanzado una posición de poder. Durante el ejercicio de su cargo hacen uso del correo pagado por el Estado para informar a sus electores del buen trabajo que han realizado. Los viajes y el personal de sus oficinas o sedes también permiten a los titulares mantenerse visibles y bien informados sobre los distintos temas. Sin embargo, incluso las personas más talentosas cometen errores en el poder, o comprueban que ciertas promesas son imposibles de cumplir. Los políticos titulares querrán impedir que sus opositores

expongan estos errores al público, y esto lo pueden lograr si se establece un límite legal a los gastos de campaña. Con ese límite, la imagen que el titular se ha construido queda a salvo de las críticas que le pudieran hacer competidores poco conocidos.

Lo anterior no es un mero ejemplo teórico. Los políticos que desempeñan cargos parlamentarios pueden tener un interés egoísta al redactar leyes relativas al financiamiento de las campañas. El economista estadounidense Bruce Bender (1988) investigó cuáles parlamentarios estadounidenses votaron a favor de los límites a los gastos de campaña que el Congreso promulgó en 1974. Descubrió que aquellos parlamentarios que obtenían pocos votos a partir de los gastos de campaña eran los que tenían mayor probabilidad de apoyar los límites al gasto. Bender concluyó que el Congreso había promulgado las limitaciones a los gastos de campaña por la razón egoísta de evitar el reto que representan los nuevos candidatos. En otro estudio, Abrams y Settle investigaron el debate público en torno a los límites al gasto y a los subsidios otorgados a los candidatos presidenciales estadounidenses. Entre los argumentos que solían esgrimir los políticos a favor de imponer tales límites se encuentra el que los gastos de campaña eran demasiado altos y que éstos se habían incrementado en forma descontrolada. Abrams y Settle graficaron el gasto de las campañas presidenciales estadounidenses desde los últimos años del siglo XIX hasta el presente y descubrieron que el nivel de gasto, en términos reales, había sido más alto en los años veinte que en los años setenta. En una relación de costo per cápita, o como porcentaje de PIB, este gasto incluso se había reducido. Por consiguiente, concluyeron que no había habido un problema de explosión de costos. Como el argumento de interés público aparecía espurio, sospecharon que los políticos tenían razones de interés propio para establecer límites y subsidios al gasto en las campañas presidenciales.

La evidencia histórica también apoya la opinión de que los políticos titulares pueden promulgar leyes relativas a los gastos de campaña para favorecer sus propios intereses. Tómese el ejemplo de Vladimir Lenin, fundador de la Unión Soviética. Lenin llegó al poder con el apoyo de la imprenta. Fue él quien fundó el periódico *Iskra* (más tarde *Pravda*) para difundir sus puntos de vista. Aun cuando se dice que Lenin era un orador talentoso, se dio a conocer entre los rusos a través de sus publicaciones, además de los escritos que solicitó de sus colegas Stalin, Trotsky, Zinoviev y otros. Mientras luchaba por el poder, la libertad de prensa fue importante para Lenin. Después de haber llegado al poder, encontramos a un Lenin que hacía un discurso para un público moscovita en el cual se pregunta: “¿Por qué una persona cualquiera debería tener libertad para comprar una

imprensa y publicar puntos de vista destinados a poner en aprietos al Estado?" La condición de titularidad había cambiado el punto de vista de Lenin respecto de la libertad de expresión. Una vez en el poder, decidió prohibir todo gasto de campaña competitiva. El Partido Comunista monopolizó la posibilidad de expresión.

La opinión de Abrams y Settle de que las regulaciones siempre privilegian a los titulares necesita ser moderada un tanto. Por definición, el *statu quo* siempre va a favorecer a los titulares. Si el libre mercado funcionara en su beneficio, los titulares preferirían un mercado libre para los gastos de campaña. Éste podría ser el caso si los titulares tuvieran acceso a técnicas avanzadas para transmitir su mensaje y sus opositores no tuvieran ese acceso. Los titulares tendrían un incentivo para protegerse mediante regulaciones de campaña si la tecnología de difundir la información cambiase a favor de los competidores pequeños y movimientos independientes. Tal parece ser la pauta de la evolución en las democracias occidentales, en las cuales los costos fijos de difundir información y transmitir un mensaje han ido cayendo debido a los progresos de la tecnología computacional. Hoy en día no hace falta una imprenta cara para hacer ruido; basta una impresora láser y un sitio web. Tal como lo demuestran estos casos opuestos, no podemos llegar a una conclusión general en el sentido de que las regulaciones de los gastos de campaña siempre favorecerán a los titulares. Cada caso debe ser evaluado según sus méritos.

Por otro lado, Lott (1989) plantea que el gasto de campaña puede constituir una barrera de entrada que perjudica a los votantes. Según Lott, tal gasto permite a los titulares —que ya cuentan con la ventaja de un capital de marca (*brand name*) a su haber— sobrepasar a sus competidores. Su marca desalienta a los nuevos y talentosos entrantes a la política, lo cual no sería motivo de ineficiencia política si los titulares en verdad pudieran vender su capital político a los nuevos entrantes más talentosos. Consideremos un permiso de pescar. El pescador que consigue pescar solamente 100 unidades por día vende su permiso a quien es capaz de pescar 200. La sociedad sale ganando, debido a que ahora se pescan más peces y, por otra parte, el pescador titular también gana. Si el titular no pudiera transferir su permiso, se pescarían menos peces, él sería más pobre y todos perderíamos. Lott nos está diciendo que tales transferencias difícilmente pueden llevarse a cabo en la política. Los líderes políticos ineptos no tienen un incentivo para pasar la antorcha a los nuevos entrantes más talentosos, ya que estos nuevos entrantes no pueden comprar su capital político. Por consiguiente, es la sociedad la que sufre.

En el análisis de Lott faltan varios elementos de la realidad. Por ejemplo, desconoce el hecho de que los competidores en las elecciones al Congreso en los Estados Unidos se seleccionan cada vez más desde las filas de militantes con experiencia política y que han sido probados a nivel municipal o estatal, por lo que ya llevan un buen acopio de capital de marca a sus campañas. Por otra parte, el análisis de Lott ignora los esfuerzos que realizan los partidos para conservar su capital político. Una manera de conservar el capital es diseñar métodos o mecanismos para transferirlo de una generación a otra. Los partidos son instituciones que buscan construir y conservar su reputación de marca. Tanto en los Estados Unidos como en Canadá, los partidos más importantes eligen candidatos que sean compatibles con el programa del partido y que se parezcan a los candidatos que van a reemplazar. Por cierto, el partido no puede transferir su capital como quien transfiere un título de propiedad. Lo que hace es utilizar su reputación para asegurar a los votantes que el nuevo candidato es un producto certificado. Esta 'transferencia' de capital político resulta creíble a los votantes, ya que saben que sería el partido el que sufriría a largo plazo si apoya un producto político que se desvíe de las líneas establecidas por él. La larga vida de los partidos Demócrata y Republicano indica que son maestros en el arte de transferir y conservar sus marcas.

Lott tampoco considera que, al construir su marca, los políticos titulares se enfrentan a un electorado consciente de los beneficios de una marca. Los votantes pueden desechar la marca por la probabilidad de que un titular vaya a abusar de su capital político. Esto limita la capacidad de un titular de abusar de su capital de marca. Los supermercados actúan de un modo similar cuando incluyen los costos de los hurtos en el precio de los bienes que venden. Aun cuando la sociedad debe sufragar esos costos —lo cual no sucedería si nadie robara—, los consumidores tenderán a evitar las tiendas que tienen una reputación de no poder controlar a los ladrones. Las tiendas harán grandes esfuerzos para asegurar a sus consumidores que el hurto está bajo control. Las cámaras de seguridad y los guardias existen tanto para tranquilizar a los consumidores como para desconcertar a los ladrones. Asimismo, los políticos titulares más conscientes, y que desean que su capital de marca sea plenamente reconocido, tomarán medidas para darles a los votantes-consumidores la seguridad de su honestidad. Tales medidas incluyen declaraciones del candidato en cuanto a que no recibirá fondos provenientes de intereses especiales y que entregará informes frecuentes a sus electores sobre sus actividades. El gasto de campaña realizado por los titulares origina un subproducto que los votantes consideran útil: información sobre la honestidad y desempeño del candida-

to. Antes de llegar a la conclusión de que el gasto de campaña crea barreras de entrada, deberíamos tener cuidado y no desconocer que el gasto de campaña también puede arrojar subproductos útiles.

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

3. REGULACIÓN DE LA INFORMACIÓN

¿Por dónde ha de comenzar un gobierno si quiere optar por el camino de las regulaciones más moderadas del financiamiento de las campañas? La base de cualquier tipo de regulación del financiamiento electoral es el registro que deben efectuar los políticos de sus ingresos y egresos. La regulación no es posible sin información. Los beneficios de un sistema formal de contabilidad residen en el hecho de que los gobiernos pueden identificar quién provee fondos a los políticos. Mediante tales registros, una oficina de contabilidad general puede seguir la pista de favores tales como contratos gubernamentales y de adquisiciones, así como de regulaciones relativas a las donaciones. Por ejemplo, el caso Flick en Alemania fue descubierto por un auditor tributario. Si la corporación Flick no se hubiera visto obligada a mantener registros contables para cumplir con la legislación tributaria, los pagos masivos a los políticos nunca habrían sido descubiertos. Lo mismo se puede decir respecto del reciente hallazgo de una comisión de seis millones de dólares entregada por el fabricante de aviones de combate Dassault al Partido Socialista Belga.

No es necesario que la contabilidad sea pública. En su forma más moderada, los informes financieros tienen un carácter confidencial, así como son confidenciales las declaraciones tributarias de cualquier ciudadano. Esta forma moderada de informar puede disuadir a los políticos de intentar favorecer los intereses políticos específicos de quienes les proporcionaron recursos para financiar sus campañas. Pueden darse además otras razones para mantener registros confidenciales, tales como proteger a los

candidatos y partidos de acusaciones de recibir financiamiento de la mafia o de los carteles de droga, es decir, del chantaje de parte de los mismos donantes.

Un sistema más agresivo de divulgación requeriría que los candidatos prepararan informes regulares de modo que una comisión electoral federal pudiera ponerlos oportunamente a disposición del público. La divulgación de los resultados de los informes financieros se llama 'transparencia'. El que un país adopte una legislación moderada o bien una agresiva dependerá de sus objetivos. ¿Desea principalmente mantener un registro financiero de las actividades de los partidos para luego poder denunciarlos por corrupción?, ¿o quiere que un resumen de las actividades financieras de los partidos esté disponible al público en forma continua para que éste pueda sacar sus propias conclusiones respecto de los políticos? La presente sección se centra en la legislación estadounidense, preguntándose cuáles son los beneficios del sistema y cuáles son los peligros que implica. En mi análisis sugiero que la práctica estadounidense de ajustar la contabilidad financiera a los requerimientos de transparencia impone costos a los nuevos entrantes a la política. Se pueden establecer requerimientos de contabilidad tan severos que sólo en el caso de un partido grande se justificará hacer la inversión necesaria para cumplir con la ley. Los problemas de la legislación de divulgación en los Estados Unidos sugieren que el modelo estadounidense no debería ser imitado en forma completa, ya que sus aspectos más sanos pueden separarse de sus características más agresivas y perjudiciales.

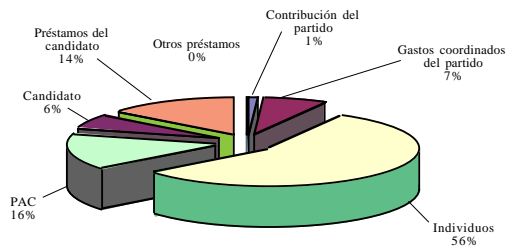
3.1. Breve panorama de la legislación estadounidense de divulgación

Para comprender la legislación estadounidense relativa al financiamiento de las campañas, se requiere de un corto resumen sobre quiénes son los que manejan el dinero en las elecciones federales estadounidenses. Los candidatos pueden movilizar y gastar dinero de sus propios bolsillos, además de pedir prestado, recibir regalías en especies, o bien depender del apoyo de grupos conocidos como los llamados 'Comités de Acción Política' (PAC). Un Comité de Acción Política es cualquier organización, representante de un individuo o de un grupo, que contribuye fondos directamente a la campaña de un candidato o que gasta dinero para promover su elección. Estos gastos pueden realizarse con o sin el consentimiento del candidato. Tanto los candidatos como los partidos pueden formar sus propios PAC. No se permite a las corporaciones, ni a los sindicatos laborales,

empleados gubernamentales y nacionales extranjeros proporcionar dinero a las campañas electorales o gastar dinero para la elección o la derrota de un candidato. Las corporaciones y los sindicatos pueden aportar dinero para formar un PAC, el que a su vez moviliza dinero de los empleados de la corporación o de los miembros del sindicato. Tales restricciones no se aplican a organizaciones de caridad, gremios e individuos particulares. Los Gráficos 1 y 2 muestra quiénes son los que participan en el financiamiento de la política en los Estados Unidos (quién gastó y quién donó el dinero). A diferencia de la mayoría de los países, en los Estados Unidos hay una gran diversidad y competencia en lo que se refiere a quién dona y quién gasta el dinero electoral. Hay una presencia especialmente pronunciada de pequeños contribuyentes individuales. Tanto en el caso del Senado como en el de la Cámara de Representantes, la mayoría de las *donaciones* provienen de individuos particulares.

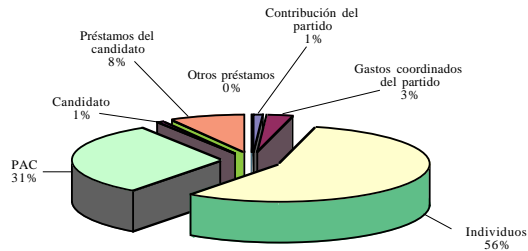
La legislación federal estadounidense relativa al financiamiento de campañas políticas se basa en una distinción entre quiénes usan el dinero para la elección de un candidato y quiénes lo usan para promover una idea. El gasto de campaña para promover ideas se encuentra totalmente desregulado en las elecciones federales estadounidenses. No hay límite alguno al gasto para promover ideas, y quienes gastan dinero para esos fines no tienen la obligación de informar sobre su actividad financiera a comisión gubernamental alguna (ésta es una característica especial del derecho estadounidense que revisaré más adelante). Pero quienes abogan por la elección o la derrota de un candidato deben informar a la agencia reguladora federal llamada Comisión Federal de Elecciones (FEC). Lo que confunde a quien intenta entender la ley estadounidense es el hecho de que los que abogan por la elección o la derrota de un candidato se dividen en dos categorías, de acuerdo a si los gastos son coordinados o independientes. Según determina la Comisión (1996a): “un gasto independiente es un gasto relativo a una comunicación que aboga, en forma expresa, por la elección o la derrota de un candidato claramente identificado, lo cual se realiza en forma independiente de la campaña del candidato (...). Aun cuando no hay límite para la cantidad que una persona puede gastar en forma independiente, la ley sí requiere que quienes realicen gastos independientes los informen y divulguen las fuentes de los fondos que utilizan”. La confusión se origina en el hecho de que una persona independiente puede hacer un gasto para promover una idea —por ejemplo, una ley de presupuesto equilibrado— sin tener obligación alguna de informar sobre el hecho. Pero si esta persona dijera ‘Vote por el candidato Pérez’, sin preguntar a Pérez si desea tal publicidad gratuita, aunque el gasto también se considera independiente

GRÁFICO Nº 1: FUENTES DE CONTRIBUCIÓN A LA CAMPAÑA SENATORIAL, 1996



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

GRÁFICO Nº 2: FUENTES DE CONTRIBUCIÓN A LA CAMPAÑA PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, 1996



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

y no cae dentro de límite gubernamental alguno, el individuo debe entregar un informe. Si el individuo hubiera planificado el gasto en conjunto con Pérez, entonces se considera una contribución a la campaña de Pérez, y cae dentro de los límites detallados en la Sección 5 del presente trabajo.

3.2. Los costos de la contabilidad para fines de divulgación

Podría describir en detalle la ley estadounidense sobre la divulgación, pero la mejor manera de entenderla es mediante una discusión de sus problemas. Un tema que suele no debatirse en los Estados Unidos es el costo de cumplir con la ley de financiamiento de campañas. Varios libros editados recientemente por expertos en el tema del financiamiento de campañas (véase Magelby y Nelson, 1990; Nugent y Johannes, 1990) ni siquiera hacen mención del hecho de que la regulación puede aumentar los costos. Ambos libros proponen leyes más complicadas, más restrictivas a los candidatos. El problema del cumplimiento de la ley federal de elecciones se encuentra resumido en un informe realizado por el Campaign Finance Study Group de la Universidad de Harvard. Allí se destaca que “La Ley Federal de Campañas Electorales (Federal Election Campaign Act) ha hecho que las campañas electorales resulten más costosas. (...). Los gastos en que hay que incurrir para cumplir con la ley desvían los escasos recursos de aquellas actividades que tienen que ver con la comunicación con los votantes” (Campaign Finance Study Group, 1979. Cap. 1, p. 17).

Hay dos tipos de costo de cumplimiento. El más visible es el costo de informar las donaciones a la campaña. Los candidatos deben informar a la Comisión Federal de Elecciones (FEC) tanto los préstamos obtenidos, las donaciones y las regalías en especies recibidas, como también los gastos efectuados. Un PAC que reciba más de 200 dólares de un individuo en un año calendario debe divulgar el nombre, dirección, ocupación, empleador y lugar de actividad de su donante. Los individuos no están obligados a divulgar esta información, pero los comités políticos deben tratar de obtenerla y proporcionársela a la FEC. Las donaciones provenientes de los PAC deben ser informadas en más detalle. No es suficiente informar simplemente cuánto dinero se recibió. El ‘dinero’ llega en diversas formas: efectivo, donaciones en especies, préstamos. Los préstamos otorgados por individuos se consideran donaciones; sin embargo aquellos provenientes de bancos, bajo ciertas circunstancias, no se consideran así. Éstos y muchos otros detalles deben itemizarse en forma cuidadosa. Un nivel de detalle similar es necesario al informar en qué gasta su dinero un candidato.

Los candidatos al Congreso deben redactar informes trimestrales durante los años electorales e informes semestrales durante los otros años. En los años electorales, los candidatos presidenciales deben informar cada mes. Cualquier contribución equivalente a 1.000 dólares estadounidenses o más, efectuada al menos 20 días después del inicio de la campaña del candidato al Congreso, debe ser informada dentro de 48 horas, por escrito, a la Secretaría de la Cámara de Representantes o a la Secretaría del Senado. Además de llenar formularios, los encargados de una campaña deben educar a sus colaboradores y fiscalizarse a sí mismos para asegurarse que se esté cumpliendo con la ley. El costo, no sólo de cumplir sino de cumplir *correctamente*, es una parte importante de toda campaña. A mediados de los años 80, las campañas presidenciales dedicaron aproximadamente el 10% de sus presupuestos a cumplir con los requisitos legales (Alexander y Haggerty, 1987, p. 188). En 1996, para el candidato promedio a la Cámara de Representantes, dicha cifra ascendió a 22.078 dólares estadounidenses y para el candidato promedio al Senado, a 90.379 dólares estadounidenses.

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

Es probable que cualquier regulación cuyo cumplimiento agregue 10% al costo de una actividad tenga algún efecto sobre los nuevos entrantes. Quizás el efecto principal sea que los nuevos candidatos a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos tiendan a financiar más sus campañas con sus propios fondos que los titulares. Mis cálculos basados en datos de la FEC para 1992 indican que en dicho año el 5% de los fondos de los titulares provenía de sus propias fuentes, mientras que de esas fuentes procedía el 21% de los fondos de los aspirantes. El uso de fuentes propias minimiza los costos de recaudación y divulgación de los recursos. Pero los votantes terminan disponiendo de un abanico menor de candidatos cuando candidatos pobres, pero potencialmente populares, han sido desalentados

por la barrera de los altos costos fijos de cumplir con las reglas de procedimiento electorales. Los candidatos establecidos, y con mayor financiamiento, pueden distribuir los costos fijos del cumplimiento entre un mayor número de donaciones. La ventaja que proporciona el hecho de poder distribuir los costos fijos constituye una barrera de entrada para los candidatos nuevos. En qué medida se ven excluidos los nuevos candidatos es una pregunta abierta. Hasta la fecha no hay estudios que midan su exclusión.

El requisito de divulgar los informes financieros puede tener otras consecuencias, aparte de los costos de cumplimiento. Un vasto campo de investigación económica sobre evasión tributaria indica que una pequeña probabilidad de ser castigado con multas altas puede tener un gran efecto en el cumplimiento tributario. Los contribuyentes que le temen al riesgo prefieren no ganar un dólar mediante la evasión tributaria, antes que pagar un dólar de multa como resultado de ser descubiertos. Las autoridades tributarias pueden usar esta aversión al riesgo como una palanca para que sus ciudadanos se mantengan honestos. Por ejemplo, si mi aflicción es doblemente mayor al perder un dólar en multas pagadas a las autoridades tributarias que el placer o la satisfacción que podría obtener al evadir un dólar de impuestos, entonces el gobierno puede lograr que me mantenga honesto aterrizándome con el 50% de probabilidad de ser descubierto. Una probabilidad del 50% significa que en promedio no hay ganancia en ser deshonesto. Si el efecto de aversión al riesgo es mayor que éste, entonces quiere decir que las pequeñas probabilidades pueden mantener honestos a un gran número de contribuyentes. En la política, pequeños desembolsos para cumplir con la exigencia de divulgación pueden mantener honestos a los políticos y a los grupos independientes, o bien simplemente pueden desincentivar a algunos de participar en las elecciones. Los riesgos de la divulgación incorrecta parecen ser crecientes e inciertos en los Estados Unidos. La Comisión Federal de Elecciones está efectuando un número cada vez más alto de fiscalizaciones. En el año 1982, la FEC revisó aproximadamente 23 mil informes. Para 1994, esa cifra había aumentado a casi 43 mil ("Twenty Year Report", 1995, Cap. 2, p. 3). La multa mediana cobrada por la FEC subió desde mil dólares en los años 80 hasta cinco mil dólares en 1994.

A su vez, la FEC ha sembrado incertidumbre respecto de qué debe entenderse por divulgación incorrecta. Un grupo independiente puede ser perseguido por la FEC por no informar de una publicidad que, a juicio de la FEC, habría apoyado directamente la derrota electoral de un determinado candidato. Aun cuando la Corte Suprema haya dado una definición clara de lo que constituye apoyo directo, la FEC ha ignorado reiteradamente a la

Corte Suprema, denunciando en los tribunales a grupos independientes por lo que, según la FEC, constituye apoyo directo disfrazado como publicidad de temas independientes. Como ejemplo de tal celo, en 1998 la FEC alegó que la revista *Forbes* no había informado como gasto de campaña los artículos escritos por el candidato presidencial Steve Forbes. La FEC valoró los artículos editoriales en 94.900 dólares. Incluso *The New York Times* (3 de septiembre de 1998), que es un fuerte partidario de las restricciones a los gastos de campaña, encontró problemática dicha incursión en la libertad de prensa.

Las reiteradas arremetidas de la FEC contra la Corte Suprema indican que la divulgación de gastos electorales no es un 'simple' requisito que deben cumplir los candidatos y grupos. Cuando a una comisión electoral federal se le otorga un vasto espacio para definir los gastos electorales y cuando ella cree que puede desafiar a las autoridades superiores, los requisitos de divulgación pueden crecer más allá de lo que los bien intencionados reformadores pueden imaginarse.

La truculenta actitud de la FEC ante la definición de los gastos de campaña propuesta por la Corte Suprema se ha extendido a los candidatos. En un viraje que los redactores de la ley de divulgación no pudieron haberse imaginado, los candidatos ya están utilizando la exigencia de divulgación para silenciar las críticas que les formulan grupos independientes. Considérese el caso del senador Jesse Helms y un grupo de propietarios de bares para homosexuales. En 1990, los propietarios de los bares formaron un grupo que hizo circular información solicitando a otros dueños de bares que boicotearan la cerveza Miller. La cerveza Miller es propiedad de Philip Morris, que contribuye dinero a las campañas electorales del senador Jesse Helms. Helms argumentó que el dinero que los homosexuales gastaron en su panfleto constituyó campaña directa en su contra, y que al no haber informado este gasto los grupos habrían infringido la ley federal electoral. La Corte Suprema ha expresado claramente que el apoyo directo debe contener palabras como 'vote por', 'apoye', 'derrote'. Aun cuando el folleto no empleó estas palabras, el reclamo de Helms logró que la FEC mantuviera a los grupos de homosexuales en la Corte durante cuatro años, hasta que éstos quebraron. Es probable que este desalentador mensaje llegue a otros grupos independientes que quieran plantear algún principio (para mayores detalles, véase Hayward y Hayward, 1996).

Otra fuente incipiente de riesgo proviene de la amenaza que enfrentan los candidatos y los partidos de ser demandados en la Corte Civil. En 1996 el Partido Demócrata demandó al Partido Republicano en la Corte

Civil por no haber entregado informes correctos. No hay investigación en la ciencia política que nos permita determinar en qué grado esa incertidumbre puede desincentivar la participación política. Amplia gama de investigaciones sobre evasión tributaria sugieren que la posibilidad de tales efectos no puede ignorarse.

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

3.3. Transparencia financiera

La legislación sobre transparencia, tanto estadounidense como canadiense, existe para beneficio del público. El público tiene acceso a todos los registros que describen cuánto recibió un candidato, de quién lo recibió y cómo lo gastó. El acceso del público a la información divulgada se llama *transparencia*. Una mirada al sitio web de la Comisión Federal de Elecciones de los Estados Unidos (www.fec.cm) o del Elections Canada (www.elections.ca) pone de manifiesto la riqueza de información disponible en forma instantánea para los ciudadanos interesados y para los medios de comunicación. El sitio web de la FEC está especialmente bien concebido y es fácil de entender. Información sobre quién donó qué y quién gastó qué se despliega tanto en forma resumida como en gran detalle (siempre que uno tenga la paciencia de esperar que los grandes archivos lleguen en línea). La información se encuentra muy actualizada y bien presentada. Tal como escribe la FEC, “cuando un comité envía su informe FEC, la oficina de registros públicos de la Comisión asegura que una copia esté disponible para inspección pública dentro de 48 horas. En forma simultánea, el personal de la agencia empieza a ingresar a su base de datos la información contenida en el informe. La cantidad de información divulgada ha crecido en forma abismante a través de los años. En diciembre de 1994 se encontraban disponibles a la inspección pública más de 12 millones de páginas de información”.

La comisiones electorales consideran la transparencia como uno de sus objetivos centrales. La idea es que al facilitar el acceso del público a la información sobre el financiamiento de las campañas, el público vigilará a

los candidatos. Es posible que el mecanismo a través del cual el público llegue a informarse acerca del financiamiento de las campañas sea indirecto. La información revelada en el vigésimo informe anual de la FEC ("Twenty Year Report", 1995) sugiere que los medios de comunicación y los grupos interesados constituyen los principales clientes de la información. Los gráficos contenidos en ese informe muestran que el uso de los registros públicos ha ido en aumento durante los últimos años. Es probable que la transparencia financiera funcione de la siguiente manera: los medios o los grupos de interés se van formando opiniones acerca de los candidatos y de los partidos en base a los informes financieros que se encuentran en la FEC. Estas opiniones, a continuación, matizan los reportajes de los diarios y la televisión. Los ciudadanos (que reciben el 85% de las noticias a través de la televisión) se forman sus opiniones acerca de los candidatos basándose en parte en las impresiones transmitidas por los medios de comunicación. De esta manera, las leyes sobre la transparencia financiera pueden destilar hacia abajo y llegar al público.

3.4. Beneficios y peligros de las leyes de transparencia

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

Cualquier juicio sobre este punto debe hacerse con cautela. Los votantes han probado ser insensibles a temas que tanto los medios de comunicación como los intelectuales consideran importantes. Los escándalos sexuales en torno al Presidente Clinton en el año 1996 constituyeron un gran negocio tanto para los medios como para sus opositores republicanos; sin embargo, los votantes parecieron ignorar el tema en la elección. En Canadá los grandes bancos efectúan donaciones a los dos partidos principales, lo que jamás ha creado un escándalo entre los medios. Desde que Canadá empezó a mantener registros de los donantes de las campañas electorales, el tema de quién ha contribuido con fondos a una campaña jamás se ha convertido en un argumento electoral importante. Tal vez los

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

Los peligros de la transparencia financiera resultan tan difíciles de evaluar como sus beneficios. El peligro principal es que la transparencia financiera puede atemorizar a los donantes. Algunos de ellos pueden desear mantenerse anónimos. La Universidad de Chicago fue construida en la década de 1890 mediante donaciones efectuadas por Rockefeller por un valor superior a los 50 millones de dólares. Él prefirió que su nombre no quedara vinculado con la Universidad, sino que se mantuviera en segundo plano. El miembro de un sindicato laboral que favorezca al partido del libre mercado puede verse desincentivado de contribuir al mismo por temor a ofender a sus colegas. El daño causado a la política al desincentivar a los grandes donantes es que las innovaciones políticas pueden verse frenadas. Tal como señaló Friedman, "Los movimientos radicales (...) suelen ser apoyados por unos pocos individuos acaudalados que fueron persuadidos —un Frederick Vanderbilt Field o una Anita McCormick Baline, o un Corliss Lamont, por mencionar algunos nombres de gente recientemente prominente, o un Friederich Engels, si vamos aún más atrás. Ésta es una de las funciones que ejerce la desigualdad de riqueza para la preservación de la libertad política, que pocas veces se hace notar, la función de benefactor" (Milton Friedman, 1962, p. 17).

Por otra parte, también es posible que se cause un daño a la educación de los políticos. Los ciudadanos pueden utilizar sus donaciones para expresar la intensidad de sus preferencias. Ralph Winter Jr. (1973), profesor de Derecho de la Universidad Yale, escribió: "Las donaciones (...) sirven como barómetro de la intensidad del sentimiento del votante. En un sistema mayoritario, aquellos votantes que tienen puntos de vista excepcionalmente fuertes sobre algunos temas en particular pueden sentir que el hecho de acudir a las urnas periódicamente no les permite expresar en forma adecuada sus sentimientos. Tal como solían señalar los miembros del movimiento antiguerra, deberían tomarse en cuenta tanto la cantidad como la intensidad de sus sentimientos. Las donaciones de campaña representan tal vez la manera más importante mediante la cual puede expresarse dicha intensidad". Si la transparencia sirve para desmotivar este tipo de

contribución, el costo de enterarse de los deseos de los votantes aumentará para los candidatos.

Los comentarios anteriores constituyen especulaciones. Las cifras son demasiado inciertas como para respaldar la noción de que las leyes de transparencia vayan a atemorizar a los donantes. Las únicas cifras de que disponemos, y que podrían considerarse evidencia, indican que en los Estados Unidos aproximadamente el 8% de los ciudadanos en edad de votar efectúa donaciones a los partidos políticos. Esta cifra es mayor que en cualquier otra democracia occidental. En otros países donde no hay tanta transparencia como en los Estados Unidos, el número de ciudadanos que efectúa donaciones de campaña es menor que en los Estados Unidos. El lector debe formarse su propio juicio sobre la validez de la comparación. Podría significar que las reglas de transparencia no desmotivan a los ciudadanos a dar dinero para las campañas. Por otro lado, podría significar que son los factores no controlados los que explican las diferencias entre países en cuanto al hábito de donar para las campañas. El hecho que la ley de transparencia, al parecer, no tenga efecto en los Estados Unidos también podría deberse a que la ley no obliga, a quien contribuye a un comité político, a divulgar información personal. La ley apenas obliga al comité a hacer "tanto como pueda" para obtener dicha información (FEC, "Twenty Year Report", 1995, Cap. 3).

3.5. Umbrales de transparencia

Si los reformadores no quisieran desmotivar a los contribuyentes pequeños a participar en la política, las leyes de transparencia podrían dictarse para los grandes donantes. Si se decidiera que una contribución grande es igual o mayor que 100 mil dólares, entonces únicamente las donaciones que exceden este monto se verían expuestas al público. La experiencia estadounidense en materia de límites a las donaciones muestra que hay formas de evadir tal umbral de transparencia. En los Estados Unidos el umbral es muy bajo: 200 dólares. Sin embargo, la ley estadounidense impone umbrales a cuánto dinero puede contribuir una persona o un grupo a los candidatos o grupos de interés. Los grupos de interés que quieren hacer donaciones superiores a los umbrales recurren a la táctica de 'colocar en un solo paquete' las donaciones. En vez de dar su propio dinero al candidato, estos grupos invierten sus recursos en recaudar dinero en paquetes pequeños entre la ciudadanía. El grupo reúne las pequeñas donaciones y las presenta al candidato como una sola contribución grande pero

perfectamente legal. Dicha contribución es legal debido a que se constituye a partir de muchas donaciones pequeñas. La misma técnica podría usarse para evadir un umbral de transparencia. Si esto constituye un peligro real o no, es cuestionable. Esta manera de colocar en un solo paquete las contribuciones puede resultar bastante costosa, por la misma razón que los límites a las donaciones aumentan los costos de recolectar dinero. Si tomamos en serio esta amenaza para que funcione un umbral de transparencia, la ley debería decir, entonces, que a nadie le está permitido agrupar las donaciones efectuadas por los ciudadanos. En los Estados Unidos se ha evitado este tipo de cláusula, ya que violaría la garantía constitucional de libertad de asociación. La asociación puede asumir muchas formas. Puede significar juntarse con los amigos para tomar té, o bien juntarse con los amigos para reunir dinero. En 1993, el gobierno canadiense tuvo que enfrentar una acción legal respecto del Proyecto de Ley C-114 que buscaba prohibir a los ciudadanos particulares reunir más de 1.000 dólares, en conjunto, para publicitar sus puntos de vista durante las elecciones. En varios niveles del sistema judicial se falló que la ley violaba la libertad de los canadienses para asociarse libremente, la cual está garantizada en la Ley Constitucional Canadiense de Derechos. Para que un umbral funcione, los legisladores en Chile tendrían que atropellar algunos derechos humanos duramente ganados en el último tiempo.

3.6. Informes financieros voluntarios

El supuesto que está detrás de la necesidad de contar con regulaciones de transparencia es que, en un sistema electoral competitivo, los partidos no entregarían dichos informes voluntariamente o, en el caso de entregarlos, los votantes no los considerarían creíbles y preferirían confiar en informes gubernamentales sobre la probidad financiera de los partidos. Pero este supuesto podría ser objetado argumentándose que el mercado privado es experto en certificar la veracidad de los registros financieros. Empresas auditoras gigantescas son las que certifican la salud financiera de las empresas que desean ser incluidas en las listas de cotización bursátil. En general, el proceso funciona bien. ¿Por qué no podrían los partidos simplemente contratar estas empresas para hacer públicas sus finanzas? ¿Por qué necesitamos que un organismo gubernamental realice este trabajo? El problema con las empresas privadas es que tienen sólo la mitad de la información. No tienen acceso a la información altamente confidencial sobre compras gubernamentales de armamentos, ni tampoco sobre los contratos gubernamentales. Sin esta información no sabrán qué preguntas financieras

deben formularse. Es por eso que se requiere de una oficina gubernamental para investigar a los partidos respecto de temas de corrupción. En el mejor de los casos, los informes financieros voluntarios podrían actuar como un tipo de encuesta de opinión mediante la cual los votantes podrían juzgar si mucha gente tiene una preferencia tan intensa por un candidato como para donarle dinero. En los Estados Unidos el grupo Campaign Reform Project (sitio web: www.wacampaigndisclosure.org) provee estos informes, y en el Reino Unido se está desarrollando un movimiento parecido. Éstos son desarrollos positivos, pero no reemplazan la auditoría oficial de las finanzas de un partido.

3.7. El éxito de las reglas de divulgación y transparencia

No es posible hacer una evaluación precisa y satisfactoria del grado en que las regulaciones para la divulgación y transparencia han logrado reducir la corrupción de los políticos. Corrupción es un término vago. ¿Es corrupto un político que guarda dinero en su propio bolsillo a fin de ayudar a un grupo de interés especial? Si el grupo en cuestión quiere proteger a los bosques de quienes contaminan, la acción del político puede servir al interés público. Lo que parece corrupción le proporciona al público un servicio gubernamental a bajo costo. Aun si pudiéramos decir que en cada circunstancia las leyes de transparencia han evitado que los políticos favorezcan intereses específicos a costa del interés público, todavía no podríamos asegurar que ellas benefician al público. Si los costos de cumplir con la ley hacen que individuos brillantes que desean ingresar a la política se desistan de intentar transmitir sus ideas, los votantes se verán privados de alternativas. Recuérdese que la posibilidad de elegir, junto con la información, constituye uno de los dos ingredientes básicos de la competencia, y que la competencia mantiene los precios bajos. Al igual que con la mayoría de los aspectos de la ley de financiamiento de las campañas, nuestra única guía para evaluar el éxito de una política específica es preguntarnos cómo calza ésta en nuestro modelo político general.

El primer paso para evaluar si las leyes de divulgación y transparencia han reducido la corrupción es precisar el término corrupción. La investigación reciente de la corrupción en la política estadounidense evita esa denominación. Los investigadores prefieren emplear el término 'eludir' (*shirking*). Un político elude su deber cuando actúa más a favor de intereses específicos que a favor del interés público. Un político que elude su deber hace que los servicios gubernamentales entregados a sus propios

electores acarrean impuestos y pérdidas sociales más altos que cuando un político no elude su deber. Éste debería ser el único criterio relevante para la redacción de las leyes relativas al financiamiento de las campañas. La clave en la evaluación de las leyes de divulgación y transparencia es observar cuáles son las circunstancias que favorecen esta conducta elusiva, y averiguar si estas leyes eliminan tales circunstancias.

Hay docenas de estudios que han intentado medir el fenómeno de elusión del deber. La evidencia de esta conducta, entre los legisladores, puede verse en el comportamiento del Senado estadounidense. Los economistas Joseph Kalt y Mark Zupan (1990) intentaron verificar si los senadores promulgaban las leyes que desearía la mayoría de sus electores. Utilizando la técnica estadística de regresión, identificaron la fracción de la posición de un senador en el espectro izquierda-derecha que difería de aquella en la cual sus electores quisieran que se encontrara. Cualquier diferencia entre la posición del senador y la deseada por una mayoría de sus votantes indica que se ha eludido el deber. Kalt y Zupan concluyeron que esa diferencia fue mayor —es decir, los senadores eludieron más su deber— en varias circunstancias cruciales. Por ejemplo, haber ganado en un distrito altamente heterogéneo donde la población tiene poco en común daba a los senadores espacio para eludir su deber. Una ciudadanía dividida no representa gran amenaza a los políticos que se portan mal. La decisión de jubilarse al término del período, el estar en una posición alta en la estructura de comités del Senado y el ser bien conocido por los electores también otorgaban holgura a los senadores para apoyar políticas que no se adecuaban plenamente a los deseos de la mayoría de las personas que los eligieron.

El estudio de Kalt y Zupan nos ofrece una manera de conceptualizar las leyes de transparencia. ¿Debilitan estas leyes las circunstancias (afianzamiento de los políticos titulares en su posición) que conducen a eludir el deber? La respuesta es un 'quizás' sumamente restringido. Las investigaciones realizadas por otros y por mí (Palda y Palda, 1998; Dharmapalla y Palda, 1998) sugieren que los votantes castigan a aquellos candidatos que dependen de fuentes limitadas de financiamiento de campaña. Si las leyes de transparencia proveen a los votantes de información que les permite reducir el período de los titulares que dependen de pocas fuentes de financiamiento, entonces las leyes de transparencia pueden desalentar la acción de eludir el deber. Si dichas leyes desmotivaran a los candidatos de buscar períodos largos en el poder, lo que podría dejarlos expuestos al soborno, entonces las leyes habrán desalentado la acción de eludir el deber. El problema con este tipo de acertijo es que no sabemos cuán alta es la barrera de

entrada, representada por las leyes de divulgación y transparencia, para las nuevas ideas y para la competencia en la política.

La falta de evidencia de corrupción no es la única razón para cuestionar la valía de las leyes de divulgación. Tal como señalé en una investigación anterior (Palda, 1992, 1994) y como ha reiterado Milyo (1998), últimamente los políticos estadounidenses no tienen mucho que 'vender'. La corrupción es la 'venta del gobierno a intereses especiales'. Y eso es robo. En mi estudio de los Estados Unidos en 1992 investigué las campañas por las gobernaciones. Me pregunté: si el gobierno está en venta, entonces ¿cuánto vale la capacidad de orientar un dólar del gasto público en favor del donante? Descubrí que después de controlar por medio de todos los demás factores que podrían influir en las donaciones, los gobernadores estaban recibiendo 0,0002 centavo de donaciones de campaña por cada dólar de gasto de gobierno. O los gobernadores estaban vendiendo el gobierno muy barato, o bien simplemente no tienen el poder de vender el gobierno. En el año 1996, un escándalo envolvió al Presidente de Estados Unidos: al parecer China habría canalizado más de 100 mil dólares de donaciones a su campaña. Los medios de comunicación señalaron que este dinero podría llevar a Clinton a vender tecnología militar a los chinos. Nadie se detuvo a concluir que si el gobierno podía comprarse por tan poco, entonces existirían oportunidades increíbles que estaban siendo desaprovechadas en la política estadounidense. Tal como explicó Milyo (1998), por 100 mil dólares un estadounidense común y corriente podría hipotecar su casa, ir a Washington y comprar millones, si no billones, de dólares de favores gubernamentales. Claramente, los fondos de campaña no pueden tener la fuerza que los medios de comunicación nos quieren hacer creer.

Hay más peligro de corrupción en los países donde la política no es competitiva. En estos países se ponen obstáculos al libre flujo de información electoral. Las barreras de entrada a la política en países como México y Pakistán aíslan a los políticos y burócratas de la crítica pública, permitiéndoles vender el gobierno sin que haya reproche alguno. La competitividad de la política estadounidense puede explicar por qué la masiva cantidad de estudios efectuados no han podido identificar un vínculo sólido entre las donaciones hechas por un grupo de interés y cómo vota un determinado político en el Congreso. Snyder (1990) concluyó que un grupo tendría que donar recursos por muchos años para poder ejercer siquiera un efecto débil sobre un candidato. La palabra 'efecto' tal vez sea demasiado fuerte. Un grupo de interés puede donar dinero a un político no para hacerle cambiar su punto de vista, sino porque le agrada su punto de vista.

Aun cuando las normas de divulgación y transparencia desmotivaran la corrupción, dichas reglas no son efectivas en forma aislada. Hay muchos caminos para obtener influencia. Los datos del Cuadro N° 1 muestran que los esfuerzos realizados en las campañas electorales constituyen una parte menor del total de los esfuerzos de los grupos de interés. Cualquier intento de controlar un aspecto de la legislación relativa al financiamiento de las campañas, tal como la divulgación del financiamiento, puede simplemente llevar a los grupos de interés a desviar sus esfuerzos hacia el ejercicio de un cabildeo (*lobbying*) detrás de bambalinas. Un esfuerzo dirigido a controlar el dinero en las elecciones también debe llevar a controlar todo aspecto del gasto de campaña, y luego extenderse, más allá de las fronteras del gasto, para controlar los intentos de cabildeo (*lobbying*), cercando cada grieta por la cual los ciudadanos podrían tratar de influir en el gobierno. Tal como demostraré en mi discusión sobre la expresión ciudadana, hace falta una dictadura para que la legislación del financiamiento de campañas restrinja el acceso al gobierno.

CUADRO N° 1: DISTRIBUCIÓN DEL ESFUERZO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

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

Fuente: Adaptado de Stanbury (1978).

3.8. Algo de contabilidad podría ayudar

La lección contenida en la presente sección es que los requerimientos dirigidos a satisfacer el objetivo de la transparencia financiera pueden desmotivar la participación política de candidatos y movimientos independientes. La transparencia es costosa y puede llegar a representar el 10% de los costos de una campaña política. El riesgo de tener que someterse a auditoría, o de verse llevado a la Corte por los candidatos rivales que tienen acceso a los registros públicos, puede atemorizar a los candidatos y grupos

que tienen buenas ideas pero temen el riesgo de enfrentar una litigación costosa. Tal vez el mayor costo proviene de la incertidumbre generada por la FEC. Esta institución se ha arrogado la facultad de ampliar la definición de los tipos de gastos de campaña que pueden ser informados. En sus reiterados desafíos a la Corte Suprema, la FEC ha perseguido a grupos independientes debido a que sus gastos no habrían estado orientados a promocionar ideas, sino que habrían buscado la derrota de un candidato en particular.

Los problemas que he descrito no deberían desalentar a los reformadores en su búsqueda de los beneficios que podrían provenir de la divulgación de estados financieros o contabilidad obligatoria, en forma independiente de la transparencia. Los beneficios provienen del hecho de que la contabilidad obligatoria les permite a los organismos públicos correspondientes seguirles la pista a favores tales como trato preferente en las licitaciones gubernamentales, en la compra de suministros y en las regulaciones que favorecen a los donantes. Tales favores consisten en contratar los servicios o comprar los insumos a productores cuyos precios son más altos que los de otros, lo que aumenta el costo del gobierno y opera en contra del interés público. Los requerimientos de contabilidad necesarios para desmotivar ese tipo de corrupción son más limitados que los requerimientos de transparencia que hoy existen en los Estados Unidos. Sería suficiente advertir a los partidos que han estado en el poder, o a los que tienen escaños en el parlamento, que en cualquier momento se les podría solicitar que demostraran quiénes han sido sus donantes¹. Lo anterior tendría varios beneficios.

1) Los partidos no tendrían que presentar informes periódicos o incurrir en costos regulares de divulgación de campaña, lo que les ahorraría dinero. Solamente al efectuarse una auditoría tendrían que recolectar sus recibos y presentarlos al auditor.

2) Los grupos independientes y movimientos nuevos no representados en el Congreso se verían librados del riesgo de una auditoría y, por lo tanto, no tendrían que enfrentar una barrera para entrar en la política.

Hay dos críticas a esta propuesta, las que deben ser respondidas. La primera es ¿por qué deberíamos restringir la presentación de informes financieros a los partidos que hayan tenido escaños en el parlamento? ¿Por qué no incluir además a los candidatos que hayan postulado y fracasado? ¿Y qué de los movimientos independientes que hayan apoyado a algún

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

partido u otro? Ya que estamos en esto, ¿por qué no obligar a los medios de prensa a que informen del valor de los artículos editoriales que escriben en apoyo de un candidato u otro? No hay respuesta general a esta pregunta. Los méritos relativos de una norma que exige registros financieros deben ser evaluados según las circunstancias de cada país. Si un país cree que los candidatos fracasados pueden ser fuente de corrupción y regalías, entonces estos grupos deberían tener la obligación de mantener registros. Si se cree que los periódicos son extensiones directas de los partidos, igual criterio puede aplicarse a ellos. Hay que tener en cuenta que son las reglas más que la discreción las que deberían orientar la ley de los informes financieros de las campañas electorales. Lo que hace que la situación en Estados Unidos sea tan perniciosa es el hecho de que la FEC goza de una amplia discreción para interpretar y aplicar la ley. La incertidumbre que esto genera puede sofocar expresiones políticas legítimas. Un país que estableciera leyes básicas para la contabilidad, debería reflexionar largamente sobre a quiénes se las debe aplicar, para luego elaborar las leyes que especifiquen quién tiene que informar. Dichas leyes deberían ser difíciles de cambiar y dejar poco espacio para la interpretación.

Una segunda crítica es que los partidos pueden eludir los requerimientos de contabilidad delegando en los movimientos independientes los desembolsos de campaña. La evidencia proveniente de los Estados Unidos sugiere que tal delegación no es tan fácil de lograr como se piensa. Hasta la fecha, no hay pruebas de que los principales partidos estadounidenses dependan de grupos independientes para eludir los requerimientos de transparencia. Tal vez esto sea sorprendente. Un partido que quisiera que sus militantes se disfrazen como pagadores independientes tendría que asumir los costos del disfraz. Dichos costos tienen que ser grandes. Una campaña política debe ser organizada rigurosamente. Las órdenes que provienen de la oficina de estrategia deben cumplirse en forma inmediata y hasta en sus mínimos detalles. Imagínense que luego de una sesión de planificación, el candidato decida que necesita una encuesta de opinión para saber en qué basar su próximo discurso de campaña, y, además, quiere que algunas partes de su discurso sean publicitadas. La tarea de persuadir a los militantes pseudoindependientes para que paguen por la encuesta y publiciten a su favor difícilmente se podría ocultar de las autoridades. En el mejor de los casos, los candidatos podrían confiar en los grupos independientes para interpretar lo que el candidato quiere que hagan. La interpretación jamás es tan buena como una orden directa. En medio de una campaña política, tal interpretación podría conducir a la confusión, a la demora y al desastre. El candidato que confía en grupos independientes para interpretar sus deseos enfrentaría además un problema de agencia.

Dichos grupos pueden no querer transmitir exactamente el mismo mensaje que el candidato desea. Si el candidato es incapaz de controlar estos grupos, podría despertarse un día y leer un aviso de campaña a su favor que no tiene nada que ver con el mensaje que él quiere transmitir. El temor hacia los grupos independientes ‘amistosos’ queda de manifiesto en el comentario hecho por el asesor de un congresista que los llamó “cañones sueltos” (Novak y Cobb, 1987).

Para eludir las normas de transparencia, los partidos federales recurren a organizaciones partidistas regionales que reúnen dinero con el fin de destinarlo a persuadir a los votantes a que acudan a las urnas. Esto se conoce como ‘dinero blando’ y no cae bajo el control de la ley federal. Algunos plantean que este dinero blando está distorsionando la transparencia de las campañas en los Estados Unidos. Esa crítica es irrelevante. No hay nada ilegal ni nada oscuro ni siniestro en el dinero blando. Los candidatos recaudan dinero blando porque para este tipo de actividad —persuadir a la gente a que vote— pueden pedir grandes sumas de dinero a sus simpatizantes. Dichas donaciones, en efecto, no están sujetas a los severos límites de las donaciones destinadas para otros fines electorales.

3.9. Asegurar que los fiscalizadores actúen imparcialmente

Hasta aquí este trabajo ha analizado las leyes de presentación de informes financieros y de transparencia que podría adoptar un país, sin decir mucho sobre los organismos que deberán hacer cumplir dichas leyes. La estructura de tales organismos puede ser tan importante para los efectos de la ley como las disposiciones de la propia ley. A continuación se presenta una breve reseña de cómo funciona la Comisión Federal de Elecciones estadounidense.

La Comisión Federal de Elecciones considera la transparencia como el foco principal de sus actividades: “La transparencia de las fuentes y montos de los fondos utilizados para financiar las elecciones federales tal vez sea el deber más importante de la FEC” (“Twenty Year Report”, 1995, Cap. 2, pág. 2). La Comisión trata que los ciudadanos acaten la ley en forma espontánea, pero “aun cuando los esfuerzos de la Comisión por incentivar el cumplimiento voluntario hayan sido eficaces, ninguno de ellos habría tenido éxito de no mediar un factor disuasivo, a saber, el programa de fiscalización de la FEC”.

Este programa de fiscalización tiene menos poder que lo que la Comisión desearía. La Comisión puede llevar casos a la corte civil, pero no puede imponer multas por sí misma. Tal como explicó la Comisión en sus

Recomendaciones Legislativas de 1998, “dada la presencia reguladora de la Comisión en todos los aspectos de la ley, incluso las infracciones más sencillas y no complejas de la obligación estricta de divulgar (por ejemplo, el no envío de los informes requeridos, o su entrega con atraso), solamente puede ser abordada a través del proceso de fiscalización existente (...). Los procedimientos de fiscalización contemplan una cantidad de protecciones formales, no teniendo la Comisión autoridad alguna para imponer multas. Al contrario, la Comisión sólo puede buscar un acuerdo de conciliación, y si no se llega a tal acuerdo sólo puede iniciar una acción civil *de novo* en la corte federal”.

Por otra parte la Comisión debe actuar en forma comedida en su persecución de los infractores. A continuación se describe cómo procede cuando sospecha que alguien está violando las leyes de financiamiento de las campañas. “La División de Análisis de Informes de la Comisión revisa cada informe enviado por un comité para determinar si la información proporcionada es o no fidedigna y para monitorear el cumplimiento de la ley por parte del comité. En caso que la información contenida en el informe parezca incompleta o incorrecta, el analista revisor solicita al comité más antecedentes. El comité puede evitar una potencial acción de fiscalización o auditoría mediante una respuesta rápida a dicha solicitud”. La Comisión debe proceder cuidadosamente y con un espíritu de investigación amistosa. Tal como ella misma señala: “Ella debe intentar resolver problemas de cumplimiento mediante la conciliación. Sin embargo, en caso que esta iniciativa fracase, la Comisión (y no el Departamento de Justicia) puede llevar al demandado a la corte. Asimismo, cuando las acciones de la Comisión se vean desafiadas en la corte, la Comisión conducirá su propia litigación defensiva. La Comisión se ha visto envuelta en más de 350 casos legales desde 1980” (FEC, “Twenty Year Report”, 1995, Cap. 2).

El objetivo de los fiscalizadores es descubrir los casos de corrupción y entregar a los votantes información no sesgada de las finanzas electorales. Es posible que los fiscalizadores hayan sido corrompidos o que traten a algún partido con más severidad que a otros. Para evitar este problema, la legislación estadounidense dispuso el siguiente sistema para elegir a sus fiscalizadores: seis comisionados administran la Comisión Federal de Elecciones. El presidente nombra a cada comisionado y el Senado aprueba cada nominación. No más de tres comisionados pueden representar al mismo partido (solamente los partidos Demócrata y Republicano están representados). Los comisionados sirven a jornada completa y tienen la responsabilidad de administrar y hacer cumplir la ley federal de campañas electorales. Se reúnen dos veces por semana (una vez en sesión cerrada, una vez en

sesión abierta) para formular políticas y emitir su voto en temas tanto administrativos como legales (Apéndice 4, Informe Anual 1997 de la FEC). Los funcionarios son nombrados por un período de seis años escalonados para que sus períodos se traslapen.

La estructura de la FEC ha tenido éxito, al parecer, desde dos puntos de vista:

1) *Punto de vista de los funcionarios de las comisiones electorales.*

En el único estudio de su tipo, Huckshorn (1985) identificó 26 estados norteamericanos que han imitado la ley federal de campañas electorales y su fiscalización. Estos estados tienen consejos o comisiones independientes encargados de la fiscalización de las leyes de financiamiento de campaña. Huckshorn envió una encuesta a 130 comisionados preguntándoles sobre problemas de sesgo y sobre fiscalización de la corrupción. La tasa de respuesta fue de 50%. Ese autor señala que “aun cuando todas las comisiones tienen una estructura oficialmente bipartidista, se les preguntó a los comisionados si se habían producido divisiones partidistas durante las deliberaciones y las votaciones. Casi todos respondieron que jamás habían observado una decisión claramente partidista”. La evidencia que presenta Huckshorn es indirecta, ya que estudia a imitadores de la FEC, pero el tamaño de su muestra es suficientemente grande como para que su investigación sea merecedora de consideración.

2) *Casos legales iniciados en contra de y por la FEC.* Tanto los políticos como los ciudadanos privados que creen haber sido discriminados por la FEC pueden demandarla en la corte. De entre centenares de casos FEC enumerados en un largo documento publicado por la misma FEC bajo el título “Resúmenes de Casos Legales Seleccionados: Septiembre 1976 a 1997” (“Selected Court Case Abstracts”), apenas 27 impugnan una resolución de la FEC. Es difícil evaluar con precisión si la FEC denuncia más a los republicanos que a los demócratas, ya que frecuentemente la naturaleza de las causas no aparecen en los registros de la corte. Parece haber una pequeña tendencia a demandar con mayor frecuencia a los republicanos, sin embargo esto todavía está por determinarse y no necesariamente significaría un sesgo partidista de parte de la FEC.

4. LÍMITES A LAS DONACIONES Y A LOS GASTOS

La idea subyacente en las leyes de transparencia es que los ciudadanos utilizarán la información contenida en los informes financieros para castigar a los candidatos que parecen realizar negocios oscuros con intere-

ses especiales. Un reformador que no crea que los votantes son lo suficientemente inteligentes o bien informados como para comprender la información financiera proporcionada por las leyes básicas de la divulgación y para disciplinar a los candidatos en las elecciones, podrá desear imponer restricciones más severas al financiamiento electoral. Ni los legisladores canadienses ni los estadounidenses han querido dejar que la competencia política regule el comportamiento de los políticos. Durante los años 70 en los Estados Unidos se redactó una ley que limitaba el monto de las donaciones de campaña sin restringir el gasto electoral total. Durante el mismo decenio en Canadá se optó por limitar cuánto podrían gastar los candidatos, sin imponer límites a las donaciones. En la presente sección se pasa revista a la experiencia de ambos países, preguntando si los límites a las donaciones y a los gastos han protegido a los ciudadanos, o si han servido de barreras para el ingreso a la política.

4.1. Razones oficiales para imponer límites a las donaciones individuales

La legislación estadounidense no impone límites a los gastos de campaña, ya que en 1976, en el caso *Buckley v. Valeo*, la Corte Suprema de los Estados Unidos determinó que los gastos de campaña eran una forma de expresión y, como tal, quedaban protegidos por la Constitución de los Estados Unidos. El fallo determinó que los límites a los gastos son inconstitucionales, opinando, sin embargo, que los límites a las donaciones son permisibles, ya que las donaciones no se consideran una forma de expresión y, por otro lado, porque los límites a las donaciones constituyen una forma de controlar la influencia del dinero en las elecciones. Esta razón oficial es generalmente aceptada tanto por los medios de comunicación como por los grupos de interés, tales como *Common Cause* (Causa Común), que apoyan la idea de que el dinero es una fuerza maligna en la política estadounidense. La ley que emergió de tal razonamiento es compleja, pero se puede resumir de la siguiente manera:

En 1971, el Congreso estadounidense promulgó la Ley Federal de Campañas Electorales (FECA), la que creó la Comisión Federal de Elecciones y obligó a los candidatos a informar sus gastos y sus donaciones. Los límites a las donaciones formaron parte de las enmiendas efectuadas a la FEC en 1974, con las cuales se prohibieron las donaciones cuantiosas efectuadas por individuos y se prohibió a las corporaciones y a los sindicatos contribuir fondos en forma directa a los candidatos desde sus tesorías

(es decir, desde sus utilidades, sus ingresos operacionales o sus cuotas sindicales). Por otra parte, se permitió a las corporaciones y a los sindicatos utilizar sus fondos de tesorería para solicitar a los empleados, accionistas o miembros del sindicato que contribuyeran fondos a un 'fondo segregado'. Los fondos segregados se conocen popularmente como PAC corporativos o laborales. Adicionalmente se les llama 'PAC conectados'. Los PAC no conectados no están afiliados a negocio o sindicato alguno y no tienen que constituir un fondo segregado, y frecuentemente se llaman 'PAC ideológicos'. Los límites aplicables varían dependiendo del tipo de PAC de que se trate. Un PAC con más de 50 contribuyentes, registrado hace más de seis meses y que ha hecho donaciones a más de cinco candidatos puede donar hasta 5.000 dólares a cualquier candidato. Éstos se conocen como comités multicandidatos. Los PAC que no cumplen con esta condición pueden donar apenas 1.000 dólares por elección. Los Comités Senatoriales Republicano y Demócrata, además de los comités nacionales de cualquier partido, pueden contribuir hasta 17.500 dólares a cualquier candidato a senador. Los individuos pueden donar hasta 1.000 dólares a un candidato, 5.000 dólares a un PAC sin candidato definido, y 20.000 dólares a un comité partidista. Los individuos no pueden contribuir más de 25.000 dólares en total. No hay límite superior para la suma total de donaciones provenientes de los PAC. Lo anterior no es más que una lista parcial de las restricciones a las donaciones.

4.2. Fundamento académico para los límites a las donaciones

Los académicos estadounidenses han cuestionado las razones oficiales para imponer límites a las donaciones. El cientista político estadounidense Richard Adamany (1990) ha señalado:

La investigación académica relativa al financiamiento de las campañas tiende a centrarse en los montos gastados, las fuentes desde las cuales se moviliza el dinero y los usos a que se destina el mismo. Estos datos son útiles, pero no muestran la relación entre el financiamiento de campaña y el entorno político —tipos de sistema partidista (y) canales de comunicación disponibles. Se pone mucho menos atención al concepto del dinero como forma de representación funcional que a las muy poco frecuentes instancias en que se hacen donaciones a las campañas con el fin de que los personeros públicos hagan algo que no hubieran hecho de no mediar la donación.

La aprensión que muestra Adamany respecto de la idea de considerar las donaciones como un mal se basa en docenas de investigaciones

sobre la manera en que los parlamentarios de los Estados Unidos votan en el Congreso. Estas investigaciones han intentado encontrar un vínculo entre la cantidad de dinero para gastos de campaña recibida de grupos de interés por un miembro del Congreso y el voto de éste en el Congreso a favor de esos mismos intereses. Luego de haber revisado muchísimos datos, Snyder (1990) concluyó que un grupo de interés tiene que donar dinero durante muchos años antes de que pueda influir en la política. La significación de esta influencia, sin embargo, no está clara. Si los ecologistas apoyan a un candidato durante varias elecciones a cambio de su apoyo en el Congreso, ¿significa esto que el candidato ha sido corrupto? ¿O quizá fue persuadido por los argumentos y la persistencia del grupo de interés? Nadie realmente puede dar una respuesta categórica a esta pregunta.

Lo que sí parece más claro, en lo que al Congreso de los Estados Unidos se refiere, es el hecho de que ningún grupo de interés puede 'comprar' a un candidato. Más bien los grupos de interés dan dinero con el fin de obtener la atención del candidato. Una vez obtenida su atención, el grupo de interés tiene que proporcionar al candidato información sobre la política que desea ver promovida. Esta información tiene que ayudar al candidato a quedar bien con los votantes. Pero ningún grupo tiene mucho poder en este sistema, ya que otros grupos rivales tienen libertad para impugnar esa política. Si la industria papelera desea restricciones más relajadas en materia de la contaminación, los grupos ecológicos tienen la libertad de oponerse a esa industria. En este sistema los individuos no tienen ventajas abrumadoras. Grupos integrados por muchos individuos pobres pueden unir sus recursos para oponerse a los intereses de los ricos. El dinero es una parte muy visible de las campañas, pero a pesar de su prominencia no puede por sí solo comprar influencia. Las donaciones cuantiosas pueden ser de limitada utilidad a menos que ellas apoyen políticas bien pensadas, respaldables con hechos y de gusto de los votantes. Tal como explica Donald Matthews, los PAC no determinan las políticas: "en realidad, relativamente pocos senadores han cambiado su posición desde una contraria o neutra a una amistosa debido a que han sido persuadidos por algunos cabilderos (*lobbyists*)" (Donald R. Matthews, citado en el *Congressional Quarterly Guide*, otoño 1991, pág. 152). Los cabilderos ejercen influencia en la política proporcionando información equilibrada y exacta a los legisladores. Tal como lo describe un miembro del Congreso: "No lleva mucho tiempo identificar cuáles cabilderos son francos y cuáles intentan engañar. Los buenos le presentarán a uno los puntos débiles de su caso junto con los puntos más fuertes. Si alguien alguna vez me entrega información falsa o engañosa, eso sería todo —jamás lo volveré a ver" (*Congressional Quarterly Guide*, otoño 1991, p. 152).

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

En Estados Unidos, los límites a las donaciones implican un costo al imponer costos fijos a la recolección de fondos. Tal como se explicara anteriormente, tanto los candidatos como los comités deben obtener su dinero en paquetes pequeños. El republicano Dick Cheney, ex miembro de la Cámara de Representantes, escribió lo siguiente sobre la campaña presidencial: “Simplemente, requiere mucho más esfuerzo reunir 10 a 15 millones de dólares en paquetes de 1.000 dólares o menos, que si no hubiera límites a la cantidad de dinero que un individuo puede donarle a un candidato. La recolección de fondos (...) distrae del propósito básico de la campaña, cual es el de persuadir a una mayoría de los votantes a apoyar un candidato determinado” (Cheney, 1980, p. 244). Refiriéndose a sus propios problemas como candidato al Congreso, Cheney escribió: “El límite de 1.000 dólares le hace muy difícil a un candidato novato recolectar fondos suficientes para lograr que su campaña despegue. El resultado es que un candidato potencial se encuentra con que debe financiar sus esfuerzos iniciales por sí solo, ya que nadie más lo hará, especialmente si está compitiendo contra un titular o se trata de una elección primaria” (Cheney, 1980, p. 245). El alto costo de la recolección de fondos puede explicar por qué, en una encuesta llevada a cabo por el Centro para una Política Representativa (Center for Responsive Politics), el 52% de los senadores señaló que la actividad de recolección de fondos disminuía en forma importante su tiempo legislativo. Otro 12% señaló que las exigencias de la recolección de fondos tenían al menos algún impacto negativo (Magelby y Nelson, Cap. 4, p. 44, en FEC, “Twenty Year Report”, 1995).

Para entender cómo los límites a las donaciones aumentan los costos fijos es preciso comprender algo sobre la tecnología de recolección de fondos. La recolección de dinero requiere de varios tipos de inversión fija: contactos con personajes prominentes y con medios de comunicación, oficinas, bases de datos y computadoras. La relación entre estas inversiones y el acopio de fondos no es lineal. Un candidato requiere de cierto nivel de inversión antes de que los fondos empiecen a llegar. Esa inversión puede constituir una barrera de entrada a la política. Un nuevo candidato puede desear cimentarse una reputación a través de varias elecciones. En la primera elección puede quedar contento con una pequeña parte de la votación. Sin embargo, una pequeña parte de los votos puede no justificar invertir en el aparato de recolección de fondos que se necesita para conseguir un flujo de donaciones de parte de muchos pequeños donantes. Si no

existieran los límites a las donaciones, el candidato podría focalizar sus escasos recursos en un grupo pequeño de donantes grandes. Enfrentados con estos obstáculos, los candidatos principiantes se ven en la necesidad de hacer uso de sus propios fondos, lo que restringe la gama de candidatos potenciales.

Frecuentemente los analistas no reconocen la conexión entre límites a las donaciones y costos fijos elevados. Fritz y Morris (1992, p. 39) señalan que la recolección de fondos y los gastos que efectúan los titulares son “motivados por un deseo de construirse un imperio político, no por la seriedad de la oposición”. Los autores destacan que en 1990 los políticos titulares gastaron menos del 50% de sus fondos de campaña para comunicarse con los votantes. La mayor parte de sus recursos se gastó en crear lo que un crítico llama ‘una máquina política permanente’ —una organización de campaña bien financiada cuyo objetivo es disuadir a los retadores de que compitan en la elección (p. 27). Lo que ellos y otros analistas similares no advierten es que los recursos que los titulares invierten en su ‘máquina política’ pueden estar destinados a pagar los costos fijos de comunicar su mensaje. Los candidatos simplemente no pueden gastar todo su dinero en publicidad: están obligados a desembolsar dinero para reunir más dinero. Los límites a las donaciones aumentan el costo de recolectar fondos. Lo que parecen ser máquinas políticas diseñadas para desincentivar a los retadores quizás no sean sino los costos fijos necesarios para enfrentar la recolección de fondos.

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

No está claro si los legisladores que promulgaron los límites a las donaciones lo hicieron pensando en el interés público o los establecieron como barreras de entrada a la política para nuevos candidatos, partidos y movimientos independientes. Cualquiera que fuera el objetivo, ha tenido el efecto de complicar y aumentar los costos del financiamiento político en los Estados Unidos.

4.4. Límites a las donaciones como contienda entre los partidos

Hay otro costo en las leyes de donaciones que resulta más sutil de identificar. Tanto los republicanos como los demócratas siempre están intentando reescribir las leyes para perjudicar al otro. Un caso reciente de esta contienda fue el debate en torno a las propuestas de reforma de 1992, el que demuestra claramente cómo las posiciones adoptadas por los demócratas y los republicanos reflejan sus propios intereses particulares. Los republicanos querían que se prohibieran las donaciones PAC pero no los límites a los gastos. Los demócratas estaban a favor de los límites a los gastos para candidatos y grupos independientes, así como de subsidiar las candidaturas y prohibir las donaciones PAC. La propuesta de cada lado, si hubiera sido transformada en ley, habría redundado en su ventaja política. Los republicanos movilizan más dinero que los demócratas, pero una proporción menor de lo recaudado proviene de los PAC, debido a que los PAC tienden a donar más a los titulares, y los republicanos en ese momento eran, y habían sido por largo tiempo, la minoría retadora en ambas cámaras. Hasta principios de la década de los años 80, los republicanos no se habían quejado porque, simplemente, los PAC les daban más dinero a ellos. La situación se revirtió en su contra luego que perdieron control del Senado en 1986, de manera que para 1989 el Presidente Bush propuso una prohibición para la mayoría de los tipos de PAC y el vaciamiento de las tesorías de las campañas una vez terminada cada elección. Hoy en día las disputas continúan. Los esfuerzos por readecuar las leyes de financiamiento de campañas políticas de acuerdo con los intereses de un partido determinado constituyen un desperdicio de recursos conocido en la literatura profesional como *'rent-seeking costs'*.

4.5. La solución canadiense: Límites a los gastos de campaña

En Canadá se han podido evitar los costos y la hipocresía del financiamiento de las campañas estadounidenses imponiendo restricciones a los gastos en vez de límites a las donaciones. La ley electoral canadiense de 1974 impuso distintos límites a los gastos que podían efectuar los candidatos, los partidos y los individuos particulares (normas legales posteriores derogaron las restricciones a los gastos efectuados por individuos particulares). Al elegir este camino, en Canadá se ha evitado imponer costos fijos a quienes ingresan a la política. Los candidatos individuales frecuentemente reciben unas pocas donaciones grandes de amigos, de negocios locales o

filántropos excéntricos. Los bancos se encuentran entre los más importantes sostenedores de los partidos principales: cada banco dona a cada uno de los dos partidos en forma casi igual. Los políticos canadienses casi nunca se quejan del tiempo que les lleva reunir recursos para sus campañas.

¿Existe el peligro de que los límites a los gastos impongan una barrera de entrada a la política? Revisemos algunos resultados empíricos del efecto del dinero en los resultados electorales. Los investigadores han concluido, tanto para el caso de los Estados Unidos como de Francia, el Reino Unido y Canadá, que los titulares inician sus campañas contando con un bloque de fieles partidarios, pero que el gasto efectuado por el titular durante su campaña no logra convencer a muchos votantes adicionales. En particular, Jacobson (1978) estimó que en las elecciones de la Cámara de Representantes en 1974 los aspirantes ganaron en promedio 12,1% del voto popular por cada 10.000 dólares gastados, mientras que los titulares obtuvieron apenas 2,8% del voto por cada 10.000 dólares gastados. Palda y Palda (1985) calcularon que el hecho de ser titular por primera vez en las elecciones canadienses valdría unos 8.100 votos adicionales (en distritos de aproximadamente 50.000 votantes). Estos resultados son sugerentes, aunque no concluyentes; para una buena revisión véase Milyo (1998).

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

Hay una gran variedad en los límites a los gastos de campaña. Hasta 1997, en Canadá existía un límite no solamente a cuánto podían gastar un candidato o un partido, sino también a cuánto tiempo podían comprar en la televisión y la radio. Un burócrata conocido como el árbitro/regulador de difusión empleaba una oscura fórmula, mezclada con su propia opinión, para asignar cuánto tiempo de transmisión podría comprar cada partido. El principio orientador era que el partido pudiera comprar tiempo en proporción a la votación alcanzada en la última elección. Nadie niega el hecho de que la fórmula pretendía introducir una inercia en las elecciones canadienses. Políticos prominentes afirmaron que los límites buscaban proteger a

los partidos mayores de los aspirantes audaces. Cuán severamente una ley de ese tipo puede estar en desfase con la opinión pública quedó de manifiesto en la elección canadiense de 1993. Durante esa elección, el gobernante Partido Conservador Progresivo recibió 162 minutos de tiempo equivalente. Tanto el Reform Party como el Bloque Quebecois, formado este último en 1988, recibieron 17 minutos cada uno. Los conservadores perdieron todos sus escaños parlamentarios salvo dos, mientras el Reform Party y el Bloque Quebecois en conjunto ganaron un tercio de los escaños. Estas nuevas agrupaciones han demostrado ser partidos populares y estables. Es verdad que lanzaron al país hacia el 'caos', si lo entendemos como el fracaso de los partidos establecidos. El único efecto de los límites al gasto podría haber sido el de demorar o frenar la entrada de estos partidos en la política canadiense, limitando la competencia a los partidos establecidos. En 1995, el fallo judicial en el caso *Reform Party of Canada v. Canada (Fiscal General)* derogó el límite del tiempo de televisión que podía comprar un partido establecido. Por otro lado, el fallo mantuvo los límites del tiempo que podía comprar un partido nuevo.

4.6. Ley de las regulaciones crecientes: Grupos independientes

Los límites a las donaciones y a los gastos de los partidos y candidatos no han satisfecho los apetitos legislativos de los políticos y de las comisiones electorales. Tanto en Canadá como en los Estados Unidos los políticos han sostenido que, para ser efectivos, los límites deben aplicarse a los ciudadanos privados que hacen ruido durante las elecciones. El argumento oficial dice que no es justo restringir a los políticos y, por otro lado, dejar a los ciudadanos en entera libertad de expresar lo que quieran durante las elecciones. Los políticos argumentan que los ciudadanos individuales que dan a conocer sus puntos de vista no tienen que rendir cuentas al público. Dicha situación, junto con el peligro de que grandes cantidades de dinero público podrían comprar la opinión pública, justificaría la regulación.

El punto hasta donde esos grupos de ciudadanos privados irritan a los políticos puede inferirse de una selección de comentarios efectuados por políticos estadounidenses y canadienses. Un ex director de campaña estadounidense señaló: "Los gastos independientes me atemorizan. Un tercero llega, sin conocer mi estrategia ni mi presupuesto, y se interpone. Esto podría hacer peligrar una campaña en forma terrible" (Sabato, 1985, pp. 102-103). Un asistente de un congresista se refirió a las campañas independientes como "cañones sueltos en la cubierta" y el senador republicano

Dan Evans, a favor de cual había hecho campaña en 1983 un grupo de este tipo, señaló: “Creo que es incuestionable que si uno evalúa una campaña según el factor ‘vileza’ (*sleaze*), los gastos independientes de campaña probablemente exhiben el mayor factor ‘vileza’ en las campañas de hoy” (Novak y Cobb, 1987, p. 35). El ex Primer Ministro de Canadá Pierre Trudeau denunció a un grupo independiente llamado National Citizen’s Coalition (Coalición Nacional de Ciudadanos). Trudeau advertía: “Sería conveniente recordarle a la National Citizen’s Coalition que la libertad de expresión sigue vigente en este país. Cualquiera puede ponerse en pie para oponerse a cualquier partido o a cualquier parlamentario, y de cualquier forma. Lo único que no puede hacer es usar el poder del dinero (...) para obtener ventaja sobre los otros candidatos” (Hiebert, 1989). El sentimiento de los políticos sobre este punto es tan fuerte que, tanto en Canadá como en los Estados Unidos, han recurrido a las más altas cortes de sus países para restringir la manera en que los ciudadanos privados pueden expresarse. Los políticos no han logrado, en ninguno de los dos países, reducir el margen competitivo de los ciudadanos a la libre expresión; pero no es que no hayan tratado de hacerlo.

No sólo en Canadá y los Estados Unidos hay recelo de los ciudadanos independientes. En Francia y en democracias emergentes como Eslovenia se han impuesto restricciones similares a los ciudadanos privados (véanse Palda, 1996; Palda y Palda, 1998). En cada caso, los políticos han redactado leyes destinadas a impedir que los ciudadanos hagan públicos sus propios puntos de vista durante las elecciones. Los políticos parecen estar de acuerdo en que los grupos independientes no acatan las ‘reglas del juego’. Éstos critican y proponen reformas inconvenientes que perturban la vida de los titulares. Esta situación se parece a la de la Roma republicana. En su libro *Last Generation of the Roman Republic* (1969), Erich Gruen explica cómo la Constitución de Sulla permitió una enconada competencia política por los puestos más altos, tales como cónsul, pretor y cuestor, entre los miembros del Senado; sin embargo, Sulla había arreglado la Constitución de tal modo que fuera difícil para gente ajena al ámbito aristocrático, especialmente los agitadores del tribunato y el orden ecuestriano, hacerse escuchar. Los políticos de hoy parecen no haber olvidado la lección.

¿Hay alguna razón legítima para permitir que las reglas básicas de la regulación electoral se extiendan a la libertad de expresión de los ciudadanos? Tal como se mencionó, los políticos sostienen que los ciudadanos particulares no tienen que responder al público tal como lo hacen los partidos. Los partidos tienen un capital político de largo plazo que perder si engañan al público. Esto hace que los partidos reflexionen más tiempo

antes de hablar, restringiendo sus excesos demagógicos. Citando algunas opiniones: "Sin una organización que los respalde y se haga responsable, quienes efectúan gastos directos en forma independiente pueden verse tentados a realizar actividades descomedidas" ("Twentieth Century Fund", 1984, p. 4). El senador demócrata Paul Sarbanes lo dice en forma más directa: "Los PAC independientes operan fuera del marco de la responsabilidad, convirtiéndose simplemente en francotiradores en el escenario político" (Alexander y Haggerty, 1981, p. 157).

Para que este argumento sea válido uno debe creer que los votantes no toman en cuenta quién está hablando. Un criminal condenado a muerte que sea candidato a elección puede dirigirse al público para prometer grandes cosas. ¿Le creará el público tanto como le cree a un político de larga trayectoria que no enfrenta la sentencia de muerte y que estará disponible durante mucho tiempo para responder por las consecuencias de sus acciones? No hay una prueba directa de a quién le cree el público, pero cada vez hay más evidencia de que el público toma en cuenta la información acerca de cómo se desempeñan los políticos en el poder. Peltzman (1992) ha demostrado que los votantes en las elecciones estatales recuerdan información relativa al gasto gubernamental hasta por tres años. Estudios psicológicos, reseñados por Crete (1991), además de un trabajo reciente en ciencia política realizado por Lode *et al.* (1995), apoyan la noción de que los votantes no son omniscientes, pero sí son sensibles a la información sobre los candidatos.

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

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

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

La competencia política ofrece a los votantes salvaguardias en contra de las campañas irresponsables: las campañas realizadas por grupos independientes pueden aumentar el flujo de información en las elecciones. El gran activo de estos grupos reside en que pueden centrar su atención en un solo tema, algo que los partidos mayores no pueden arriesgar. Esta función especializada es una innovación política de importancia que promete aumentar la competencia en las elecciones. Para comprender lo anterior con más claridad es conveniente ver a los grupos independientes como agentes del público que reúnen dinero y lo usan de manera disciplinada para controlar a los políticos. Hay ideas que no concitan suficiente apoyo como para que un partido las acoja, o bien son demasiado transitorias como para formar la base de un partido. Debido a que los grupos independientes enfrentan costos iniciales bajos y no tienen que complacer a la mayoría en un gran número de temas, están bien posicionados para promover tales ideas. Cuando los partidarios leales de los grandes partidos tienen un reclamo específico, pueden enviar un mensaje a sus líderes a bajo costo a través de un grupo monotemático. Incluso los votantes más moderados pueden utilizar a los grupos monotemáticos para su propia ventaja. La función positiva de los independientes ha solido ser ignorada en el debate, lo cual tal vez explica el casi paranoico temor a que el dinero y tendencias no responsables ante la ciudadanía adquieran demasiado poder político.

5. ¿SON LOS SUBSIDIOS LA SOLUCIÓN?

¿Podrían los subsidios *gubernamentales* a las campañas terminar con el riesgo de la corrupción electoral y al mismo tiempo evitar la imposición de barreras de entrada a la política? Eso dependerá de cómo se establezcan los subsidios. Nótese el énfasis que he puesto en la palabra 'gubernamentales' en la frase anterior. Los individuos privados también subsidian

ideas y candidatos que consideran merecedores de apoyo. La pregunta es quién queremos que subsidie la política: ¿los ciudadanos o una junta de subsidio gubernamental?

5.1. El premio es para los vencedores

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

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

En los Estados Unidos se otorgaban, además, franquicias tributarias a los donantes, pero este beneficio se derogó en 1986. En Canadá cualquier candidato que obtenga más del 15% del voto popular tiene derecho al reembolso del 50% de sus gastos. Los partidos que gasten más del 10% del límite de gasto nacional reciben de vuelta el 22,5% de esos gastos. Los donantes se benefician con una generosa gama de franquicias tributarias. Por cada dólar donado, hasta 100 dólares, el donante recibe 75 centavos de vuelta; luego, por cada dólar hasta 450 dólares recibe 50 centavos, y por último 33,3 centavos por dólar sobre los siguientes 500 dólares donados. Las corporaciones no pueden descontar las donaciones de sus impuestos y los individuos sólo pueden descontar los montos señalados recién.

El gobierno de Canadá asigna a los partidos un tiempo de difusión 'gratuito' en la radio y la televisión (el término 'gratuito' es, por supuesto,

engañoso, ya que las empresas de difusión traspasan este costo a los consumidores cobrando más alto por la publicidad de bienes comerciales). Un árbitro/regulador de difusión divide proporcionalmente el tiempo gratuito de acuerdo con el desempeño de los partidos en la elección anterior. Para más detalles, el lector interesado puede referirse al estudio de Palda (1991). El caso de Alemania merece mención especial. En ese país los gastos en subsidios de campaña son gigantescos comparados con los subsidios en otros países. Cada uno de los partidos más importantes recibe cientos de millones de dólares para 'educar' a los votantes. Los partidos más grandes reciben la mayor parte de dichos subsidios, los cuales se canalizan a través de fundaciones. Estas fundaciones llevan a cabo conferencias abiertas al público e incluso mantienen oficinas en el extranjero. Por ejemplo, la Fundación Konrad Adenauer (la rama propagandista del Partido Demócrata Cristiano) mantiene oficinas en Washington para influir en los informes extranjeros de la política alemana. Los partidos establecidos recientemente que no alcanzan cierto umbral de votos no reciben apoyo alguno. En Alemania, tal vez más que en otro lugar, los vencedores son los que se benefician.

5.2. El subsidio como barrera de entrada

Tanto en los Estados Unidos como en Canadá los esquemas de subsidio difieren en sus detalles, pero comparten dos rasgos en común: se otorgan a partir de cierto umbral de apoyo popular y en base al desempeño en el pasado. ¿Qué efecto tienen estos subsidios en la corrupción o en la competencia política?

1) *La corrupción*. El tráfico de influencias y la corrupción no están ausentes en países cuyos gobiernos financian los gastos de campaña. En Japón se ha legislado para que el dinero privado quede fuera del ámbito electoral, reemplazándolo por subsidios públicos. Sin embargo, se reconoce que Japón es gobernado por una confabulación de intereses tanto empresariales como gubernamentales, los que han hecho de la corrupción una característica central del sistema. La Unión Soviética no permitía el financiamiento privado de las campañas electorales, lo que no impidió que el régimen se corrompiera totalmente. Muchos otros factores presentes en estos países pueden explicar su nivel de corrupción, así es que tal vez no debiéramos extender indebidamente la analogía con los Estados Unidos y Canadá. Lo que la experiencia de esos países sugiere es que hay muchas maneras de ejercer influencia en los políticos; si a los intereses especiales

se les prohíbe hacer donaciones durante la campaña para obtener lo que quieren, siempre les quedará la opción de invertir tiempo en persuadir a los vencedores después de la elección, o simplemente sobornarlos. Un mercado libre para las donaciones y los gastos de campaña puede servir de fuerza contra la corrupción si todos tienen libertad para desafiarse mutuamente. Lo cual quiere decir ser libre para reunir fondos a fin de exponer la deficiente actuación política, por ejemplo, de un político del bando opuesto. Lejos de ser una fuerza maligna en las elecciones, los gastos de campaña pueden contribuir a que la democracia conserve su decoro y vitalidad.

2) *La competencia.* El costo de la transfusión de dólares de los contribuyentes hacia los políticos podría valer la pena si supiéramos que el dinero estará informando a los votantes y, así, aumentando la competitividad del sistema político. Sin embargo, nada asegura que esto sea así. El dinero público otorgado a un candidato que ha perdido la aprobación del público puede simplemente constituir dinero desperdiciado. Un estudio realizado en los Estados Unidos por Phillip Nelson (1976) sugiere que los votantes desean recibir información electoral. Hay ciertas cosas que ellos quieren saber y hay cosas que no les interesan. Darle dinero público a un candidato que no sabe satisfacer estos intereses equivale a malgastar los recursos. No está claro si los subsidios —la compra de votos para partidos establecidos— obstaculizan la competencia. Por sí solos los subsidios pueden cambiar poco. Un partido no vencerá simplemente porque tiene dinero. Ni a Steve Forbes ni a Lyndon Larouche les sirvió de mucho su dinero a la hora de conseguir votos. Tal como se explicara anteriormente, bloquear los mensajes opositores mediante la imposición de un límite a los gastos resulta, al parecer, un medio más eficaz de controlar la competencia.

Los subsidios públicos pueden tener un efecto de más largo plazo en la competencia si logran cambiar la 'calidad' de los candidatos que se presentan. Para comprender esto es conveniente entender que en los Estados Unidos los partidos grandes no lo fueron así desde el comienzo. Los movimientos políticos muchas veces se inician en reuniones en salones comunitarios o en los parques. Los verdaderos creyentes andan por la calle tratando de convencer a otros votantes. Si el partido tiene un buen mensaje, así como el personal necesario para iniciar una difusión de sus puntos de vista, entonces se encuentra preparado para la prueba siguiente. ¿Puede reclutar candidatos atractivos? El camino para llegar a ser un gran partido con buen financiamiento presenta una prueba en cada cruce. Los partidos que no salen bien en todas las pruebas avanzan con lentitud.

El mercado privado ofrece pruebas similares para los inventores. Cada inventor se cree mal comprendido a pesar de haber ideado un artefac-

to que la gente va a desear. Sin embargo, para hacer llegar el artefacto a la gente se necesita financiamiento. Los inventores exitosos son aquellos que creen lo suficiente en su producto como para pasar años golpeando en cientos de puertas para obtener financiamiento. Pero los mercados no los abandonan totalmente. En respuesta a los llamados de socorro de los inventores ha surgido una raza especial de 'cazadores económicos' llamados inversionistas de riesgo. Estos inversionistas de riesgo se especializan en la caza de nuevos productos prometedores y se arriesgan a financiar su desarrollo a través de los años. Los inversionistas de riesgo son los ángeles guardianes de los inventores pobres y desconocidos y contribuyen a que las invenciones que finalmente llegan al mercado sean las mejores.

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

5.3. ¿Subsidios generales o específicos a los candidatos?

Cuando se trata de dar con un medio que permita extraer lo mejor del sistema político, ningún sistema de subsidio *gubernamental* puede igualar a las pruebas que acabo de describir. Al contrario, en la práctica, los subsidios gubernamentales simplemente se han traducido en la entrega de una mayor cantidad de dinero al partido que resulta vencedor en la elección. Lo anterior se parece a darle el mayor subsidio para investigación y desarrollo a la empresa Microsoft. La fórmula de financiar así las campañas es primitiva, ya que el gobierno se ve con sus manos atadas. Imagínense las críticas que recibiría un gobierno si empezara a seleccionar a quién dar el subsidio y a quién no. ¿Quién confiará en que un presidente vaya a otorgar subsidios gubernamentales a los partidos que lo podrían derrotar? En vez

de optar por la discreción, todo país que usa subsidios establece reglas para que los partidos conserven sus ventajas relativas.

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

Stiglitz y Weiss (1981) nos plantean el siguiente escenario: supongamos que una empresa tiene una tasa de retorno esperada del 20% y una probabilidad del 50% de ir a la bancarrota, y otra empresa una tasa de retorno esperada de 20% y una probabilidad del 50% de ganar sólo un 10%. ¿Quién recibe el préstamo? Stiglitz y Weiss argumentan que los bancos sólo pueden conocer la tasa de retorno esperada, sin poder distinguir cuál empresa es más riesgosa. Cualquiera que sea la tasa de interés cobrada por el banco, la empresa de alto riesgo siempre se presenta a pedir el préstamo aprovechando las leyes de responsabilidad limitada. La responsabilidad limitada significa que las pérdidas de la empresa de alto riesgo tienen límites, pero no hay restricción para sus posibles ganancias. Las altas tasas de interés no desmotivan a la empresa de alto riesgo, ya que ésta sabe que sus pérdidas serán absorbidas por el banco. En promedio, los bancos deben recuperar sus pérdidas, así es que ellos acaban cobrando tasas de interés muy altas a su grupo autoseleccionado de clientes de alto riesgo. La situación es similar en todo restaurante del tipo 'coma-todo-lo-que-pueda'. La gente de poco apetito rechaza estos lugares por temor a subsidiar a los clientes glotones. De modo que sólo comparecen las personas de gran apetito y el precio del *buffer* refleja la voracidad promedio de éstas. Para motivar a las empresas de bajo riesgo pero con proyectos de alto retorno, el gobierno podría entregar un subsidio de tasa de interés a los bancos. Dicho subsidio constituirá en parte una transferencia directa a las empresas que de todos modos habrían tomado el préstamo; sin embargo, algunos préstamos los tomarían empresas de bajo riesgo y alto retorno, las que de otro modo no los habrían tomado.

¿Qué tiene que ver todo esto con los subsidios a los candidatos políticos? Considérense un candidato de alta calidad y otro de baja calidad que se presentan a elección. Es posible que los votantes no sepan distinguir cuál es el mejor candidato sin antes elegir a uno de ellos. Los votantes saben que esto significa que los candidatos de baja calidad se presentarán a elección. Los candidatos de alta calidad pueden verse desmotivados, ya que

una derrota en la elección puede dañarles a ellos más su reputación que a los candidatos de baja calidad. Lo que ocurre finalmente es que los candidatos de baja calidad son los únicos que se presentan a elección. En el mundo de Stiglitz-Weiss, el gobierno no necesita tener un conocimiento especial de las empresas para mejorar el bienestar general. Esto se logra con un subsidio general. Un subsidio de campaña otorgado a todos los candidatos podría incentivar a los candidatos de alta calidad y alto costo a que se incorporen a la campaña.

Si lo anterior suena dudoso, se debe a que los mercados políticos han encontrado maneras de eludir el problema de la ‘selección adversa’ de candidatos. Tal como explicara anteriormente, los partidos existen para filtrar a los candidatos de baja calidad. Los partidos pueden hacer esto en forma creíble, ya que son instituciones de larga trayectoria que asumen los riesgos de selecciones erradas. En este escenario más realista, donde no hay selección adversa de candidatos, un subsidio general motivaría a los grupos marginales, sin valor público, presentar sus candidaturas una y otra vez. Por ejemplo, desde 1993, el gobierno canadiense ha subsidiado al Partido Ley Natural (Natural Law Party). Este partido dice que “[e]l primer acto de un gobierno del Partido Ley Natural será crear un grupo de 10.000 personas entrenadas en la práctica del Vuelo Yoga. Este grupo yoga irradiará un influjo de armonía y confianza a la nación que favorecerá todos los aspectos de la vida individual y nacional” (véase su sitio web <http://www.natural-law.ca>). El partido recibe un porcentaje casi cero del voto, pero debido a que registra hábilmente a sus candidatos en 55 distritos electorales (existen 301 distritos electorales en Canadá) cumple con el umbral exigido para recibir subsidios. Esto no quiere decir que los nuevos partidos no sean importantes para la innovación en la política. El problema con los subsidios generales es que el gobierno no sabe cuándo retirar su apoyo, a diferencia de los partidos y los donantes que buscan a los candidatos de mejor calidad en el mercado político.

5.4. Subsidios y equidad

¿Qué podemos decir de los partidos que obtienen la mayor parte de su dinero de unas pocas fuentes, por ejemplo, de sólo unas tantas empresas grandes? ¿No hace esto que las elecciones resulten injustas? El hecho de que un partido tenga que contentarse con pocas fuentes de donaciones sugiere que no es un partido muy exitoso. En los Estados Unidos y en

Canadá, los partidos más exitosos obtienen la mayor parte de sus fondos a partir de pequeñas donaciones individuales. Todos los millones de Steve Forbes no fueron suficientes para que él obtuviera la nominación como candidato presidencial republicano. A veces, desde luego, tener mucho dinero puede ayudar, pero únicamente cuando el candidato tiene valor por sí mismo. John F. Kennedy logró el poder con el apoyo de la fortuna de su padre; sin embargo, se le recuerda además como un Presidente muy querido de Estados Unidos.

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

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

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

La Comisión Federal de Elecciones (FEC) en los Estados Unidos tiene un poder del que carece su homólogo canadiense. La FEC tiene la facultad de asesorar en la interpretación de las leyes electorales, además de redactar regulaciones electorales propias (las llamadas opiniones de recomendación). La independencia de la FEC la ha conducido a emitir sus propias opiniones sobre la regulación. La FEC es un poderoso abogado a favor de las limitaciones estrictas en materia de financiamiento de campañas. En su búsqueda de limitaciones más estrictas, la FEC quizás haya impuesto a su vez barreras de entrada a la política.

La FEC ha arremetido principalmente contra los gastos de campaña que efectúan los ciudadanos independientes. La Comisión intenta ampliar

la definición de los tipos de gasto que contempla la legislación relativa a los límites a las donaciones a las campañas. En su "Twenty Year Report", la FEC dice haber "luchado por encontrar una definición suficientemente restringida de lo que debe entenderse por 'apoyo expreso' para no infringir los derechos de la Primera Enmienda (el derecho a la libertad de expresión), pero al mismo tiempo lo suficientemente amplia como para asegurar la eficacia de la leyes federales de elección".

No está claro por qué cree la Comisión que debe luchar con la definición. En su fallo del caso *Buckley v. Valeo* (1976) la Corte Suprema de los Estados Unidos definió el apoyo expreso. En opinión de la Corte, ésta es una comunicación que en términos expresos aboga por la elección o la derrota de un candidato claramente identificado para un puesto federal, en la que se usan términos tales como 'vote por', 'elija', 'apoye', 'use su voto para', 'Smith al Congreso', 'vote en contra', 'derrote' o 'rechace'. Lo anterior parece no haber sido suficiente para la Comisión Federal de Elecciones, que ha seguido intentando ampliar la definición de la expresión regulada. En una disputa reciente con los tribunales, la FEC fue amonestada por los jueces estadounidenses por haber tratado de definir el gasto de campaña realizado por ciudadanos independientes para manifestar sus opiniones acerca de temas específicos, como forma de apoyo expreso sujeta a los límites a las donaciones. En el caso *Faucher v. FEC*, la Corte de Apelaciones del Primer Circuito de los Estados Unidos señala: "En nuestra opinión, tratar de decidir cuándo el respaldo que se le da un tema (...) atraviesa el umbral para convertirse en apoyo expreso, invita definitivamente a aquel tipo de interrogante constitucional que la Corte buscó evitar al adoptar la prueba de apoyo expreso (*bright-line express advocacy test*) en el caso *Buckley*". Sin embargo, esta bofetada no ha detenido a la FEC.

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

Lo que hace de esta tendencia de la FEC algo notable es que otras comisiones electorales, tanto en los estados de los EE. UU. como en Canadá y en las provincias canadienses, comparten los mismos puntos de vista. En la provincia de Quebec, el comisionado electoral llevó a juicio a las dos principales líneas aéreas de Canadá. Durante la campaña del referéndum de 1995 realizada en esa provincia para decidir si Quebec debía separarse del resto de Canadá, las líneas aéreas transportaron a la provincia a varios cientos de miles de canadienses, a precios muy bajos, desde todas partes del país. Estos canadienses llegaron para marchar en un desfile en el cual mostraron a los ciudadanos de Quebec que el resto de Canadá no quería que esa provincia se separara. El comisionado electoral consideró esta ex-

presión de sentimiento masivo como una violación de las leyes provinciales de gastos de campaña e inició un proceso en los tribunales en contra de las líneas aéreas que hicieron posible la manifestación. Tal resistencia a la acción ciudadana constituye una constante en todas las comisiones electorales que he estudiado.

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

7. LEYES ELECTORALES COMO INSTRUMENTOS DE LA LUCHA POLÍTICA

En la política estadounidense los intereses en conflicto utilizan las leyes de financiamiento de campaña para denunciarse mutuamente las faltas cometidas. Para facilitar las cosas, la Comisión Federal de Elecciones publicó un documento titulado "Presentación de un reclamo legal", donde se señala que cualquiera que crea que un candidato, o partido o grupo de interés haya infringido la ley de financiamiento de campaña, puede presentar un reclamo ante la FEC. Luego la FEC debe solicitar al grupo denunciado que compruebe su inocencia. La FEC recibe miles de tales reclamos cada año y en 1994 llegó a investigar aproximadamente 43.000 casos de potencial violación de la ley de financiamiento de campaña.

A veces los reclamos son lo suficientemente serios como para llevarlos a la corte. Consideremos dos ejemplos seleccionados de entre muchos. En 1997 el Comité de Campaña Senatorial Demócrata (DSCC) inició una acción por violación de las leyes de financiamiento de campaña en contra del Comité Senatorial Nacional Republicano (NRSC) (Informe Anual, 1997, p. 20). La historia comenzó en 1993, cuando el DSCC reclamó a la Comisión Federal de Elecciones que el NRSC estaba violando las leyes de financiamiento de campaña. La FEC se demoró en responder, por lo que el DSCC lo llevó a la corte. La corte rechazó el caso, de manera que el DSCC decidió acusar al NRSC en forma directa. En otro caso, Common Cause (Causa Común), un grupo privado que desea ejercer un control

estricto del financiamiento de campaña y que es un estrecho aliado del Partido Demócrata, junto con un demócrata de Montana presentaron un reclamo ante la FEC en el sentido de que en la campaña senatorial de 1988, en Montana, los republicanos no habían informado sobre sus finanzas en la forma debida. La FEC rechazó las acusaciones y Common Cause recurrió entonces a los tribunales (Informe Anual, 1997, p. 21). La publicación de la FEC "Resúmenes de Casos Legales Seleccionados, 1976-septiembre 1997" ("Selected Court Case Abstracts") se encuentra llena de casos similares.

Todos los casos anteriores tienen en común el hecho de que intereses políticos opuestos utilizan las leyes de financiamiento de campaña para poner en apuros o imponer multas a otros. No hay registro de cuánto dinero o esfuerzo dedican los partidos y los grupos de interés para agredirse mutuamente. Tampoco está claro qué es lo que 'compra' tal antagonismo. ¿Producirá elecciones más informativas y más honestas? Lo cierto es que las leyes de campaña de los Estados Unidos permiten que los movimientos políticos se impongan costos mutuamente, aumentando así el precio de la política. Este alto precio podría desviar hacia otra parte los recursos que debieran destinarse durante la campaña a debatir temas de eficiencia gubernamental.

En Canadá, los grupos de interés no han usado la ley de financiamiento de campaña en forma activa para hacerse zancadillas mutuamente. Las razones son difíciles de explicar. La ley de financiamiento electoral en Canadá es, en muchos sentidos, tan complicada y tan atractiva para los litigantes como la ley de financiamiento de los Estados Unidos. Esta tendencia a utilizar menos las leyes de financiamiento de campaña para entablar litigios puede formar parte de un todo mayor. En todos los ámbitos de la vida los canadienses recurren mucho menos a los tribunales que los estadounidenses (Robson y Lippert, 1997). Cualesquiera que sean las razones de esta diferencia entre los Estados Unidos y el Canadá, el ejemplo estadounidense sirve para alertar al lector sobre el costo que la ley de financiamiento de campaña puede imponer a la práctica de la democracia.

8. RESUMEN DE LAS LECCIONES PARA CHILE

¿Cuáles son las lecciones que puede rescatar Chile de las experiencias canadiense y estadounidense en materia de regulación legal del financiamiento de campañas? Si los reguladores confían en la educación de los votantes, entonces tendrán confianza en la competitividad de las elecciones chilenas. Las elecciones competitivas requieren tan sólo de algunas reglas

básicas del financiamiento electoral. Estas leyes básicas de procedimiento consisten en que los candidatos de los partidos deben informar o divulgar sus finanzas y que el ente que equivalga a la Comisión Electoral Federal debería hacer públicos tales informes. Luego, el electorado puede decidir cómo utilizar tal información para controlar a sus representantes.

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

Tanto Canadá como los Estados Unidos han ido más allá de simples leyes de transparencia de las donaciones individuales. Estos países imponen límites a los gastos o a las donaciones a los candidatos, combinándolos con subsidios públicos. Su objetivo explícito es eliminar la influencia del dinero privado en las elecciones. Para que los límites y los subsidios pudieran ser considerados deseables, habría que estar convencido de que quienes imponen tales restricciones lo hacen en pro del interés público y no a favor de sus propios intereses. He presentado evidencias que sugieren que los partidos establecidos usan los límites y los subsidios para proteger su capital político y para evitar el ingreso de nuevos contendores.

El lector puede preguntarse si hay espacio para una regulación benigna de las elecciones. Sin duda existe tal espacio. La experiencia de los Estados Unidos y Canadá sugiere que esa benignidad no debe buscarse entre los parlamentos elegidos. Tal vez sería mejor que el pueblo, en forma directa, redacte las reglas del juego político. Algo de esto ocurre en los Estados Unidos, donde la duración del período de los políticos a veces se decide por medio de iniciativas o referendos. Para que esta solución tenga sentido, desde luego, un país debe contar con una democracia directa en la cual la propia ciudadanía pueda proponer dichas leyes. Otra manera de obtener una benigna regulación del financiamiento de campañas es convocar una asamblea especial de 1.000 ciudadanos elegidos aleatoriamente entre la población. Tal asamblea podría sesionar quizás durante un mes para configurar los ingredientes principales de las leyes de financiamiento de campaña. El Parlamento agregaría los detalles. Cualquier cambio en la ley de financiamiento de campaña tendría que convocar a esta asamblea popular para su aprobación.

Aun en un mundo ideal donde las leyes de financiamiento de campaña fueran redactadas pensando en el interés público, existiría el peligro de que tales leyes tengan tanto éxito en contener la corrupción como el niño holandés en contener el desborde del dique con sus dedos: de pronto aparecieron otros hoyos y le faltaron dedos. Imagínense por un momento qué pasaría si las donaciones de campaña fueran prohibidas en las elecciones. Los grupos de interés todavía intentarían influir en el gobierno, pero ahora tal influencia tendría lugar a escondidas. La empresa que quiere obtener permiso para contaminar un poco a fin de crear muchos empleos, tal vez no llegue a conseguir que un parlamentario esté dispuesto a apoyar su propuesta para modificar la legislación ambiental. Los parlamentarios pueden encontrar demasiado arriesgado apoyar a la empresa si no cuentan con los recursos que les permitirían explicar al público durante la campaña los beneficios de esa moción. Por consiguiente, no se promulgaría una política que podría haber sido beneficiosa para la mayoría de los electores, debido a la falta de fondos para explicar tal política al público. También es posible que se promulguen malas políticas. Lo que suceda en un mundo sin gastos de campaña dependerá de las habilidades de cabildeo (*lobbying*) de los grupos de interés más que de los debates públicos. Al fin y al cabo, realmente no es posible ‘eliminar el dinero de la política’. Los límites a las donaciones sólo trasladan el dinero del debate público hacia otras avenidas de influencia menos públicas.

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

REFERENCIAS

- Abrams, Burton A.; y Settle, Russell F. 1978. "The Economic Theory of Regulation and the Public Financing of Presidential Elections." *Journal of Political Economy*, 86 (abril), pp. 245-257.
- Adamany, David. 1990. "The Unaccountability of Political Money." En Margaret Latu Nugent y John R. Johannes (eds.), *Money, Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance*. San Francisco: Westview Press, pp. 95-116.
- Alexander, Herbert E.; y Haggerty, Brian A. 1987. *Financing the 1984 Election*. Lexington: Lexington Books.

- Becker, Gary S. 1958. "Competition and Democracy." *Journal of Law and Economics*, Vol. 1, pp. 105-109.
- Bender, Bruce. 1988. "An Analysis of Congressional Voting on Legislation Limiting Congressional Campaign Expenditures." *Journal of Political Economy*, 96, pp. 1005-1021.
- Campaign Finance Study Group. 1979. *An Analysis of the Impact of the Federal Election Campaign Act, 1972-1978*. Cambridge MA.: The Institute of Politics (Harvard University).
- Dharmapala, Demika; y Palda, Filip. 1998. "Campaign Contributions as Information: The Case of US House 1992 Elections." Documento de Trabajo, ENAP.
- Domar, Evsey D. 1989. "The Blind Men and the Elephant: An Essay on Isms." En *Capitalism, Socialism, and Serfdom. A collection of essays*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29-48.
- Eckard, Woodrow E. Jr. 1991. "Competition and the Cigarette TV Advertising Ban." *Economic Inquiry*, 29, pp. 119-133.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Fritz, Sara; y Morris, Dwight. 1992. *Handbook of Campaign Spending: Money in the 1990 Congressional Races*. Washington: Congressional Quarterly.
- Gruen, Erich. 1969. *Last Generation of the Roman Republic*.
- Gunlicks, Arthur B. 1993. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Haas-Wilson, Deborah. 1989. "Strategic Regulatory Entry Deterrence: An Empirical Test in the Ophthalmic Market." *Journal of Health Economics*, Vol. 8, pp. 339-352.
- Hayward, Steven; y Hayward, Allison R. 1996. "Gagging on Political Reform." *Reason Magazine*, octubre.
- Huckshorn, Robert J. 1985. "Who Gave it? Who Got it? The Enforcement of Campaign Finance Laws in the States." *The Journal of Politics*, 47, pp. 773-789.
- Jacobson, Gary C. 1978. "The Effects of Electoral Campaign Spending in Congressional Elections." *American Political Science Review*, 72, pp. 469-491.
- Kalt, Joseph P.; y Zupan, Mark A. 1990. "The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institutions." *Journal of Law and Economics*, Vol. 23 (abril), pp. 103-131.
- Lodge, Milton; Steenbergen, Marco R.; y Brau, Shawn. 1995. "The Responsive Voter: Campaign Information and the Dynamics of Candidate Evaluation." *American Political Science Review*, 2, pp. 309-326.
- Lott, John R. Jr. 1987. "The Effects of Nontransferable property rights on the efficiency of political markets: Some Evidence." *Journal of Public Economics*, 32, pp. 231-246.
- . 1989. "Explaining Challengers' Campaign Expenditures: The Importance of Sunk Nontransferable Brand Name." *Public Finance Quarterly*, 17, pp. 108-118.
- Magelby, David B.; y Nelson, Candice J. 1990. *The Money Chase: Congressional Campaign Finance Reform*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Matthews, Donald R. 1991. Citado en *Congressional Quarterly Guide* (otoño), p. 152.
- Mitchell, Mark L.; y Mulherin, J. Harold. 1988. "Finessing the Political System: The Cigarette Advertising Ban." *Southern Economic Journal*, 54, pp. 855-862.
- Moore, Walter K. 1980. "The Case of an Independent Political Action Committee." En Michael J. Malbin (ed.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. Washington D. C.: American Enterprise Institute, pp. 56-67.

- Milyo, Jeff. 1998. "The Electoral Effects of Campaign Spending in House Elections: A Natural Experiment Approach." Documento de Trabajo, Department of Economics, Tufts University.
- Nelson, Phillip. 1976. "Political Information." *Journal of Law and Economics*, 19, pp. 315-336.
- Nugent, Margaret Latus; y Johannes, John R. 1990. *Money, Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance*. San Francisco: Westview Press.
- Palda, Filip. 1992. "The Determinants of Campaign Spending: The Role of the Government Jackpot." *Economic Inquiry*, 30, pp. 627-638.
- . 1993. "Desirability and Effects of Campaign Spending Limits." *Crime, Law and Social Change*, 21, pp. 295-317.
- . 1994. *How Much is Your Vote Worth? The Unfairness of Campaign Spending Limits*. San Francisco: The Institute for Contemporary Studies Press.
- . 1996. "The Economics of Election Campaign Spending Limits." *Economia delle scelte pubbliche*, 2-3, pp. 113-137.
- . y Palda, Kristian S. 1985. "Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test with Canadian Data." *Public Choice*, 5, pp. 313-331.
- . y Palda, Kristian. 1998. "The Impact of Regulated Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993." *Public Choice*.
- Robson, John; y Lippert, Owen. 1997. *Law & Markets: Is Canada Inheriting America's Litigious Legacy?* Vancouver: The Fraser Institute.
- Snyder, James M., Jr. 1990. "Campaign Contributions as Investments: The U. S. House of Representatives, 1980-1986." *Journal of Political Economy*, 98, pp. 1195-1227.
- Stanbury, William T. 1978. "Lobbying and interest group representation in the legislative process." En W. A. W. Neilson y J. C. MacPherson (eds.), *The Legislative Process in Canada: the Need for Reform*. Toronto: Institute for Research on Public Policy, pp. 167-207.
- Stiglitz, Joseph E.; y Weiss, Andrew. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *American Economic Review*, 71, pp. 393-410.
- The New American Library of Quotes*. A Great Bear CD-Rom. 1994.
- Usher, Dan. 1983. "The Benefits and Cost of Firm-Specific Investment Grants: A Study of Five Federal Programs." Institute for Economic Research, Documento de Discusión N° 511, Queen's University, Kingston, Ontario.
- Winter, Ralph K. Jr. (en asociación con John R. Bolton). 1973. "Campaign Financing and Political Freedom." *Domestic Affairs Studies of the American Enterprise Institute*, N° 19.

Publicaciones oficiales

- Federal Election Commission (FEC). 1995. "Twenty Year Report." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/20year1.htm
- . 1996a. "The FEC and the Federal Campaign Finance Law." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/fecfeca.htm
- . 1996b. "Filing a Complaint." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/complain.htm

- . 1997. "Selected Court Case Abstracts: 1976-September 1997." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/citnlist.htm
- . 1998. "1998 Legislative Recommendations." Documento electrónico obtenido de www.fec.gov/pages/citnlist.htm

Casos legales

Federal Election Commission *et al.* v. National Right to Work Committee *et al.*, 459 U. S. 197 (1982).

Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc., 479 U. S. 238 (1986).

James L. Buckley *et al.* v. Francis R. Valeo, Secretary of the United States Senate, 424 U. S. 1 (1976).

Reform Party of Canada v. Canada (General Altoway)

Faucher v. FEC ☐