

DINERO Y POLÍTICA
SOBRE LAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL*

Carlos Peña González

El autor sostiene que el valor de un sistema de financiamiento político depende de cuánto contribuya a fortalecer la democracia. La democracia, indica Carlos Peña, puede ser concebida como un mecanismo para agregar preferencias individuales o como un mecanismo de deliberación acerca de preferencias colectivas. Un sistema de financiamiento que pretende entregar información completa acerca de donantes y donatarios de las campañas políticas, perjudica, en opinión del autor, ambas concepciones de la democracia. La transparencia absoluta, argumenta, favorece el intercambio de decisiones por dinero y estimula la búsqueda, no siempre fundada, de corrupción. El resultado es una lesión al ideal deliberativo de la democracia y al sistema de agregación de preferencias. Un diseño superior, sugiere Peña, es uno que busca la simetría de información entre el candidato y el electorado y que prevé la distribución de subsidios públicos encaminados a hacer más robusto el debate democrático. En cualquier caso, afirma, el dinero en política parece ser un sustituto de la confianza abstracta en las instituciones.

CARLOS PEÑA. Abogado, Universidad Católica de Chile. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

* Agradezco los comentarios, siempre acertados, de Salvador Valdés, Harald Beyer y Arturo Fontaine T.

No es correcto presentar el debate en torno al financiamiento electoral como un debate entre quienes prefieren moverse en medio de la luz y quienes, en cambio, preferirían ocultarse en medio de las sombras; entre quienes prefieren una conducta de dilapidación y quienes, en cambio, preferirían la contención del ascetismo; entre quienes favorecen la probidad y quienes, en cambio, se mostrarían, a fin de cuentas, favorables a sospechosas conexiones clandestinas. Ese tipo de retórica es capaz de hipnotizar a un auditorio descuidado; pero no agrega un ápice de racionalidad a un debate en el que se trata de examinar qué mecanismo de financiamiento electoral —de los varios disponibles— resulta más favorable al ideal democrático. De lo que se trata no es de enarbolar imágenes seductoras de luz y de oscuridad, sino de diseñar un sistema que haga a la democracia más robusta de lo que es.

Porque ocurre que los diversos sistemas de financiamiento político poseen, a fin de cuentas, un valor instrumental; su valía —aquello por lo que resultan deseables o indeseables— depende de su grado de contribución al más pleno despliegue del ideal democrático. Por eso, no es posible examinar cuán adecuado o inadecuado es un sistema de financiamiento político, sin hacer explícita alguna idea de democracia. No es difícil imaginar varios sistemas de financiamiento frente a los cuales exista indiferencia moral, es decir, frente a los cuales usted carezca de razones morales para elegir. En tal caso, la razón para preferir uno y no otro de esos sistemas, deberá provenir de su capacidad instrumental para hacer más robusta la democracia.

En lo que sigue voy a suponer que, en general, los sistemas de financiamiento político son moralmente indiferentes y que su valor o disvalor depende nada más que de su consistencia o inconsistencia con la democracia¹, y comenzaré examinando, entonces, cuáles son las virtudes de la democracia que un sistema de financiamiento debería proteger (I). En el resto del artículo exploraré si esa protección se alcanza en el proyecto de ley sobre financiamiento político actualmente en discusión², o si hay algún arreglo que sea todavía superior a ese. Examinaré, primero, si la transparencia total permite controlar la corrupción o la extorsión o si ese objetivo lo

¹ Desde luego, la exclusión de razones morales para examinar un sistema de financiamiento político solamente posterga una discusión moral acerca de razones últimas: las relativas a los fundamentos de la democracia.

² Mensaje 81-344, del 4 de julio de 2001, presentado al Senado. En el resto del artículo, cada vez que me refiera al proyecto de ley sobre financiamiento, me estaré refiriendo a aquel cuya tramitación se inició con ese mensaje.

logra mejor un sistema de donaciones indirectas y confidenciales (II). Me referiré luego a si existen buenas razones para limitar el gasto electoral y si ello es posible a bajo costo (III). Sostendré que, en vez de establecer límites, es mejor para la igualdad y el vigor del debate democrático, que existan subsidios públicos a la actividad política (IV). En fin, intentaré explorar qué bien compran las personas cuando gastan en política. Creo que una respuesta a esta pregunta ayudaría a comprender mejor el fenómeno del gasto electoral en Chile (V)³.

I

Voy a principiar, entonces, examinando muy brevemente algunas de las razones que tenemos para preferir la democracia. Como sugerí al inicio, estas razones pueden servirnos para escoger entre sistemas de financiamiento alternativos.

Podemos convenir que la democracia promueve dos valores fundamentales. Por una parte, la democracia realiza, en un cierto nivel, el valor de la igualdad. Por otra parte, la democracia estimula lo que vamos a denominar el valor de la deliberación. Se trata de valores que, obviamente, están relacionados: deliberamos acerca de las decisiones que nos atingen a todos, porque todas las opiniones valen, en principio, lo mismo⁴.

Uno de los sentidos más básicos de la igualdad —el sentido que está más estrechamente relacionado con el ideal democrático— es lo que podemos denominar la igualdad de deseos o preferencias (el revés de este principio es la neutralidad del Estado)⁵. Una democracia trata a los ciudadanos con igualdad en la medida que considera los deseos o preferencias de cualquier ciudadano de la misma manera que considera los deseos o preferencias de cualquier otro. Una democracia, suponemos, no debe, en principio, tratar mejor o peor los deseos de sus ciudadanos en base a cualidades como el género al que cada uno pertenece, la etnia de la que provenga o el dinero que posea. Las opiniones y preferencias de un ciudadano valen, en otras palabras, lo mismo que las opiniones y preferencias de cualquier

³ Esta última parte surgió luego de oír algunas observaciones sobre ese tema a Arturo Fontaine T. Por supuesto, nada de lo que diré en esa sección compromete su opinión.

⁴ Esa es una de las varias dimensiones de lo que Habermas llama principio de discurso. Las condiciones de la comunicación expresan “performativamente”, entre otros, el valor de la igualdad. J. Habermas, *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso*, p. 187.

⁵ La igualdad de preferencias de los ciudadanos puede ser esgrimida como una razón para la neutralidad estatal o como un resultado de esa neutralidad. Todas las preferencias son iguales en principio porque el Estado es neutral o el Estado es neutral porque todas las preferencias son, en principio, iguales.

otro⁶. La democracia puede ser vista, entonces, como un mecanismo para agregar las preferencias de los ciudadanos y adoptar las decisiones que hayan concitado la adhesión de la mayoría. Como es fácil comprender, cualquier conducta que tienda a alterar esa igualdad básica es repugnante para la democracia⁷. Si sus opiniones se bonifican en razón de su dinero o se descuentan en razón de su pobreza —es decir, si la opinión de un rico se cuenta como más que una o la de un pobre como menos que una— se ha producido una profunda alteración del ideal democrático. Una de las razones que tenemos para preferir la democracia, se habrá, entonces, desvanecido.

Junto al valor de la igualdad, existe, todavía, el valor de la deliberación. Preferimos la democracia no sólo porque agrega de manera igualitaria nuestros deseos, sino también porque permite que revisemos nuestras preferencias en un ámbito abierto al diálogo y a la deliberación. La democracia, creemos, nos provee de un procedimiento —inspirado en cualidades como la competencia de ideas y la información abierta a todas las posiciones— que favorece que tengamos ideas más maduras acerca de los demás y acerca de nosotros mismos. Este aspecto de la democracia es, por supuesto, más “aspiracional” y crítico que descriptivo. Nos dice —más que el anterior— cómo queremos que sea la democracia y no como es; pero, justamente por eso, me parece a mí, nos provee de buenas razones para elegir entre instituciones alternativas cuyo valor, como dije al comienzo, es puramente instrumental.

Las democracias modernas se fundan en ideas de la índole que acabo de mencionar. Esas ideas —en una mezcla de variadas proporciones— son las que fundan nuestra preferencia por la democracia⁸.

⁶ Esa defensa de la igualdad es, como ha sugerido Dworkin, uno de los grandes atractivos del utilitarismo. Vid. R. Dworkin, “¿Qué derechos tenemos?”, (1984), p. 391. Por supuesto —y ahora desde el punto de vista deliberativo—, no todas las opiniones pesan lo mismo desde el punto de vista de su capacidad persuasiva, su valor de verdad o su corrección moral.

⁷ Como es evidente, no he considerado aquí el problema de la intensidad de las preferencias. ¿Por qué algo que es banal en la vida del 51% debe ser preferido a algo que hace la vida digna de ser vivida para el 49% restante? Este problema, como es obvio, no puede ser resuelto por una mera agregación de preferencias. Un simple mecanismo de agregación de preferencias tampoco puede distinguir entre preferencias externas (lo que usted prefiere para otros) y preferencias personales (lo que usted prefiere para sí mismo). De ahí que la democracia posea, en su base, una dimensión deliberativa.

⁸ Es obvio que en ese tipo de argumentos hay una mezcla —en variadas proporciones— de la tradición liberal y de la tradición democrática. Mientras la tradición liberal erige al individuo como la fuente de toda normatividad, la tradición democrática hace radicar esa importante función en el momento de comunidad política. En la filosofía política contemporánea ambos tipos de argumentos se entrelazan, predominando a veces el momento liberal (es el caso de Nozick) y otras veces el momento democrático (así, v.gr. Rawls). El argumento liberal subraya que los individuos comparecen al momento de sociabilidad política provistos

II

Como sugerí al inicio, me parece que esas razones que abonan nuestra inclinación por la democracia nos proveen de criterios para evaluar los sistemas de financiamiento político. Parece evidente que si la democracia constituye un sistema de agregación de preferencias que se estiman iguales, habrá que evitar que la posesión del dinero altere esa igualdad. Es obviamente repugnante tolerar que porque usted posee dinero, sus preferencias puedan pesar, *en la contabilidad final*, más que las de algún otro que, en cambio, no lo tiene.

Con todo, es necesario distinguir entre el peso del dinero en la *contabilidad final* de las opiniones o preferencias, por una parte, y el peso del dinero en la *expresión* de las ideas durante la competencia política, por otra parte. Parece obvio que repugna al juego limpio que su voto valga más de uno en razón del dinero que usted posee. No es tan claro, sin embargo, que sea incorrecto que usted, si es rico, pueda expresar más ampliamente sus ideas que un ciudadano pobre. En general, aceptamos que las personas puedan hacer un amplio uso de su propiedad y toleramos actitudes con los propios bienes que para la mayoría pueden ser estúpidas o frívolas. Si bien parece correcta la existencia de ciertas formas de redistribución, en general se acepta que pervivan importantes diferencias en la propiedad privada. Esas diferencias de propiedad equivalen, claro está, a diferencias en la amplitud con que se ejercita la libertad de expresión. ¿Es correcto controlar el uso de la propiedad para alcanzar un plano de igualdad relativa entre quienes tienen más dinero y quienes tienen menos, de manera que la posesión del dinero no altere la amplitud de su expresión? Resolver este problema supone analizar el valor expresivo del uso de la propiedad y las diversas maneras en que es posible concebir la libertad de expresión. Existe una amplia tradición que asigna un valor expresivo a la propiedad (es el caso de Locke, Kant o Hegel). Sin embargo, lo que se afirma de la propiedad no puede afirmarse, sin más, del dinero. El dinero posee una mínima fuerza comunicativa y por eso puede estar al servicio de los más disímiles propósitos (así, v.gr. en el *Timón de Atenas* de Shakespeare). La libertad de expresión, por su parte, puede ser defendida como expresión de la autonomía

de preferencias que se trata de coordinar o agregar (de ahí que para esta forma de argumentación la democracia es un procedimiento que, como el mercado, agrega preferencias de los individuos). El argumento democrático, en cambio, insiste en que la sociabilidad política contribuye, mediante el diálogo, a que los individuos configuren sus preferencias. Habermas, en cambio, sugeriría que la deliberación supone considerar a los sujetos como individuos iguales, provistos de preferencias que desean generalizar mediante el diálogo.

individual o como un valor social. En el primer caso usted no cuenta con posibilidades de restringirla (salvo el paternalismo justificado y el daño a terceros); en el segundo caso, en cambio, usted cuenta con razones para ponerle límites no al contenido, pero sí a la extensión de su ejercicio (la regulación del uso de espacios televisivos en períodos electorales es un ejemplo de esto último)⁹.

El peso del dinero en la contabilidad final es —a diferencia del peso del dinero en la expresión de las opiniones— obviamente incorrecto; aunque hay, desde luego, ámbitos en los cuales eso no nos parece repugnante. Hay una amplia tolerancia a que cada uno de nosotros tenga diversas posibilidades de satisfacer sus preferencias en razón de su ingreso, por ejemplo, en el ámbito del mercado (de manera que establecer qué preferencias debe satisfacer el mercado y cuántas, dependerá del dinero que usted tenga). Pero eso mismo parece inconcebible en el ámbito de la democracia. Un buen funcionamiento de la democracia exige, entonces, distinguir entre el proceso de mercado y el proceso político¹⁰. Todo esto conduce, como es evidente, a que un buen sistema de financiamiento deba impedir que el dinero altere el sistema de agregación de preferencias en que la democracia consiste. Ahora bien. ¿De qué forma específica podría el dinero alterar la democracia?

Hay dos formas de relación entre el dinero y la política que —podríamos sostener— desmedran ese aspecto del ideal democrático: una de ellas consiste en la posibilidad de extorsión y corrupción; la otra, en que el dinero podría alterar la igualdad de los competidores políticos, incluso si no hay extorsión ni corrupción. Examinemos ambos problemas en ese orden y veamos cómo deben ser encarados.

La corrupción es un acto en el que un candidato intercambia, voluntariamente, decisiones por dinero. En la extorsión, en cambio, un sujeto entrega dinero al candidato para evitar represalias. La corrupción es casi el revés del cohecho. En el cohecho, como es sabido, el candidato paga para

⁹ Creo que un análisis de la influencia del dinero en el ejercicio de la libertad de expresión política —un ámbito de cuestiones de las que este artículo no se ocupa— debe tener en cuenta todas esas variables además de otras como, por ejemplo, el tipo de actos cubiertos por la libertad de expresión (¿la compra de ciertos bienes es una forma de expresión protegida constitucionalmente?); las razones que subyacen a la libertad de expresión (¿la libertad de expresión protege la autonomía de los ciudadanos o la diversidad de nuestra comunidad política?); la índole y amplitud del derecho de propiedad (¿lesiona su propiedad si le impido donar para una campaña de su preferencia?). De todas esas cuestiones me ocuparé en un próximo artículo.

¹⁰ Aunque hay fuertes analogías entre uno y otro. Eso, sin embargo, sólo ocurre cuando usted considera a la democracia nada más que como un sistema de agregación de preferencias.

obtener el voto de un ciudadano; en la corrupción, podemos decir, es el ciudadano quien paga para secuestrar la voluntad del político. Ambos actos, para funcionar, exigen, como es fácil comprender, que exista una posibilidad cierta de verificar los pagos. Si, en cambio, quien paga no puede probar su aporte, entonces esa relación de intercambio se rompe. Lo mismo ocurre si quien extorsiona no puede verificar que su amenaza de represalia ha tenido éxito en lograr un pago.

Este sencillo análisis parece mostrar que la transparencia absoluta —donde sabemos quién donó cuánto a quién— en vez de controlar la corrupción y la extorsión la favorece. Si usted dona dinero con fines de corrupción —usted quiere comprar las decisiones de un candidato—, entonces la transparencia le permite, en principio, acreditar los pagos y exigir la contraprestación. El candidato no podrá refugiarse esgrimiendo no saber si usted cumplió su parte. Por eso, en vez de esa regla de transparencia, en principio parece superior una regla que deje en la ignorancia al candidato y al electorado. Si sólo el donante sabe con certeza que donó —pero no lo sabe el candidato—, entonces esa relación de intercambio ilícita no sería posible. La incertidumbre acerca de quién donó y cuánto, provee de un espacio de libertad al candidato que de otra manera no tendría. En el mundo del anonimato (donde tu mano derecha no sabe lo que hace tu izquierda) sobrevivirían solamente las donaciones bien inspiradas: aquellas que no tienen por objeto secuestrar la voluntad del político, sino promover ideas o favorecer la competencia. Por supuesto, en el mundo del anonimato también es posible promover intereses mediante el proceso político; pero ya no será el pago el motivo determinante de la decisión que se adopte. Si la donación es anónima, el candidato estará más libre para, si es elegido, pesar los intereses en medio de un proceso deliberativo.

La regla de transparencia —como la que contiene el proyecto en actual debate— esgrime a favor suyo algunas ventajas que, sin embargo, pueden estimarse dudosas. En particular, esgrime en su favor que el develar las fuentes de financiamiento desincentiva la corrupción. En un mundo donde todos sabemos quién donó qué a quién, el intercambio de decisiones por dinero se vería entorpecido por la vigilancia ciudadana. Este argumento —plausible a primera vista— parece suponer que el público, armado de información, puede castigar a los candidatos que venden sus decisiones; sin embargo, todos sabemos que es muy difícil inferir una influencia inapropiada del mero hecho de haber recibido una donación¹¹. Las influencias in-

¹¹ I. Ayres y J. Bulow, “La Donación Secreta: Evitar que los Candidatos Sepan Quiénes Son sus Donantes Permite Desarticular el Tráfico de Influencias” (2001), p. 77.

apropiadas del dinero en las decisiones no son obvias, requieren ser inferidas procesando una gran cantidad de información, lo que supone costos que el público no asumirá¹². En un mundo de transparencia no es el público sino los competidores políticos quienes querrán armarse de información, por lo que se arriesga, entonces, el peligro adicional de que la deliberación (que es otro de los aspectos del ideal democrático) sea reemplazada por una cacería de actos de corrupción. Los competidores políticos tendrán incentivos para hacer acusaciones infundadas, pues el desprestigio del contrincante —para lo que basta incluso una mera sospecha— les puede proveer votos. Los titulares del cargo en competencia, amparados en el fuero, gozan además de ventajas para una búsqueda no ecuánime de actos de corrupción. Una campaña en la que los competidores no pesan las ideas del adversario sino que rastrean escrupulosamente fuentes y hacen inferencias entre donaciones recibidas y decisiones, está muy lejos de ser aquel “sucedáneo del discurso moral” que el mensaje del proyecto que analizamos cree ver en la democracia¹³. Pienso que una regla de transparencia absoluta es inferior a la regla del anonimato porque, además, no discrimina entre donaciones bien inspiradas¹⁴ y aquellas que no lo son. Por excluir la influencia del dinero con fines de corrupción, la regla de transparencia puede dejar fuera del sistema político una cantidad de dinero cuya presencia resulta irreprochable.

Resulta erróneo, entonces, plantear el financiamiento privado de la actividad política como si se tratara de un dilema entre transparencia u opacidad. No se trata de escoger entre mantener en las sombras el financiamiento de la política o sacarlo plenamente a la luz. De lo que se trata, más bien, es de examinar cuál es el nivel óptimo de transparencia o de información que debe estar disponible atendidos los varios bienes que están aquí en juego. La transparencia absoluta o la publicidad total de las fuentes de financiamiento —esto es, la divulgación del donante, el donatario y del

¹² M. Johnston, “Votos, Dinero y Buena Política en los Estados Unidos” (2000), p. 60.

¹³ El mensaje del proyecto que aquí se analiza esgrime a favor de la democracia el hecho de ser ella un “sucedáneo del discurso moral”. El valor de la democracia —a la luz de esa observación que contiene el Mensaje— radicaría en que institucionaliza un procedimiento de debate y de diálogo bajo condiciones de igualdad y de imparcialidad semejantes a las que reclama para sí el razonamiento moral. De aquí se sigue que es preferible aquel tipo de instituciones que estimulen el debate y la deliberación y no, en cambio, aquellas que incentiven su sustitución.

¹⁴ Desde luego, incluso una donación bien inspirada —animada, en el extremo, nada más que por el propósito de promover una imagen del mundo, por ejemplo— podría inhibirse en un mundo transparente: el temor a la sanción social o el deseo de mantener en secreto la propia preferencia podrían incidir en ello.

monto donado en una campaña— arriesga, como digo, algunos bienes que a la propia democracia le interesa proteger.

¿Qué bienes sacrifica la transparencia total y por qué es alternativa-mente mejor un sistema de información que asegure la simetría entre el público y el donatario¹⁵?

Desde luego, la publicidad total puede facilitar, como se dijo ya, la extorsión y la corrupción en la medida que permite verificar los pagos. Tanto la extorsión como la corrupción son intercambios. En la extorsión un sujeto (v.gr. un candidato) amenaza con represalias para obtener un aporte (que, sin mediar la amenaza, la víctima no efectuaría). En la corrupción, por su parte, un donante (un particular, por ejemplo) ofrece dinero a cambio de favores en el sistema político. En ambos casos, la publicidad total permite que se verifiquen los pagos y se puedan hacer exigibles las promesas. Si, en cambio, se genera incertidumbre, se desincentivan esos tipos de intercambios: el extorsionador no tendrá cómo verificar si su amenaza fue exitosa y quien corrompe no tendrá cómo hacer valer su pago ante el candidato. El resultado es que el actor político recupera —gracias a la incertidumbre— su autonomía frente al donante o se ve privado de la posibilidad eficaz de extorsionarlo. La publicidad total, por el contrario, puede perjudicar, en vez de favorecer, la autonomía del político¹⁶.

Además de lo anterior, la transparencia puede facilitar las represalias o castigos hacia el candidato o hacia los donantes. La información plena puede permitir, por ejemplo, que un candidato amenace con dañar en el futuro a quienes donen a sus rivales (el candidato más poderoso y con más probabilidades de ganar puede amenazar subrepticamente a los probables donantes de su rival). Puede ocurrir, también, que el donante se inhiba de donar para evitar represalias de su grupo social que, supuesta la publicidad total, se enterará inevitablemente de su preferencia (un empresario podría inhibirse de donar, así, a un candidato que su sector mayoritariamente rechaza). Puede ocurrir, entonces, que la publicidad total tienda a disminuir la competencia política.

¹⁵ Para lo que sigue, Vid. especialmente Salvador Valdés P. (editor), “Informe de la Comisión de Reforma del Estado: Propositiones sobre el Financiamiento de la Actividad Política (2000), p. 387 y ss. Cfr. I. Ayres y J. Bulow, “La Donación Secreta: Evitar que los Candidatos Sepan Quiénes Son sus Donantes Permite Desarticular el Tráfico de Influencias” (2001).

¹⁶ Por supuesto, en un sistema de donaciones indirectas y confidenciales siempre es posible el intercambio de información entre donantes y candidatos favorecidos si, entre ambos, existe un juego de “toma y daca” de largo plazo. Pero una interacción semejante equivale a una asociación cooperativa que es propia de la competencia política. Una relación de muy largo plazo no equivale ni a corrupción ni a extorsión. Se trata, más bien, de una coalición de intereses que es inevitable.

La publicidad total arriesga, además, otros bienes. Las personas pueden preferir mantener en privado la intensidad de su preferencia política. La pérdida de privacidad puede ser un gravamen que desaliente el financiamiento privado en esta materia.

En fin, la publicidad total tiene costos de administración y de fiscalización muy altos y muy fuertes incentivos para evadirla. Un donante que no está animado por la intención de secuestrar la voluntad del candidato podría preferir evadir la regla para mantener en la esfera privada su preferencia. Un donante que quiera corromper, en general, y por principio, la evadirá. El resultado es que la publicidad total termina gravando y desincentivando sólo a los donantes que desean transferir dinero sin fines de corrupción.

¿Significa todo lo anterior, entonces, que el objetivo de la publicidad o de la transparencia deba ser abandonado? En caso alguno. El informe de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos¹⁷ —haciendo pie en variada evidencia empírica— sugiere una fórmula que, en su opinión, maximiza todos los bienes en juego. En vez de una transparencia absoluta e irrestricta, sería mejor —provocaría mayor bienestar material y moral para la democracia— un diseño que procurara alcanzar un nivel de información óptimo definido como una estricta simetría de información entre el público y el donante. Sencillamente expuesta, la fórmula básica consistiría en instituir un mecanismo de donaciones indirectas y confidenciales, acompañado de un mecanismo de donaciones directas y públicas. Examinémoslos en ese orden.

El *mecanismo de donaciones indirectas y confidenciales* consiste en que la donación se efectúa mediante un intermediario público e independiente, que no revela al candidato o al partido el origen de la donación. El donante, por su parte, tampoco puede acreditar ante el donatario (v.gr. candidato) la donación que efectuó, porque ésta es, en general, revocable. El candidato recibe montos globales de parte del intermediario independiente. El público, por su parte, es informado de lo mismo que sabe el donatario: de los montos de dinero que recibió y de su grado de concentración por categorías. Se alcanza así un objetivo socialmente valioso: una exacta simetría entre el candidato y el público. El candidato y el público saben lo mismo. La propuesta, desde luego, prevé que la confidencialidad de la donación pueda ser levantada en casos de investigación judicial. Este mecanismo guarda fuertes analogías con el secreto del voto: en este caso, el público y el candidato saben cuántos votos recibió este último, pero no saben su origen. Esto permitió liberar a los votantes de la extorsión de los

¹⁷ Salvador Valdés P. (editor), "Informe de la Comisión de Reforma del Estado: Propositiones sobre el Financiamiento de la Actividad Política" (2001).

candidatos e impidió que los votantes pudieran vender sus votos. El mecanismo de donaciones indirectas y confidenciales tiene, entonces, la virtud de lograr la simetría de información fortaleciendo la autonomía del político.

El *mecanismo de donaciones directas y públicas* supone revelar toda la información relativa al candidato, la donación y el donante. Este mecanismo también se contempla en el informe mencionado.

¿Cuándo debe usarse un mecanismo y cuándo el otro?

El mecanismo de donaciones indirectas y confidenciales se aplica a las donaciones pequeñas (menores a 200 UTM). Las donaciones que exceden ese monto pueden escoger entre el mecanismo indirecto y confidencial o el mecanismo directo y público. El donatario tiene el derecho de rechazar cualquier donación directa grande. Un ejemplo ayudará a dilucidar la utilidad del mecanismo. Si un narcotraficante quiere donar dinero con fines no altruistas, debe escoger entre hacerlo en privado o en público. Si escoge lo primero, no podrá corromper puesto que el candidato no podrá verificar la donación; si escoge lo segundo (una donación pública) el candidato tendrá fuertes incentivos para rechazarla y, en cualquier caso, el público podrá vigilar la conducta del candidato. Al narcotraficante del ejemplo de nada le servirá dividir su donación en varias pequeñas porque en ese caso será obligadamente confidencial.

Desde luego, y junto a ese mecanismo —bastante más complejo que el simple dilema entre transparencia u opacidad—, el proyecto contenido en el informe de la Comisión del Centro de Estudios Públicos contempla, todavía, la publicidad de los estados financieros agregados de cada candidatura o partido y la existencia de registros contables susceptibles de ser fiscalizados.

El financiamiento privado de bienes públicos —como la actividad política— es socialmente eficiente y, por lo mismo, deseable. El desafío —en vez de simplemente desalentarlo— consiste en diseñar un sistema que permita discriminar entre las donaciones bien inspiradas y aquellas que, en cambio, son malignas, es decir, tienen por objeto secuestrar la voluntad ciudadana. Por eso, un sistema de publicidad óptima —como el sugerido en el informe del CEP— es el que favorece simultáneamente el secreto de las preferencias políticas con la necesidad del escrutinio público de los partidos y las candidaturas.

Podría objetarse, con todo, que un sistema como el señalado —un sistema de donaciones indirectas y confidenciales— es empíricamente imposible porque la información, de todas suertes, terminaría filtrándose. Es esta una objeción que debe ser examinada. Desde luego, cabría señalar que todas las opciones institucionales presentan problemas cuando son

llevadas a la práctica. Por lo mismo resulta útil examinar las desventajas relativas de una y otra opción.

Ya hemos visto que la transparencia total no favorece por sí sola el escrutinio ciudadano. Inferir influencias indebidas a partir de la información abierta sobre las donaciones, presenta altos costos de transacción que el público, por sí solo, no va a asumir. Se dirá entonces que lo asumirán los competidores políticos. Pero ya vimos que la transparencia puede alentar una búsqueda no ecuánime, sino infundada, de corrupción que acabe perjudicando la competencia. Es posible, incluso, que, en el extremo, los competidores prefieran establecer cooperaciones tácitas entre sí aislando la información del público. Esa tendencia podría mantenerse en un sistema de transparencia total, con el agravante que se favorecería la extorsión y la corrupción. El mecanismo de donaciones indirectas y confidenciales tiene, en cambio, la ventaja que —aun cuando no logre asegurar el secreto absoluto— crea un margen importante de incertidumbre que permite que el candidato, si quiere, pueda ejercer su autonomía frente a su donante. El objetivo de un sistema de financiamiento es liberar la decisión del político de toda relación de intercambio directa con quien lo financia. Eso exige, por supuesto, una voluntad de autonomía del político para cuyo ejercicio basta —en la peor de las hipótesis— el margen de incertidumbre que crea el mecanismo de donaciones indirectas. En otras palabras, apreciadas las desventajas empíricas relativas de la transparencia total frente al mecanismo de donaciones indirectas y confidenciales, este último sistema parece también superior.

III

Pero la influencia del dinero en la política no sólo provendría, como adelanté, de la posibilidad de corrupción y de extorsión —ámbitos en los que, como acabamos de ver, la confidencialidad puede ser superior a la transparencia—; también podría ocurrir —podemos pensar por vía de hipótesis— que sin esos vicios la riqueza se tradujera igualmente en una desproporción exagerada en la esfera política. Un cierto grado de igualdad de recursos en la competencia sería necesario para la democracia. En este caso, al margen de la hechura moral de donantes y de candidatos existe —se dice— el peligro de que la abundancia de recursos ejerza una influencia desmesurada en las posibilidades de ganar una elección. Incluso un sistema político de santos sería malo si hay abierta diferencia de recursos. Esta observación conduce al otro principio sobre el que se estructura el proyecto de ley que aquí se analiza, a saber, el principio de limitar el gasto electoral

(y, en consecuencia, de manera indirecta, las donaciones). Esta limitación sería imprescindible para favorecer una competencia genuina.

Conviene detenerse en ese argumento antes de examinar si el establecimiento de límites es correcto.

El fundamento esgrimido a favor de los límites al gasto es en parte conceptual y en parte empírico. Supone —y este es su aspecto conceptual— que la igualdad es, hasta cierto punto, indispensable para una genuina competencia. Supone además —y éste es su aspecto empírico— que la diferencia en recursos directamente monetarios rompe esa igualdad y constituye una variable muy relevante a la hora de ganar una elección.

La primera parte del argumento es atractiva, pero demasiado amplia. Es verdad que una competencia requiere algún grado de igualdad; pero con el mismo énfasis habría que declarar que requiere también una muy amplia esfera de desigualdad para que sea relevante como posibilidad de elección para el ciudadano. Diferencias de inteligencia, cultura y sensibilidad son muy relevantes a la hora de decidir cuándo existe una genuina competencia o una genuina posibilidad de elección. Tres candidatos con un nivel medio de estupidez y provistos de la misma indiferencia moral, no constituyen una elección genuina para ningún ciudadano¹⁸. Así, entonces, cabe preguntarse cuál es la igualdad —igualdad en qué— requerida para una elección que satisfaga el ideal democrático. La respuesta más cercana a la verdad parece ser que se requiere igualdad en los recursos necesarios para promover candidaturas que, en lo que respecta a sus atributos intrínsecos, deben ser desiguales. Pero si eso es así —si lo que importa es la igualdad en recursos para promover la propia opción—, cabe preguntarse por qué limitar el gasto y no el consumo de otros recursos que no son directamente monetarios y que no pertenecen a la esfera de atributos del candidato. La presencia de una estrella de televisión o de un apellido prestigioso (recursos que nada tienen que ver con el mérito) puede ser más relevante que una cierta cantidad de dinero gastado, y no parece haber diferencias que obliguen a considerarla de manera distinta que el dinero¹⁹. Pero si usted —empeñado en mantener la coherencia de su punto de vista— considera a esos recursos (v.gr. el apellido o el favoritismo de las estrellas) como si fueran dinero y se dispone a tratarlos de la misma manera, entonces el sistema político requiere formas de control más cercanos a una pesadilla que a un arreglo institucional sensato.

¹⁸ Tampoco, claro está, la existencia de tres sujetos igualmente virtuosos.

¹⁹ Vid. Salvador Valdés Prieto (editor), “Informe de la Comisión de Reforma del Estado: Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política” (2000), p. 528.

Desde el punto de vista empírico, ahora, no parece haber evidencia decisiva que muestre, en el caso de Chile, que la victoria electoral entre opciones radicalmente distintas —es decir, desiguales en aquello que es relevante— sea función de la cantidad de recursos. La derecha, se ha dicho, ha ganado sólo una vez las elecciones presidenciales desde 1920, no obstante su abrumadora ventaja económica.

En vez de lo anterior, el establecimiento de límites parece presentar múltiples problemas desde el punto de vista de una correcta política pública en esta materia.

La experiencia comparada muestra que la fiscalización de los límites globales al gasto es demasiado costosa si quiere ser eficaz y es probable que los ricos tengan más incentivos y estén mejor dotados que los candidatos pobres para la evasión. Si esto es así, el establecimiento de límites podría acrecentar la desigualdad en vez de remediarla. Puede, además, lesionar bienes en extremo valiosos en una democracia. Baste señalar que un regla como esa —para tener visos de ser eficiente— debiera ser capaz de detectar y limitar también el gasto de grupos que promueven temas claramente identificados con una candidatura. El límite al gasto obligaría —si la regla quiere evitar evasiones y no ser simple letra muerta— a sacrificar la densidad del debate y controlar la promoción de ideas distinguiendo —en el límite— entre ideas políticas y no políticas. Los límites al gasto podrían, de esta manera, sacrificar el ideal deliberativo que, hemos visto, anima a la democracia. De otro lado, la Comisión del CEP dispuso de alguna evidencia empírica que mostraba que la productividad publicitaria de un candidato titular es menor que la de un candidato desafiante. Los desafiantes, en otras palabras, pierden más que los titulares al existir un límite global. Esto permite pensar que un límite al gasto deteriora la circulación de las elites y disminuye la competencia política. Los titulares de los cargos de elección popular —que poseen ya ventajas en razón del cargo que poseen— podrían, por esta vía, perjudicar el éxito de los aspirantes.

Pero hay todavía otra razón para dudar que el establecimiento de límites directos al gasto electoral sea preferible a otras soluciones alternativas.

Si la gente —como parece ser el caso en nuestro país— muestra una intensa disposición a gastar dinero en política, es porque de esa manera adquiere bienes que juzga extremadamente importantes. Como veremos luego —Vid. *infra* (V)— es probable que haya bienes subyacentes a la política —promoción de imágenes del mundo, confianza social— que la gente estima muy intensamente. Si eso es así —si hay algo en la política que la gente desea muy intensamente—, de ahí se sigue que el estableci-

miento de límites directos podría provocar, de parte de los financistas, la búsqueda de bienes sustitutos. El resultado sería entonces un desplazamiento del dinero hacia otras zonas del sistema político o social. En otras palabras, el establecimiento de límites directos en vez de provocar una conducta ascética (una conducta de no consumo) podría provocar la búsqueda de bienes que sustituyan a la política. Bienes que, desde el punto de vista del financista, *pero no desde el punto de vista social*, sustituyan a la política.

Así ocurriría si, como es probable, se produce un desplazamiento del dinero hacia lo que, en términos gruesos, se denomina “sociedad civil”. La “sociedad civil”, la existencia de un cuerpo de intereses y de necesidades promovidos mediante asociaciones²⁰, es básico en una sociedad sana, *a condición que no desmedre al sistema de partidos*. Ello ocurre porque en una sociedad bien ordenada —y en conformidad al ideal democrático— el sistema de partidos provee bienes que la sociedad civil no es capaz de proporcionar. Mientras la sociedad civil promueve intereses, el sistema de partidos en una democracia busca también deliberar acerca de esos intereses y se muestra dispuesto a alcanzar arreglos transaccionales y cooperativos de largo plazo. Mientras la sociedad civil promueve intereses particulares, el sistema de partidos en una democracia busca universalizar y agregar ese mismo conjunto de intereses. La sociedad civil, puede afirmarse, tiene en sí misma un importante déficit democrático. Por eso, hay una pérdida neta en una sociedad que, poseyendo una fuerte sociedad civil (v.gr. universidades y fundaciones), carece sin embargo de un sistema de partidos. En el extremo, una sociedad corporativa —donde todos los intereses dan origen a un cuerpo orgánico de personas y de recursos— no equivale a una sociedad democrática: este último tipo de sociedad se esfuerza por sintetizar, y no simplemente agregar, los intereses de la sociedad civil.

²⁰ Hay pocas expresiones más vagas, en el lenguaje al uso, que la expresión “sociedad civil”. Con todo, alguna breve información ayudará a comprenderla. La expresión es de origen latino (*societas civilis*) y alude a la separación entre el dominio político (el dominio del soberano) y la sociedad (*societas*). En los escritores contractualistas se la usa por oposición al estado de naturaleza. Hegel utiliza la expresión sociedad civil para describir lo que él llama un “sistema de necesidades y de cooperación”. Pero, agrega, el hombre necesita el Estado (la política en el sentido moderno) para ejercer su capacidad de trascendencia y universalidad (sobre esto el parágrafo 190 de la *Filosofía del Derecho*). La expresión sociedad civil se usa hoy en general para aludir a un ámbito de sociabilidad que es distinto al mercado y distinto al Estado y en el que se expresan y promueven intereses colectivos. Así se usa en el texto. Es obvio que la “sociedad civil” posee un importante déficit democrático. Con todo, y paradójicamente, suele esgrimirse como un signo alentador de desarrollo democrático (cuando esto ocurre se le confunde con la existencia de una comunidad cívica). Es posible que en América Latina no exista correlación alguna entre el desarrollo de las corporaciones civiles y la vigencia del régimen democrático. La correlación se verifica más bien entre sistema político de partidos y régimen democrático.

Pues bien, puede ocurrir que el establecimiento de límites directos al gasto electoral provoque un desplazamiento de recursos hacia organizaciones que agrupan intereses (las organizaciones de la llamada sociedad civil) en desmedro del sistema de partidos. Habría entonces aquí una pérdida muy relevante en un área que, relativamente apreciada, posee una importante calidad institucional en Chile. En otras palabras, los límites directos podrían establecer ventajas a favor de grupos específicos (v.gr. asociaciones contrarias o partidarias del aborto, asociaciones a favor o en contra de minorías sexuales, grupos ecologistas, etcétera) en desmedro del sistema de partidos. Se arriesga así el peligro de configurar una sociedad con fuertes grupos de interés y poco proclives a la deliberación y al compromiso. Una sociedad de corporaciones —cada una de ellas promoviendo intereses o necesidades específicas que se plebiscitan cada cierto tiempo— está muy lejos del ideal democrático y de la fortaleza cívica a la que debemos aspirar.

Las razones precedentes aconsejan no trazar límites directos al gasto electoral, pretendiendo establecer un nivel absoluto. Ello, claro está, no significa que no haya que ocuparse de desincentivar ese tipo de gasto. La discrepancia se refiere más a los medios que a los fines. Hay otros mecanismos menos lesivos que podrían erigirse en límites indirectos.

Desde luego, un mecanismo de donaciones confidenciales desincentiva el gasto electoral al inhibir las donaciones que tienen por propósito alcanzar influencias indebidas en el sistema político. La confidencialidad obligatoria hasta cierto monto protege contra la extorsión. El mecanismo de elección entre transparencia y opacidad cumple igual función con el dinero destinado a corrupción. Un donante bien inspirado no tendrá problemas en donar anónimamente una gran suma. Aquel que quiera hacerlo en público deberá contar con el asentimiento del candidato, quien, sabiendo que ese aporte estará sometido a escrutinio, se cuidará de no aceptarlo si compromete su independencia. El mecanismo propuesto en el informe de la Comisión del CEP, entonces, discrimina bien entre donaciones con fines de corrupción y las bien inspiradas. Esto hace superior a este proyecto frente al gubernamental, el cual, al no efectuar esa discriminación, desincentiva el objetivo deseable que un bien público como la política sea financiado por particulares.

Al mismo objetivo tiende el establecimiento de plazos, severamente controlados, para las campañas electorales. Lo mismo ha de decirse de la imposibilidad de comprar ciertos bienes —como espacio en televisión— en el proceso electoral.

IV

Todo lo anterior, como digo, conduce a abandonar ese objetivo de trazar ese tipo de límites directos al gasto. En vez de eso, parece mejor desincentivar el gasto mediante límites indirectos y fortalecer la igualdad en la competencia política mediante el otorgamiento de subsidios públicos. El otorgamiento de subsidios se encuentra inexplicablemente fuera del proyecto que aquí se ha venido analizando y contraría los fundamentos que el propio mensaje declara. Si la democracia es un sucedáneo del discurso moral —concepción ésta que el mensaje endosa— supone la más amplia inclusión de actores al debate democrático y eso se logra mediante un sistema de subsidios que el proyecto no contempla.

Hay varias formas generales de justificar un financiamiento público. Una de ellas es una razón de justicia tendiente a establecer una igualdad mínima entre los competidores. Es obviamente injusto que existan barreras económicas de entrada al debate y a la competencia política. Es erróneo desde el punto de vista público permitir que una desventaja económica se traduzca en el silencio en medio de la competencia política. Las barreras de entrada a la competencia política son similares a la falta de bienes básicos que impiden a ciertas personas diseñar y perseguir planes de vida. Si la falta de bienes básicos suprime la condición de agente autónomo, las barreras de entrada al debate político impiden la condición ciudadana²¹. Cuando eso ocurre, se lesiona no sólo a quienes padecieron la barrera de acceso, sino al debate democrático y a la competencia en su conjunto. Pero hay todavía otra razón. Las ideas deben ser evaluadas no sólo desde el punto de vista de la disposición a pagar de aquellos que las defienden. El valor de una idea no sólo se mide por la intensidad con que sus partidarios adhieren a ella. Las ideas no sólo envuelven preferencias de los individuos, son también portadoras de razones (por eso usted es capaz de comprender que, por intensa que sea su preferencia por fumar, es racional que no lo haga). Si eso es así, parece obvio, entonces, que las ideas deben ser medidas también por su valor persuasivo, por la forma en que contribuyen a modelar nuestra propia opinión. Un debate de ideas vigoroso y competitivo nos beneficia a todos y permite modelar y corregir nuestras propias preferencias. De ahí que ese debate deba ser, en alguna medida, financiado con cargo a rentas generales.

²¹ De ahí no se sigue, sin embargo, y como es obvio, que debemos remover esas barreras a cualquier costo.

Es correcto, entonces, que, como lo sugiere el informe de la Comisión del CEP²², se financien, con cargo a rentas generales, subsidios que estimulen, en el caso de las elecciones parlamentarias, la publicidad electoral en radio y prensa locales. Por la misma razón es correcta también la propuesta de subsidiar a los partidos políticos en una proporción de las cuotas de sus militantes activos. Los partidos proveen bienes públicos. Preparan liderazgos, aumentan el sentido de comunidad ciudadana, contribuyen a generar políticas públicas específicas, hacen más vigoroso el debate. Los beneficios sociales que se siguen de la existencia de partidos son superiores a los beneficios privados que alcanzan los militantes que los financian. Esa divergencia podría conducir a que hubiera menos actividad política que la socialmente óptima. Un subsidio —compatible con la eficiencia fiscal— permite corregir esa divergencia alentando la producción de los bienes públicos asociados a la existencia de los partidos.

V

La evaluación anterior no debe descuidar, sin embargo, la necesidad de reflexionar acerca de por qué la gente cree necesario gastar dinero en política de una manera que parece desproporcionada. Una cosa es evaluar las alternativas institucionales para regular el gasto electoral y otra es preguntarse por qué la gente muestra propensión a gastar en política. Los apartados anteriores han sugerido una forma de evaluación de las alternativas disponibles. Ahora me propongo explorar las razones por las que las personas se muestran propensas a gastar en política. ¿Por qué personas sensatas —y podemos suponer, en beneficio del problema, bajo otros respectos incluso ascéticas— muestran una disposición tan intensa a gastar en política? Creo que intentar responder esta pregunta puede ayudar a considerar más globalmente el financiamiento político en un país como el nuestro. La idea —puramente exploratoria— que voy a sugerir es que quizá la propensión a gastar en política en Chile se relaciona con los bajos niveles de confianza en las instituciones. Es éste un problema de importancia. Las sociedades con exitosos procesos de modernización económica y política transfieren la confianza desde las personas a las instituciones, transforman la confianza personal e intersubjetiva en una confianza abstracta. Quizá es ese un tránsito pendiente en Chile y de ahí la alta propensión a gastar en política. El dinero es un medio de intercambio que supone poco gasto

²² Vid. Salvador Valdés Prieto (editor), “Informe de la Comisión de Reforma del Estado: Propositiones sobre el Financiamiento de la Actividad Política” (2000), p. 483 y ss.

comunicativo y quizá por eso se recurre a él como un sustituto funcional de esa confianza abstracta. Un examen de tres hipótesis posibles podrá ayudarnos a visualizar esta conjetura.

Supongamos que el altruismo genuino en estas materias no exista. Supongamos que cuando usted gasta parte de su dinero lo hace a cambio de un bien que estima en una medida mayor que el precio que pagó por él. Usted cree que su nivel de bienestar se verá acrecentado una vez que logre cambiar el dinero que posee por el bien que pretende. Si dos personas desean un bien y poseen una igualdad relativa de recursos, hemos de suponer que el precio que se muestran dispuestos a pagar por un bien —por ejemplo en una subasta— revela la intensidad de su preferencia por él y el grado en que estiman incrementará su bienestar.

¿Qué compra la gente —podemos entonces preguntarnos— cuando gasta en política en Chile? Hay tres hipótesis que permiten responder esa pregunta y quizá una mezcla equilibrada de las tres (pero con un peso relativo mayor de la última) nos permita orientarnos en la búsqueda de una respuesta correcta.

Usted puede gastar en política para promover un mejor estado de cosas en el mundo en que vive. A lo mejor usted cree que el mundo será intrínsecamente mejor si se mantienen en él incólumes los bosques nativos. Usted cree que hay un orden del mundo que se transgrede si un bosque muere. Por esa razón, quizá, usted financia una campaña ecologista. Usted lo hace porque su nivel de bienestar mejorará —usted estará más tranquilo sabiendo que ningún árbol saldrá del bosque—; pero usted ha incorporado a su nivel de bienestar una imagen de cuál es el mejor de todos los mundos posibles. En general, podemos pensar, la democracia cree que ese tipo de imágenes están en competencia en el ámbito público, y no hay nada de malo, como vimos, en que usted gaste su dinero, o parte de él, en promover esa imagen en el proceso de discusión y debate político. Si alguien piensa que es estúpido gastar dinero en proteger los árboles, le estaría a usted faltando el respeto: estaría violando el principio de igualdad de deseos y de preferencias que —como vimos al inicio— es característico de la democracia. De otra parte, el bien que usted busca en la democracia —la promoción de ideas generales acerca del mundo y acerca de los demás— es convergente con los bienes que la democracia promueve.

Pero quizá usted financia la campaña ecologista no porque crea que el mundo estará mejor —su imagen del mundo dista mucho de la figura inmóvil de un bosque nativo— sino porque cree que *usted*, y no *el mundo*, estará mejor. Quizá usted sabe que mantener el bosque nativo perjudica la

imagen del mundo en la que la gente cree —quizá haya menos trabajo por mantener el bosque incólume—, pero, así y todo, usted promueve una campaña ecologista y gasta en ella porque así su nivel de bienestar se acrecentará. Usted, por ejemplo, fortuitamente se verá favorecido si el bosque permanece intacto y por eso financia la campaña en cuestión. ¿Es legítimo que lo haga? En general, la democracia admite que los ciudadanos promuevan sus intereses en las elecciones; aunque aspira a que el principal factor que incida en el bienestar material de la gente sea su desempeño en el mundo del trabajo y el mercado. En este caso, usted busca un bien que es divergente con el que busca el ideal democrático. Así y todo, no es repugnante que usted gaste en la campaña, puesto que un sistema bien diseñado, como vimos, impedirá que usted corrompa. Si usted sabe que no podrá corromper, se inhibirá de donar.

Pero puede ocurrir que usted no esté en ninguno de los casos anteriores. Usted simplemente gasta en política para mantener el *statu quo*. Pero usted hace eso no porque crea que el *statu quo* equivale al mejor de los mundos posibles. De hecho tiene algunas imágenes alternativas que estaría dispuesto a promover; pero usted desconfía de la competencia porque cree que en la sociedad donde usted vive la competencia política equivale a poner todo sobre la mesa una vez más. Usted teme experimentar la contingencia y la fragilidad de los arreglos institucionales en medio de los cuales se desenvuelve su vida y usted planea la de sus hijos. Usted tiene temor a la sombra del futuro y gasta en política no para promover sus intereses directos o la imagen del mundo en la que usted cree: usted gasta en política porque las instituciones en las que ha vivido no han logrado generar esa confianza abstracta y sostenida que se llama consenso. Usted estaría, quizá, dispuesto a promover algunas imágenes que ha logrado forjarse acerca del mundo —ya vimos que usted cree que este mundo no es el mejor—, pero no está dispuesto a hacerlo si eso significa discutir todo y abandonar la mejora incremental. Usted, en este caso, cuando gasta en política, compra un sustituto de la confianza. ¿Qué actitud deberíamos adoptar frente a una conducta como esa? En ese caso, usted gasta en un bien que es, hasta cierto punto, un supuesto del orden democrático cuya falta ninguna ley de financiamiento electoral podría corregir. Si se le impide a usted hacer eso, podría ocurrir que —como vimos— usted buscara, entonces, bienes sustitutos trasladando sus recursos a áreas de la sociedad en las que esos recursos podrían dañar y no fortalecer el debate democrático. En ese caso, la confianza abstracta que es necesaria para que el nivel de gasto disminuya tendrá menos posibilidades de ser alcanzada.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayres, I. y Bulow, J. "La Donación Secreta: Evitar que los Candidatos Sepan Quiénes Son sus Donantes Permite Desarticular el Tráfico de Influencias". *Estudios Públicos*, 83 (invierno 2001). [Original en inglés, "The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence", *Stanford Law Review* (1998), Vol. 50, febrero 1998.]
- Dworkin, R. "¿Qué Derechos Tenemos?" *Los Derechos en Serio*. Barcelona: Ariel, 1984.
- Habermas, J. *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de la Teoría del Discurso*. Madrid: Editorial Trotta S.A., 1978.
- Johnston, M. "Votos, Dinero y Buena Política en los Estados Unidos". En Salvador Valdés P. (ed.), *Reforma del Estado*, volumen I: *Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000. [También en *Estudios Públicos*, 79 (2000).]
- Mensaje Presidencial 81-344, del 4 de julio de 2001.
- Valdés P., Salvador (editor). "Informe de la Comisión de Reforma del Estado: Propositiones sobre el Financiamiento de la Actividad Política". En Salvador Valdés P. (ed.), *Reforma del Estado*, volumen I: *Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000. [También en *Estudios Públicos*, 78 (2000).] 