

EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA EN ESTADOS UNIDOS BAJO ESTUDIO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE CAMBIO

THOMAS E. MANN
THE BROOKINGS INSTITUTION

En Estados Unidos el sistema de financiamiento de campañas electorales, establecido en reacción al escándalo de Watergate que rodeó a la elección de 1972, colapsó en 1996. Esto en la medida en la que candidatos, partidos, y grupos independientes maniobraron efectivamente para reunir y gastar fondos más allá de las limitantes de la ley federal. Este artículo revisa cómo el régimen de financiamiento de campañas de 1974 se redujo a la impotencia para 1996; explora los males crónicos y críticos del sistema de dinero y política; evalúa enfoques alternativos para cambiar ese sistema; y considera los enormes obstáculos políticos que enfrentan los esfuerzos para reformar la ley y cambiar la práctica. Concluye colocando el sistema actual de financiamiento de campañas de Estados Unidos y su malestar en un contexto comparativo, y explora cómo mayor conocimiento de la experiencia estadounidense podría informar el debate relativo al financiamiento público en Chile.

Mientras la elección presidencial de 1996 en Estados Unidos produjo un resultado aparentemente predecible y convencional –la reelección de un presidente estratégicamente posicionado en el centro político durante un tiempo de paz y prosperidad–, las controversias rodeando el financiamiento de esa elección la hicieron cualquier cosa excepto lo usual. Las últimas semanas de campaña produjeron una seguidilla de nuevos reportes de contribuciones potencialmente ilegales al Comité Federal Democrático (Democratic National Committee), lo que redujo algo el viento de las velas del Partido Demócrata y muy probablemente contribuyó a una victoria menos decisiva en las elecciones presidenciales y congresales que habían parecido probables antes de que las historias se supieran. La cobertura se aceleró después de la elección con destellantes detalles de los cafés en la Casa Blanca y de las estadias en el dormitorio de Lincoln, de monjas budistas y conspiraciones chinas agregando color chillón a una lista creciente de posibles violaciones criminales. Éstas incluyen reunir fondos de extranjeros, el uso de conductos intermedios para enmascarar solicitudes no permitidas, el uso impropio de

NOTA: Este artículo es una adaptación del capítulo 14 en *Setting National Priorities* de Robert Reischauer y Henry Aaron, eds. (Brooking Press, 1999).

propiedad pública para eventos de reunión de fondos y peticiones telefónicas, tomando decisiones sobre política pública a cambio de contribuciones políticas, y la evasión de los límites de gastos de candidatos presidenciales usando fondos públicos.

Estos cargos, y la avalancha de evidencia anecdótica dando crédito a ellos, precipitó investigaciones en las Cámaras del Congreso y en el Departamento de Justicia, y demandas para el nombramiento de un abogado independiente. El foco en contribuciones ilegales extranjeras y la recolección de fondos de la Casa Blanca era entendible, tanto substantivamente (quebrantar la ley para ganar elecciones es un tema muy serio) y políticamente (proveyó una oportunidad dorada a los republicanos para debilitar un presidente demócrata reelecto), pero oscureció un punto más fundamental. El régimen regulatorio de financiamiento de campaña promulgado en reacción a los escándalos rodeando la elección de 1972 colapsó en 1996, cuando candidatos, partidos y grupos se enfrascaron en una arrebatiña para reunir y gastar fondos denominados en una moneda alternativa aparentemente no sujeta a las limitaciones del Acta de Campaña de Elección Federal (Federal Election Campaign Act, FECA). Lo que fue más escandaloso sobre las prácticas financieras de las campañas en las elecciones de 1996 fue lo que podría ser y fue hecho bajo la ley. Prácticas supuestamente prohibidas por FECA –la petición de contribuciones políticas de seis y siete dígitos hechas por oficiales electos y el uso de dinero corporativo y de sindicatos para facilitar comunicaciones eleccionarias– retornaron con creces en 1996, haciendo del marco legal para el financiamiento de campañas más una traba irritante que una verdadera restricción de la conducta de los participantes.

Este ensayo revisará cómo las enmiendas al financiamiento de campaña de 1974 fueron hechas impotentes antes de 1996, estudiará las enfermedades crónicas y críticas del presente régimen de dinero y política, evaluará enfoques alternativos para cambiar ese sistema y considerará los desalentadores obstáculos políticos que enfrenta cualquier esfuerzo serio para revisar la ley de campaña de elecciones federales. Se concluirá poniendo al actual sistema norteamericano de financiamiento de campaña y su malestar en un contexto comparativo y explorando cómo el conocimiento de la experiencia de Estados Unidos podría ser relevante para el debate de financiamiento de campaña en Chile.

LEY DE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA: TEORÍA VERSUS PRÁCTICA

El rol del dinero en la política norteamericana tiene una larga y pintoresca historia. Dos de las figuras políticas más negativamente destacadas que ayudaron a formarla fueron Mark Hanna, el jefe político de Ohio que dirigió la victoria de William McKinley en la elección presidencial de 1896 con la ayuda de un fondo de campaña de sobre los 100 millones de dólares en dinero de hoy, y Jesse Unruh, el legendario vocero y tesorero del estado de California durante las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial, quien construyó una máquina política con fondos obtenidos de *lobbistas*. La observación más notable de Hanna es: “Hay dos cosas que son importantes en política. La primera es el dinero y no puedo recordar cuál es la segunda.”¹ La de Unruh: “El dinero es la leche materna de los políticos.”²

- 1 E. Joshua Rosenkranz, “Faulty Assumptions in “Faulty Assumptions”: A Response to Professor Smith’s Critiques of Campaign Finance Reform,” *Connecticut Law Review*, Spring 1998, p. 883.
- 2 Citado en John Jacobs, *A Rage for Justice: The Passion and Politics of Phillip Burton* (University of California Press, 1995), p. 88

En las décadas anteriores y posteriores al fin del siglo las campañas para cargos federales estaban dentro de la esfera de los partidos políticos, los que rutinariamente utilizaron “peces gordos” para obtener grandes contribuciones para proveer los fondos necesarios.³ Durante la era progresista las preocupaciones sobre los efectos corruptores de las contribuciones políticas de corporaciones y de individuos adinerados en los partidos políticos y en aquellos electos a cargos oficiales llevaron a los primeros intentos para regular el dinero privado en las elecciones.⁴ Comenzando con el Acta de Tillman de 1907, la que prohibió que corporaciones y bancos federales contribuyeran a candidatos para cargos federales, el Congreso promulgó una serie de medidas para restringir los recursos de los fondos de campaña, limitar el gasto y revelar las contribuciones. Estas medidas resultaron inefectivas, sin embargo, en tanto resquicios fácilmente descubribles en el lenguaje estatutario, la ausencia de mecanismos de control y un público enormemente desinformado sustentaron un ambiente relativamente irrestricto para la recolección y gastos de fondos de campaña electoral.

Ese ambiente comenzó a cambiar a finales de los años 50 y principios de los años 60 cuando las campañas se tornaron más centradas en los candidatos, más basadas en la televisión, y más costosas. Preocupaciones sobre el aumento de los costos y contrincantes ricos llevaron al Congreso a promulgar el Acta de Campaña de Elección Federal de 1971.⁵ La FECA estableció límites sobre cuánto podrían gastar los candidatos a cargos federales (para presidente o congresista) de su propio dinero, fijó límites en gastos en los medios de comunicación y requirió revelación pública completa de recibos y desembolsos. La ley tuvo corta vida, sin embargo, cuando las revelaciones acerca del escándalo de Watergate enfocaron la atención en abusos de recolección de fondos en la elección de 1972, impulsando al Congreso a reescribir la FECA en 1974.

La legislación conocida formalmente como las Enmiendas de la FECA de 1974, a pesar de la modestia de su título, fue la primera regulación extensa de financiamiento de campaña en las elecciones a nivel federal de los Estados Unidos.⁶ Esto impuso nuevos límites en el tamaño de las contribuciones para campañas federales hechas por individuos y comités políticos, al mismo tiempo reteniendo la largamente establecida prohibición de contribuciones provenientes de corporaciones y sindicatos y los límites en gastos hechos por candidatos provenientes de sus propios fondos personales o familiares que eran parte de la ley de 1971. La legislación también estableció límites de gastos para los candidatos presidenciales, de Senado y de la Cámara de Representantes, e impuso un límite en los gastos independientes hechos a favor o en contra de un candidato federal (Los límites de gastos fueron calculados de acuerdo a la inflación pero no los límites de las contribuciones). Fortaleció las estipulaciones para revelación y cumplimiento de la ley existente y estableció una agencia independiente, la Comisión de Elección Federal (FEC), para administrar la ley. Finalmente, la legislación instituyó un sistema de financiamiento público voluntario para las elecciones presidenciales en el cual los fondos públicos fueron igualados con las donaciones privadas en la etapa de la nominación, mientras un subsidio público completo (equivalente al límite de gastos vigente) era provisto a candidatos calificados que estuvieran de acuerdo en no aceptar ninguna donación privada en la campaña de elección general.

3 Louise Overacker, *Money in Elections* (Macmillan, 1932).

4 Esta historia es contada por Anthony Corrado en el Capítulo 2 de A. Corrado, T. Mann, D. Ortiz, Potter y F. Souraf, eds., *Campaign Finance Reform: A Sourcebook* (Brookings, 1997), pp. 27-31

5 *Ibid.*, pp. 32, 52.

6 *Ibid.*, pp. 32-33, 53-55.

Este extraordinariamente ambicioso y extenso enfoque sobre financiamiento político nunca fue llevado a la práctica. En 1976 la Corte Suprema decidió en *Buckley v. Valeo* que mientras la corrupción o la apariencia de corrupción podría justificar la regulación de las contribuciones a campañas, no había suficiente interés estatal que justificara límites en gastos individuales.⁷ La Corte explícitamente rechazó como inconstitucional la razón fundamental provista por el Congreso para limitar el gasto, a saber, “para equilibrar la habilidad relativa de [individuos y grupos] para afectar el resultado de las elecciones”. La Corte encontró que «el concepto de que el gobierno podría restringir el discurso de algunos elementos en nuestra sociedad para aumentar la voz relativa de otros es completamente ajeno a la Primera Enmienda”. *Buckley* le dio al Congreso un amplio ámbito para limitar las contribuciones (siempre que esas limitaciones fueran necesarias para prevenir corrupción o la apariencia de ésta), pero esto dejó de lado los límites mandatorios de gastos en candidatos, límites en gastos independientes y límites en el uso de fondos personales por los candidatos. La Corte también estrechó la cobertura del estatuto insistiendo que éste se aplica sólo a gastos publicitarios que mencionen “palabras explícitas de apoyo a la elección o derrota”, así intentando asegurarse de que el margen de error en su decisión no afectara negativamente a la expresión libre e irregular. Esta última decisión, dos décadas después, proveería la razón constitucional para la explosión de *issue advocacy*¹ orientado a las elecciones.

Lo que quedó de la ley de financiamiento de campaña federal después de *Buckley* fue un híbrido, no diseñado por nadie, el residuo de un estatuto sujeto a un desvaneciente escrutinio constitucional. El sistema de financiamiento presidencial permaneció reconocible, ya que la Corte no tuvo objeción con los límites voluntarios de gastos vinculados a la provisión de subsidios públicos. Muy pocos candidatos optaron por no participar en el sistema voluntario y funcionó en gran parte como se planeó en las elecciones presidenciales de 1976, 1980, 1984 y 1988. El aumento en gastos de campaña se moderó, la locura de recolección de fondos en política presidencial disminuyó, y los dos participantes de los partidos más importantes gastaron aproximadamente montos iguales en las campañas de elección general.⁸ El dinero siguió siendo importante en elecciones presidenciales, particularmente en la fase nominativa, pero el balance entre suministro y demanda de fondos para campaña produjo un elemento muy bienvenido de estabilidad y contención.

El marco legal que resultó para las elecciones congresales fue mucho menos benigno. Sin el aliciente de subsidios públicos para asegurar acuerdo voluntario con los límites de gastos, nada permaneció en su lugar para limitar la demanda de fondos de campaña. De hecho, la amenaza de un desafío proveniente de candidatos ricos, autofinanciados (siendo real la amenaza o no) en efecto intensificó esa demanda. Sin embargo, la cantidad de fondos fue restringida por la retención de límites a las contribuciones no ajustados por

1 NOTA DEL EDITOR: se ha optado por mantener en inglés este término por la dificultad de su traducción precisa. Como lo explica posteriormente el texto, *issue advocacy* se refiere a proselitismo dirigido a defender o avanzar una cierta postura con respecto a algún tema de política pública. En este sentido es que se diferencia de proselitismo destinado a promover la elección de un candidato.

7 Esta discusión se apoya en Daniel R. Ortiz en el capítulo 3 de *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, pp. 63-64. La decisión es extraída en el mismo volumen en pp. 67-77.

8 Frank J. Sorauf, *Inside Campaign Finance: Myths and Realities* (Yale, 1992), pp. 158-159.

inflación. Un régimen regulatorio que limita la oferta pero no la demanda está condenado a generar presiones perversas: una intensificación de la persecución de dinero, la creciente prominencia de recolectores de fondos en la comunidad de Washington, el flujo de dólares privados a canales políticos más accesibles, y el surgimiento de un mercado negro en financiamiento político.

No sorprendentemente, el gasto aumentó mucho más rápidamente en las campañas congresales que en las presidenciales; los costos de un desafío exitoso en las elecciones para el Senado y la Cámara se aceleraron incluso más agudamente.⁹ Por un tiempo, algo de la demanda de fondos para campaña era realizado por los Comités de Acción Política (Political Action Committees, PACs), cuyo número creció de 608 en 1974 a 4.009 en 1984 y cuyas contribuciones para candidatos al Congreso creció durante esa década de US\$12.5 millones a US\$105.3 millones.¹⁰ El incentivo para la acción colectiva era claro: los PACs podrían contribuir hasta US\$5.000 a candidatos en la elección primaria y en la general, mientras el límite comparable para individuos era US\$1.000. Pero el número de PACs se estabilizó después de 1984, como también su porción de contribuciones a los candidatos al Congreso, aunque los titulares de cargos siguieron aumentando su ventaja sobre sus contendores en recolección de fondos PAC hasta las elecciones de 1994.

Los donantes individuales proveyeron la mayoría de los fondos en campañas para el Congreso, y los políticos buscaron formas nuevas y más efectivas de conseguir fondos privados. Expediciones para recolectar fondos a los barrios más prósperos (ej.: Beverly Hills, código postal 90210) se hicieron comunes, los *lobbistas* de Washington se tornaron más expertos en producir contribuyentes individuales para su político electo favorito, y los comités federales de los partidos políticos se hicieron más útiles identificando contribuyentes generosos. Entre 1980 y 1996 la porción de fondos de campaña de la Cámara provistos por los PACs permaneció aproximadamente constante mientras que la de grandes contribuyentes (\$500 o más) se duplicó.¹¹

Estas presiones sobre el sistema de financiamiento de campaña se intensificaron para el Congreso, y otras nuevas se desarrollaron en el sistema de fondos para la elección presidencial, como resultado de la captura del Congreso por los republicanos en las elecciones de 1994 y la confrontación de alto nivel entre el presidente demócrata y el Congreso republicano que siguió. El Presidente Clinton estaba decidido a recuperarse de su devastador revés político en 1994 y usar toda forma disponible para llegar a ser el primer Presidente demócrata reelegido para un segundo período desde Franklin D. Roosevelt. El vocero de la Cámara, Newt Gingrich, estaba igualmente apasionado por retener la precaria mayoría de su partido y presidir una Cámara controlada por los republicanos por dos períodos consecutivos, cosa que ocurría por primera vez desde los años veinte. Aliados liberales de la minoría demócrata del Congreso, amenazados por la ascendencia republicana en la Cámara, estaban desesperados por hacer que esta ventaja fuera lo más breve posible. Este ambiente político intensamente competitivo creó incentivos para los políticos, partidos y grupos de interés de todas las tendencias para impulsar sus causas con el público lo más agresivamente posible. Más fondos y nuevas, irrestrictas maneras para

9 Norman J. Ornstein, *Campaign Finance: An Illustrated Guide* (The AEI Press, 1997), p. 7 y Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, y Michael J. Malbin, "Vital Statistics on Congress 1997-1998" (*Congressional Quarterly*, 1998), pp. 88-95.

10 *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, pp. 140-141, y "Vital Statistics on Congress 1997-1998", p. 105

11 Ornstein, *Campaign Finance: An Illustrated Guide*, pp. 16-17.

gastar esos fondos fueron juzgados esenciales por todos. El *soft money*² y la *issue advocacy* se convirtieron en las formas para lograr esos objetivos.

El *soft money* no tiene una consideración oficial en la ley de elección federal.¹² No fue previsto por los arquitectos de la FECA y jugó un rol relativamente menor en los primeros años de su implementación. El *soft money* es una categoría residual –fondos no federales– que representa recursos reunidos por los partidos con objetivos distintos a influir en campañas de elección federal. Organizaciones partidistas, federales y estatales, tienen intereses legítimos en elecciones estatales y locales y en la construcción partidista en general, y no es poco razonable concluir que fondos utilizados en dichos propósitos deberían ser reunidos de acuerdo a las provisiones de la ley de financiamiento de campaña del estado relevante. En muchos casos esas leyes estatales son más permisivas que la ley federal –no hay prohibiciones sobre contribuciones corporativas o de sindicatos, no hay límites en contribuciones de los PACs y de individuos para los partidos. ¿Y acerca de actividades partidarias –tales como inscripción de votantes y esfuerzos para motivar a estos mismos a votar y publicidad genérica de partidos– que benefician campañas federales y no federales? En una serie de reglamentos comenzando en 1976, el Comité Federal de Elecciones (Federal Election Commission, FEC) autorizó a las organizaciones partidistas para mantener dos conjuntos de cuentas –federal y no federal– y para repartir gastos para estas actividades, incluyendo gastos generales, entre las dos cuentas. En efecto, FEC permitió a los partidos reunir fondos para cuentas no federales directamente de corporaciones y sindicatos, y en cantidades ilimitadas de individuos, a pesar de que dichas prácticas estaban explícitamente prohibidas por la FECA.

Los partidos federales rápidamente se aprovecharon de esta nueva oportunidad, reuniendo aproximadamente 19 millones en *soft money* en 1980, y 22 millones en 1984, trabajando asiduamente para cubrir tanto de sus gastos como fuera posible con “dinero (no regulado) blando”. Reglamentos subsecuentes promulgados por la FEC para destinar gastos a cuentas federales y no federales tuvieron el efecto de dar a los partidos una manera legal de pagar con *soft money* una mayor proporción de sus gastos que antes. La recolección de *soft money* consecuentemente se intensificó, y para 1992 las principales organizaciones de partidos reunieron más de 83 millones. Pero todo esto fue sólo el prefacio para el ciclo electoral de 1996, cuando la intensa competencia entre los partidos y el descubrimiento de una ingeniosa nueva manera de gastar ese dinero llevó al monto total del *soft money* reunido por los comités federales de los partidos políticos a explotar a US \$ 263 millones.

Esa nueva manera de gastar el *soft money* era para financiar la transmisión de avisos de *issue advocacy*, los cuales, aunque claramente diseñados para ayudar a los candidatos presidenciales y al Congreso, no contaban como gastos de elección federal porque no abogan expresamente por la elección o derrota de un candidato federal.¹³ Como se men-

2 NOTA DEL EDITOR: la traducción literal es “dinero blando”. El concepto es explicado en el párrafo siguiente.

12 Esta discusión se apoya en Anthony Corrado en el capítulo 6 de *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, pp. 167-177.

13 Esta discusión se apoya en Trevor Potter en el capítulo 7 de *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, pp. 227-238, y Glenn Moramarco, “Regulating Electioneering: Distinguishing Between Express Advocacy & Issue Advocacy” (Brennan Center For Justice, 1998).

cionó antes, la Corte Suprema en *Buckley v. Valeo* rechazó como inconstitucionalmente vago el lenguaje de FECA que regulaba todo el gasto “en conexión con”, o “con el propósito de influenciar” una elección federal, o “relativo a” un candidato federal. La Corte insistió que la ley sólo se aplicaba al discurso que constituya “promoción expresa” (*express advocacy*) e indicó en una nota al pie palabras explícitas (tales como “vote por”, “elija a”, “derrote a”, “rechace a”) que satisfarían su prueba de promoción expresa. Pasaron años antes de que las cortes federales trataran de aplicar la prueba de la promoción expresa a las comunicaciones propiamente tales. A mediados de los noventa el casi consenso de sus decisiones fue que la comunicación política que no contuviera palabras mágicas de promoción expresa, sin importar su motivación e impacto electoral, era considerada *issue advocacy* y no sujeta a regulación bajo la ley federal. Eso significaba que el patrocinador de tales comunicaciones tenía la libertad para pasar avisos de *issue advocacy* en forma ilimitada, pagados por ellos de cualquier manera, incluyendo de fuentes y en cantidades prohibidas por la ley de elección federal, y sin revelar públicamente las fuentes de financiamiento o los mismos desembolsos.

Según al menos una versión, el Presidente Clinton aceptó enseguida la propuesta del consultor político Dick Morris para explotar la opción de *issue advocacy* para reforzar la posición pública del Presidente.¹⁴ Morris arguyó que dichos avisos no irían en contra de los límites impuestos para los gastos de los candidatos presidenciales que voluntariamente aceptaban financiamiento público; además, ellos podrían ser financiados en parte por *soft money*. La petición agresiva de *soft money* hecha por el Presidente y vicepresidente, y los abusos bien publicitados que eran asociados con esto, pueden ser mejor entendidos en el contexto de la estrategia de *issue advocacy*.

Otros rápidamente siguieron la corriente. La AFL-CIO anunció una campaña de propaganda de 35 millones de dólares enfocada en contra de los miembros potencialmente vulnerables de la Cámara republicana, pero financiados con fondos del tesoro federal de trabajadores como *issue advocacy*. Ambos comités de los partidos federales pasaron “propagandas temáticas” (“*issue ads*”) para reforzar a sus nominados presidenciales en las convenciones de los partidos, cuando los fondos regulados estaban escaseando. Docenas de grupos, algunos de los cuales fueron formados con este único propósito, lanzaron un bombardeo de avisos atacando a sus oponentes políticos pero cuidándose de usar las palabras mágicas de la promoción expresa. Aunque la falta de transparencia hace que llevar la cuenta sea algo casi imposible, un estudio realizado por el Annenberg Public Policy Center estimó que al menos entre 135 y 150 millones de dólares fueron invertidos en propagandas temáticas en 1996 para influenciar elecciones federales.¹⁵ El estudio consideró notables estos avisos, en tanto su uso de nombres e imágenes de candidatos, su estilo de ataque negativo, y la ausencia de *issue advocacy* o contenido temático. Nadie, ciertamente no los patrocinadores, dudó que su objetivo era ayudar a elegir o a derrotar a candidatos federales sin estar sujetos a leyes que regularan fuentes y cantidades de contribuciones, y que requirieran revelación pública.

14 Dick Morris, *Behind the Oval Office: Winning the Presidency in the Nineties* (Random House, 1997), pp. 141.

15 Deborah Beck, Paul Taylor, Jeffrey Stanger, y Douglas Rivlin, “Issue Advocacy During the 1996 Campaign” (Annenberg Public Policy Center, 1997).

MALES: CRÓNICOS Y CRÍTICOS

Estos acontecimientos en financiamiento político desde la adopción de un esquema regulador extensivo en 1974 han disminuido la salud de la democracia norteamericana, con síntomas de enfermedades de mucho tiempo y desórdenes más inmediatos. Las primeras incluyen ante todo la cacería de dinero y los males asociados a ésta. El problema aquí no es simplemente el total de dinero gastado en campañas electorales (estimado en más de 2.2 billones de dólares en gasto directo por candidatos federales y partidos en 1996, sin contar gasto en *issue advocacy* orientada a la elección realizada por varios grupos)¹⁶, ni siquiera su nivel de aumento, el que ha sido mucho mayor que el costo de vida. No es fácil ni barato para candidatos a cargos públicos captar la atención de una extendida nación de 268 millones de ciudadanos que genera ocho trillones de dólares de rendimiento económico y que es bombardeada con un ataque constante de avisos que promocionan productos comerciales; la multiplicidad de cargos electivos y la frecuencia de elecciones primarias y generales hacen ese desafío incluso más intimidante. La enfermedad es consecuencia de lo que cuesta reunir grandes sumas estimadas necesarias por los candidatos para competir exitosamente. Los altos costos de las campañas constituyen un gran desincentivo para perseguir un cargo electoral para aquellos sin fortuna personal ni el estómago para una perpetua recolección de fondos. Una disposición para gastar liberalmente recursos propios no da ninguna garantía definitiva de victoria: la bien publicitada derrota del candidato gubernamental Al Checchi, quien invirtió 40 millones de su fortuna personal en su fútil búsqueda por la nominación demócrata, es típica de los candidatos ricos que gastan su dinero libremente.¹⁷ Sin embargo, el número de candidatos que se autofinancian está creciendo y los partidos de manera creciente buscan reclutar a aquellos que son capaces y están dispuestos a invertir sus propios recursos en la campaña.

La cacería de dinero hace más que desanimar a candidatos potenciales. Estructura cómo los funcionarios electos reparten su tiempo, dónde viajan, con quién hablan y cómo despliegan sus poderes legislativos. Los documentos de la Casa Blanca entregados durante la investigación sobre prácticas de recolección de dinero de la reelección de Clinton en 1996 proveen reveladora documentación sobre la demanda de tiempo del Presidente y vicepresidente (en la mayoría de los casos voluntariamente satisfecha) para recolección de dinero.¹⁸ El impacto de la cacería de dinero en el Capitolio es incluso más notoria. Líderes del Congreso hoy en día deben tener sus propios PACs, encabezar el manejo de la recolección de dinero de los comités de campaña del partido, y constantemente calcular cómo la agenda legislativa del partido, programación de horarios y decisiones de asignación de los miembros a los comités podrían afectar las perspectivas de sus colegas de recolección de dinero (*fundraising*). Miembros de rango común del Congreso que enfrentan la posibilidad de un serio desafío (o más probablemente tratando de protegerse de uno) en la próxima elección no pueden dejar pasar muchos días sin recolectar sustanciales fondos de campaña. Relatos personales de algunos ex miembros ilustran las inconta-

16 "Who's Paying? Stats At-A-Glance On The Funding of U.S. Elections" (Center for Responsive Politics, 1997).

17 Todd S. Purdum, "Money Politics Wasn't Defeated in California", New York Times, 7 de junio de 1998, p. 1.

18 "Investigation of Illegal or Improper Activities in Connection with the 1996 Federal Election Campaigns. Final Report of the Committee on Governmental Affairs". Vol.1, pp. 34, 40-43. Senate Report 105-167. 105th Congress, 2nd Session. (Government Printing Office, 10 de marzo, 1998).

bles maneras en las cuales la vida en el Congreso está influenciada por la constante búsqueda de fondos de campaña.¹⁹

No es necesario impresionarse por la cantidad de estudios que correlacionan las contribuciones del PAC y los votos, ni aceptar las más crudas formulaciones de críticas sobre “El Mejor Congreso que el Dinero puede Comprar” para tomar esas observaciones seriamente.²⁰ La mayoría de los votos del Senado y de la Cámara de Representantes son influenciados por el partido, la ideología, y los intereses del distrito electoral, no por contribuciones para la campaña. Donaciones de grupos con intereses legislativos son más tendientes a seguir los votos en el Congreso que a determinarlos. Los titulares de cargos están a menudo en una posición que les permite dominar su relación con los contribuyentes, manipulando intereses opuestos y explotando la orientación adversa al riesgo de muchos donantes. Y sin embargo, ¿quién puede dudar que los conflictos de interés aparecen cuando políticos buscan contribuciones de aquellos que quieren acciones favorables de esos mismos políticos, o que las desigualdades son creadas y reforzadas por el acceso preferencial dado a los mayores contribuyentes? En las incontables decisiones que oficiales electos hacen cada día acerca de cuáles llamadas contestar, si apoyar u oponerse a enmiendas en comité, o incluso estar presente cuando se vota o a cuáles temas específicos dirigir sus energías legislativas, la voz de importantes benefactores son probablemente más escuchadas que las de ciudadanos ordinarios. Algunos conflictos de interés y desigualdades son inevitables en democracias con economías de mercado –éstos aparecerían incluso si todos los dólares privados fueran desterrados de las campañas. El punto aquí es que la cacería de dinero– la implacable búsqueda de fondos hecha por políticos– exacerba estos problemas y le da crédito a la visión popular de que las decisiones en política pública son injustamente dominadas por intereses de dinero.

Mientras la mayoría de los problemas crónicos con financiamiento de campaña fluyen de cómo los fondos son reunidos, un mal –la falta de competitividad– es más una función de cómo esos fondos son distribuidos. Premiando a titulares de cargos por sobre sus contrincantes, y a miembros del partido mayoritario en el Congreso por sobre miembros de la minoría, el sistema de financiamiento de campaña limita el número de competencias serias (de ese modo negando a muchos votantes la elección genuina de candidatos), aumenta la tasa de reelección de los titulares de cargos, y reduce la frecuencia de alteraciones en el control de partidos del Congreso. Otro defecto del régimen de financiamiento de campaña presente, uno tan viejo como los esfuerzos para regular dinero en política, es la incapacidad de mecanismos que funcionen para administrar y hacer cumplir la ley.²¹ Esto es principalmente por diseño. Al crear la Comisión de Elección Federal, el Congreso no tenía interés en una poderosa agencia independiente que pudiera actuar oportunamente para imponer severas penas por descaradas violaciones de la ley de campaña. Consecuentemente, la FEC fue limitada con una estructura de membrecía (tres demócratas y tres republicanos) propensa a caer en un punto muerto partidista sobre temas

19 Martin Schram, “Speaking Freely” (Center for Responsive Politics, 1995).

20 Ver Frank J. Sorauf, Introducción a capítulo 5 en *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, pp. 126-127, e *Inside Campaign Finance*, capítulo 6. Richard L. Hall y Frank W. Wayman, “Buying Time: Moneyed Interests and Mobilization of Bias in Congressional Committees”, *American Political Science Review* 84 (1990) pp. 797-820, y J. Rosenkranz, “Faulty Assumptions”.

21 Esta discusión es extraída de Thomas E. Mann, capítulo 8 de *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, pp. 277-280.

controvertidos; requerimientos de procedimiento que virtualmente aseguran años de demora para moverse en contra de los violadores; la ausencia de autoridad para imponer sanciones o conducir su propia litigación; una prohibición en auditorías al azar de candidatos; y un proyecto anual (en vez de multianual) en el cual el Congreso ve escépticamente requerimientos de aumentos reales para poder enfrentarse con su creciente carga de trabajo. No es sorprendente que candidatos despreocupadamente se inclinen por el lado de violar la ley, y que la FEC no llegó al punto de iniciar una investigación sobre abusos de recolección de dinero en el ciclo de 1996 hasta meses después de la elección.

Todos estos problemas –la cacería de dinero, conflictos de interés, desigualdades en acceso e influencia, la falta de competencia y una débil capacidad de hacer cumplir la ley– se han estancado por años como una fiebre baja, debilitando el cuerpo político pero no amenazando su supervivencia. En 1996, como se ha dicho antes, males de una naturaleza más crítica se desarrollaron, que enormemente violaron los objetivos de la ley y desafiaron la legitimidad del sistema entero. La explosión de *soft money* en el último ciclo de la elección trajo de vuelta la potencial corrupción de enormes contribuciones no reguladas de corporaciones, sindicatos e individuos ricos y la tentación para funcionarios electos de usar el poder del Estado para exigir recursos privados para objetivos políticos. La creciente aceleración de recolección de *soft money* en el periodo 1997-1998 refuerza el hecho de que los gastos de dinero no regulado han llegado a ser central para las estrategias electorales de los partidos en el Congreso. El aumento de la farsa eleccionaria como *issue advocacy* socava leyes que requieren revelación y prohíben el financiamiento directo de corporaciones y sindicatos de los gastos independientes, y debilita la habilidad de los votantes de castigar a los candidatos que no cumplen con lo dicho y hecho en campaña. La *issue advocacy* está convirtiéndose rápidamente en la táctica comunicacional política preferida de los candidatos, partidos y grupos, así librados de obligaciones de revelación y límites de contribuciones, y firmas consultoras están moviéndose rápidamente para ofrecer una completa variedad de servicios dentro de esta línea.

Si se consideran juntos, el *soft money* y la *issue advocacy* hacen una burla de la regulación de financiamiento de campaña y prontamente podrían precipitar un colapso completo de credibilidad para un grupo de leyes de financiamiento de campaña que han sido distorsionadas más allá de todo reconocimiento.

ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA UNA REFORMA

Desde la decisión *Buckley*, los partidarios de reforma en el Congreso han luchado sin éxito para adaptar una versión de las reglas de financiamiento de campaña en las primarias presidenciales –límites de gastos voluntarios equiparados con financiamiento público parcial– para las elecciones del Congreso. Frustraciones por estas repetidas derrotas en el Congreso, por las restricciones a las reformas impuestas por el estrecho razonamiento en *Buckley*, y con las no anticipadas y a menudo perversas consecuencias de las leyes de financiamiento de campaña, han estimulado varias desviaciones audaces del pensamiento convencional sobre la reforma del financiamiento de campaña.

Financiamiento público completo:

Dado el punto muerto político en los esfuerzos para cambiar la ley federal de financiamiento de campaña, la mayoría de las iniciativas en los años recientes han venido de los estados. Casi dos tercios de los estados han promulgado leyes de financiamiento de campaña desde 1979, un tercio desde 1990.²² Muchas de estas leyes son similares a las leyes federales, provistas de detalles como requerimientos de transparencia, límites de contribuciones, y financiamiento público que operan dentro de las restricciones de *Buckley*. Propuestas más innovadoras, incluyendo límites estrictos de contribución (ej. \$100), restricciones en recolección de dinero fuera del distrito, y prohibiciones de llevar fondos de un ciclo electoral a otro, han fallado mayormente en sobrepasar el escrutinio judicial, dado que cortes inferiores han aplicado el estándar de *Buckley* en que las leyes deben ser estrechamente hechas a la medida para prevenir corrupción o la apariencia de ésta.²³

Un enfoque basado en los estados que difiere radicalmente de la agenda de reforma parlamentaria, pero se esfuerza por operar dentro del espacio político definido por la jurisprudencia de *Buckley* es conocido como "La Opción de Dinero Limpio".²⁴ Ésta busca virtualmente eliminar todas las contribuciones privadas en financiamiento de campaña, instituyendo un sistema de financiamiento público completo y voluntario. Este plan adaptaría el sistema actualmente en uso por las campañas generales de elección presidencial –una concesión pública para el principal partido y para los nominados clasificados del tercer partido a cambio de un acuerdo para reunir y no gastar ningún dólar proveniente de particulares– para todos los candidatos de las elecciones primarias y generales que alcancen un mínimo umbral de calificación. Una versión de este enfoque fue aprobada en 1996 para las elecciones estatales en Maine; está programada para llevarse a efecto en el año 2000. Otra versión fue aprobada por el cuerpo legislativo de Vermont en 1997. Es probable que sean votadas propuestas similares por iniciativa o acción legislativa en al menos media docena de otros estados durante el próximo año o algo más adelante. Un proyecto ha sido introducido en el Senado de Estados Unidos para aplicar financiamiento público voluntario y completo para las elecciones del Congreso. Un nuevo grupo de interés –Public Campaign– está organizando campañas populares en todo el país para apoyar este enfoque sobre reforma de financiamiento de campaña.

Es demasiado temprano para juzgar si este enfoque será trabajable y sostenible en los estados pequeños y de bajo costo como lo son Maine y Vermont, si podrá extenderse a estados más poblados y competitivos que realizan campañas costosas basadas en los medios de comunicación, y eventualmente convertirse en el modelo para las elecciones federales. Pero tremendos obstáculos amenazan su camino. El primero es la robustez del apoyo de los ciudadanos a campañas públicamente financiadas. La evidencia de las encuestas es mixta pero al menos lo lleva a uno a sospechar que el público, incitado por políticos y grupos que son vociferantes oponentes del financiamiento público, podría

22 Michael J. Malbin y Thomas L. Gais, *The Day After Reform: Sobering Campaign Finance Lessons from the American States* (Rockefeller Institute Press, 1998), capítulo 2, pp. 9-32.

23 Anthony Corrado y Daniel Ortiz, capítulo 9 en *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, pp. 337-340.

24 David Donnelly, Janice Fine, y Ellen S. Miller, "Going Public", *Boston Review* (Abril/Mayo 1997), pp. 3-7.

mostrarse reacio a proveer las grandes sumas necesitadas para financiar completamente las costosas campañas que se requieren para llegar a un electorado enormemente desinteresado y no comprometido. Y cualquier apoyo inicial que se desarrolle al principio puede perfectamente derrumbarse cuando el público descubra que todos los candidatos y partidos calificados, incluso los marginales y palmariamente ofensivos, reciben el mismo monto de fondos públicos. No es obvio que dicho tratamiento equivalente para candidatos marginales y partidos minoritarios sea beneficioso para las campañas y el gobierno: la fragmentación política y la confusión de los votantes podría fácilmente superar la deseada vitalidad y pluralismo. Otro obstáculo es la posibilidad de cortar completamente el flujo actual de fondos privados. La experiencia en Estados Unidos y otras democracias sugiere que los esfuerzos por reducir drásticamente o eliminar fondos privados en las campañas de elección se verían frustrados por la ingeniosidad de candidatos y contribuyentes, y la inherente porosidad de las instituciones democráticas. La explosión de *soft money* y *issue advocacy* en la elección de 1996 apoya la visión de que un sistema completamente financiado públicamente podría ser fácilmente aplastado por grupos operando fuera de la arena regular. Bastante aparte de la factibilidad de retirar todos los fondos privados de las campañas, está la pregunta de su deseabilidad. Además de los peligros que postula, el dinero privado puede también jugar un rol constructivo –como un imperfecto pero útil test de apoyo político para candidatos, como una forma de expresar la intensidad de las preferencias y como un vehículo para canalizar el compromiso organizacional en el proceso democrático.

Desregulación:

Otro enfoque sobre reforma también propone moverse audazmente, pero en la dirección contraria –hacia una completa desregulación del financiamiento de campaña.²⁵ Éste se basa en la creencia de que las leyes diseñadas para restringir o dirigir el flujo de dinero privado en política aplastan las protecciones de libertad de expresión garantizadas en la Constitución y crean un monstruo regulador que exacerba en vez de mitigar las dañinas consecuencias de la cacería de dinero. Condensado en un proyecto de ley auspiciado por el senador John Doolittle (R-CA), este enfoque removería todas las restricciones en las fuentes y el tamaño de las contribuciones a candidatos y partidos, revocaría el financiamiento público existente de las elecciones presidenciales, y requeriría archivo electrónico y la revelación oportuna en la Internet de reportes sobre contribuciones a candidatos para cargos en el ámbito federal. Enfrentado con amplia evidencia de los efectos dañinos y las consecuencias no anticipadas de los esfuerzos previos para regular el flujo de dinero en elecciones, Doolittle ofrece una visión intelectualmente cautivante y emocionalmente atractiva de un mercado político disciplinado no por un matorral legal de reglas arcanas y reguladores entusiastas, pero por ciudadanos racionales ejerciendo su derecho a votar.

“Desregula y revela” es un slogan seductor. Pero, ¿tendría los efectos deseados? Bajo el plan de Doolittle, ¿los votantes serían capaces de limitar hasta qué punto en cada campaña las donaciones y gastos refuerzan o magnifican la influencia de la riqueza económica

25 Esta discusión es extraída de Thomas E. Mann, “Deregulating Campaign Finance: Solution or Chimera?” *The Brookings Review* (Winter 1998), pp. 20-21.

concentrada y el poder del Estado? Para lograrlo, necesitarían adquirir toda la información sobre quién estaba dando qué a qué candidatos y partidos; ser capaces de diferenciar entre los candidatos o partidos opositores bajo el patrón de contribuciones a campañas; y tener un fuerte incentivo para lanzar sus votos como una manera de castigar a un candidato o partido por aceptar fondos que ellos encuentran repugnantes. Ciertamente sería una tarea de gran dificultad para una ciudadanía que racionalmente limita su tiempo invertido en tratar de obtener información sobre la política. La información completa no sería tan completa. El proyecto de ley de Doolittle no hace nada para requerir la revelación de actividad de campaña disfrazada como *issue advocacy* –la más rápidamente creciente, la más negativa, y la forma menos identificable de comunicación política. ¿Y cómo los votantes van a usar el voto para disciplinar el rol del dinero, cuando grandes intereses económicos invierten fuertemente en ambos partidos, o contribuyen para los candidatos ganadores después de la elección, o cuando cada partido o candidato atrae contribuciones para la campaña de diferentes fuentes que los votantes encuentran igualmente ofensivas? Finalmente, ¿por qué los votantes habrían de sublimar aquellos factores que ahora pesan enormemente en su decisión al votar (ej.: identificación con el partido, paz y prosperidad, ideología política, carácter) en una lucha unívoca y quijotesca para contener los efectos dañinos del dinero en política?

En el poco probable evento de que el sistema de financiamiento de campaña fuera completamente desregulado (su atractivo en este momento está limitado a una pequeña minoría de políticos y votantes), el uso irrestricto de la riqueza económica y del poder del Estado en el proceso electoral llevaría casi ciertamente a insistentes demandas públicas por su nueva regulación.

Alternativas a *Buckley*:

Estas dos osadas desviaciones del pensamiento convencional sobre la reforma de financiamiento de campaña operan dentro de las restricciones de la decisión de *Buckley* –resignadamente para los proponentes del financiamiento público completo, entusiasmadamente para los que abogan por la desregulación. Un tercer participante dentro de la lotería de la reforma se atreve a imaginar un mundo sin *Buckley*. Esa tierra prometida podría ser alcanzada a través de una enmienda constitucional dando al Congreso y a los estados la autoridad para fijar límites razonables en el monto de fondos utilizados, incluyendo contribuciones, para influir en el resultado de las elecciones. Pero serias objeciones son levantadas en contra de esta manera de reformar: empañaría la garantía de libre expresión de la Constitución, le daría a los políticos titulares de cargos el poder para realzar su ventaja electoral existente, y aún requeriría a las cortes el determinar si los límites específicos de gastos y la definición de gastos cubiertos promulgados por estatuto son “razonables”. En todo caso las supermayorías en la Cámara y el Senado requeridas para enviar la enmienda a los estados para su ratificación no están a la vista en ninguna parte.

Otra ruta más intrigante hacia un mundo post-*Buckley* es el desafío jurisprudencial encabezado por Twentieth Century Fund y el Brennan Center for Justice de la Escuela de Leyes de la Universidad de Nueva York.²⁶ El objetivo es persuadir a la Corte Suprema de anular las partes de *Buckley* que impiden que los cuerpos legislativos promulguen límites razonables en gastos de campaña. Aunque admitiendo que los gastos de campaña merecen completa protección de la Primera Enmienda, adherentes de este enfoque afirman que los “jueces deberían sostener regulaciones cuidadosamente diseñadas de dichos gastos que son apoyados por intereses gubernamentales convincentes”.²⁷ Además de reducir la corrupción o la apariencia de ésta, esos intereses podrían incluir aumentar la cantidad de candidatos que postulan, preservar el tiempo de los candidatos para servir al público, restaurar la confianza del público en el proceso democrático, igualar las voces de los ciudadanos, reducir la influencia desproporcionada de la riqueza concentrada, y promover los derechos constitucionales a votar y a reclamar algo del gobierno. Una campaña estratégica –involucrando litigación, legislación, becas y educación pública– está siendo lanzada para persuadir a las cortes a rectificar sus errores pasados y desatar la completa dominación de éstas sobre la reforma de financiamiento de campaña.

Incluso si *Buckley* fuera a caer, no hay ninguna garantía de que sería reemplazada por un esquema que permita regulación de gastos de campaña. De hecho, lo opuesto podría resultar una decisión rechazando la regulación tanto de las contribuciones como de los gastos. El patrón de decisiones de las cortes federales desde *Buckley* sugiere que los proponentes de una doctrina constitucional favorable a la regulación de gastos de campaña tienen una batalla larga y cuesta arriba ante ellos.²⁸ En su decisión Colorado Republican de 1996, la Corte Suprema encontró que los gastos de los partidos políticos que eran independientes de sus candidatos no podrían ser limitados, y dejó abierta la pregunta de si las limitaciones en gastos de campaña de partidos que son coordinados con un candidato son constitucionales. No sería sorprendente si las cortes eliminaran todos los límites sobre qué pueden gastar los partidos políticos en coordinación con sus candidatos. En otro frente, también se les ha pedido a las cortes anular el requerimiento de la FEC en tanto que la *issue advocacy* por partidos sea pagada con algunos “dólares duros” (*hard dollars*) además del *soft money*.²⁹ Esto removería efectivamente todas las restricciones en el proceso de elecciones por partidos que no cumplan con la definición estricta de promoción expresa. Tomadas juntas, estas dos decisiones podrían convertir a los partidos políticos en los principales vehículos para evitar cualquier restricción que se mantenga en la ley de elección federal. Esto es sumamente distante de las aspiraciones de aquellos que se están movilizando para derribar *Buckley*.

AJUSTES AL MODELO REGULATORIO

Es posible que uno o más de estos enfoques den fruto en los años que vienen. Experimentación en estados, incluyendo la “Opción de Dinero Limpio”, podría revelar posibilidades políticas que no están a la vista ahora en el horizonte federal. La continua litigación

26 Ver E. Joshua Rosenkranz, *Buckley Stops Here: Loosening the Judicial Stranglehold on Campaign Finance Reform, Report of the Twentieth Century Fund Working Group on Campaign Finance Litigation* (The Century Foundation Press, 1998).

27 *Ibid.*, p. 3.

28 Ver Daniel R. Ortiz en capítulo 3 de *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, pp. 64-66.

29 Philip B. Heymann y Donald J. Simon, “Parties to Corruption”, *Washington Post*, 25 de junio, 1998, p. A23.

resultante del caso de Colorado cuestionando los límites en gastos coordinados por los partidos políticos, y las querellas legales desafiando la legitimidad de los reglamentos de la FEC que rigen la *issue advocacy* por partidos podría resultar en un sistema sustancialmente más desregulado. A pesar de las desalentadoras probabilidades, la energía intelectual de la "Brigada Buckley" podría estimular un gran repensar de la doctrina hoy día aceptada sobre la relación entre gastos de campaña y libertad de expresión. Pero para el futuro cercano, el foco de los reformadores en Washington se mantendrá en hacer ajustes muy necesarios al actual marco regulatorio de elecciones federales. Eso supone ocuparse de los problemas críticos que amenazan con un colapso de ese marco y trabajar para obtener un mejor balance entre oferta y demanda de fondos en las elecciones del Congreso. El primero incluye esfuerzos para prohibir o limitar recolección de *soft money* por los partidos, y colocar la propaganda electoral disfrazada como *issue advocacy* dentro del sistema regulatorio. Esto último incluye restaurar el valor real de límites de contribución erosionado por 25 años de inflación, facilitar las restricciones sobre qué pueden hacer los partidos con "dinero duro" en favor de sus candidatos, y proveer subsidios públicos a candidatos, ya sea directamente (subsidios en dinero o *matching funds*) o indirectamente (créditos de impuestos, correo gratis, folletos de candidatos, tiempo en televisión gratis). Ambos conjuntos de ajustes propuestos al modelo regulatorio también incluyen apropiadamente pasos para fortalecer la revelación y el cumplimiento de la ley.

Soft money:

La más alta prioridad, mercedamente, de la mayoría de los reformistas es lidiar con el problema de *soft money*. Lo que empezó como una forma razonable de pagar por la construcción general de un partido y campañas coordinadas incluyendo elecciones locales, estatales y federales ha degenerado en una locura de peticiones agresivas de contribuciones enormes a las corporaciones, sindicatos e individuos ricos; a las cada vez más creativas maneras de gastar esos dólares para mejorar las perspectivas de los candidatos federales y a patrones confusos de transferencias e intercambios de *soft money* y «*hard money*» entre partidos federales y estatales. La simple verdad es que el *soft money* se burla de los límites de contribuciones en la ley de elección federal.

Una manera de manejar este problema (incorporado en la legislación de McCain-Feingold / Shays-Meehan durante este último Congreso)³⁰ es prohibir el *soft money* en todas sus potenciales manifestaciones. A los partidos federales se les prohibiría mantener más de una tabla de cuentas (de "dinero duro"); todos sus gastos y transferencias a los partidos estatales y organizaciones sin fines de lucro tendrían que ser financiados con contribuciones sujetas a regulaciones federales. Se les prohibiría a los ocupantes de cargos federales, candidatos para oficina federal, y oficiales nacionales de partidos y sus agentes reunir o manejar fondos no sujetos a límites de contribución. Finalmente, a los partidos estatales se les prohibiría reunir y gastar fondos no federales en actividades de partido que beneficien de cualquier manera a los candidatos para un cargo federal.

Una variación de este enfoque es continuar dejando a los partidos estatales ser gobernados por leyes estatales -eliminando la última estipulación y sustituyendo una prohibición en transferencias de fondos no federales entre partidos estatales. El efecto de este cambio (el que fue parte del proyecto de ley auspiciado por un grupo de legisladores recién

30 5.25 (1997) y H.R. 3526 (1998).

ingresados a la Cámara)³¹ es permitir a los partidos estatales financiar su porción de actividades generales del partido o campañas coordinadas con contribuciones regidas por la ley estatal. La ventaja de este enfoque es el respeto que muestra por el principio de federalismo; la desventaja es la inevitable filtración: en algunos estados las contribuciones de corporaciones, sindicatos e individuos ricos van a apoyar actividades que podrían ayudar concebiblemente a candidatos para oficina federal. Pero como el primer enfoque, éste en efecto retornaría a la práctica de financiamiento de campaña federal al *statu quo* del monto de fondos gastados, en que los titulares de cargos federales y los candidatos enfrentan límites estrictos en las fuentes y el tamaño de las contribuciones que solicitan en nombre de sus partidos.

Otro camino para la reforma es concederle legitimidad al *soft money*, pero establecer límites en cómo es reunido y/o gastado. Por ejemplo, el Congreso podría promulgar un tope de U\$50.000 o U\$75.000 para las contribuciones a las cuentas no federales de los comités del partido federal. Esto eliminaría las notorias contribuciones de seis y siete dígitos pero preservaría una capacidad para los partidos de invertir más fácilmente en actividades generales no sólo específicamente relacionadas a candidatos federales. Con la tolerancia de las cortes (de ninguna manera asegurada), el Congreso podría también prohibir a los partidos usar *soft money* para financiar mensajes electorales (definidos más liberalmente que como promoción expresa) o cualquier mensaje coordinado con candidatos federales. Estas últimas provisiones, si fueran exitosamente incorporadas a la ley, prevendrían mucho de la burla deliberada de los límites en gastos de campañas presidenciales con fondos públicos que fue tan evidente en 1996.

Issue advocacy:

Si el *soft money* es el ítem más importante en la agenda de los reformadores, la *issue advocacy* es el más difícil. Insistiendo en que la regulación federal sólo se aplica a comunicaciones políticas que cumplen con un estricto test de promoción expresa, las cortes crearon una base legal para evitar los requerimientos de revelación y limitaciones de contribuciones en la ley de elección federal. Como se menciona anteriormente, candidatos, partidos y grupos externos se aprovecharon completamente de ese resquicio en 1996 para pasar avisos claramente diseñados para ayudar a elegir o a derrotar candidatos federales sin estar sujetos a las estructuras de la ley. La experiencia con elecciones especiales en 1997 y 1998 sugiere que la *issue advocacy* está convirtiéndose rápidamente en una de las principales armas en el arsenal de las campañas de elección federal.

El truco es encontrar una manera de traer la *issue advocacy* dentro del ámbito regulador del financiamiento de campaña sin atropellar las garantías constitucionales de libertad de expresión. Todo se hace más difícil con las tendencias plebiscitarias en la política norteamericana llevando a los políticos y a los grupos en forma creciente a adherirse a estrategias publicitarias para formar la opinión pública sobre temas y para lograr sus objetivos políticos. La Corte Suprema estaba preocupada sobre los peligros de la vaguedad y el exceso de anchura en el lenguaje adoptado por el Congreso en 1974. Una estra-

31 H.R. 2183 (1997).

tegia es codificar por estatuto o regulación una definición de promoción expresa que mejor refleje las realidades del proceso electoral que las “palabras mágicas” del test de *Buckley*³². La FEC intentó hacer eso promulgando una regulación que adoptara el enfoque “persona razonable” aprobado por la Corte del Noveno Circuito de Apelaciones en *Furgatch*. Bajo la regulación de la FEC, promoción expresa incluye no sólo comunicaciones que contienen las “palabras mágicas”, sino también aquellas que “cuando son tomadas como un todo y con referencia limitada a eventos externos como la proximidad de una elección, sólo podrían ser interpretadas por una persona razonable como promoción de la elección o derrota de uno o más candidatos claramente identificados”. Además, la promoción de elección debe ser “inconfundible, no ambigua, y sugerente de un solo significado”.

Esa definición de la FEC fue exitosamente desafiada en una corte del distrito federal sobre la base de que era demasiado amplia e inconstitucionalmente vaga, y por lo tanto probable de tener un efecto congelador en la expresión, una decisión que fue subsecuentemente sostenida por el Primer Circuito. Mientras la Corte Suprema no ha resuelto el conflicto entre el Primer y Noveno Circuitos, el peso de la opinión judicial en otros casos arguye en contra de depender del test de la “persona razonable” al codificar promoción expresa.

Una alternativa es encontrar otro test obvio de promoción expresa, tan claro y definido como las “palabras mágicas”, que traiga obvias comunicaciones eleccionarias dentro del alcance de la ley.³³ Por ejemplo, cualquier comunicación hacia el público en general pagada dentro de un periodo específico de tiempo previo a una elección (ej.: 30 a 60 días) que use el nombre o imagen de un candidato federal podría ser juzgada como promoción expresa. Mientras este enfoque puede ser extremadamente amplio, incluyendo potencialmente publicidad diseñada solamente para influenciar el debate sobre un tema, éste provee claras líneas a seguir para genuinos grupos de *issue advocacy* sobre cómo evitar tener sus comunicaciones educacionales tratadas como promoción expresa. En todo caso, el punto de esta estrategia de reforma no es aplastar la expresión, sino hacer más probable que comunicaciones clara y definidamente diseñadas para influenciar una elección federal estén sujetas a la revelación de las fuentes de los fondos y no sean financiadas, directa o indirectamente, de los fondos de corporaciones o sindicatos.

Incluso si el Congreso tuviera éxito en parchar las filtraciones del *soft money* y de *issue advocacy* (que se convirtieron en verdaderos chorros en 1996), el sistema de financiamiento de campaña actual para elecciones en el Congreso continuaría sufriendo de las condiciones crónicas asociadas con el desequilibrio entre la provisión y demanda de fondos. La solución escogida por gran parte de la comunidad en las últimas dos décadas –límites de gasto voluntario atado a la provisión de subsidios públicos– fracasó en obtener el apoyo necesario cuando los demócratas controlaban ambas esquinas de la Avenida Pennsylvania. Ni siquiera está en la agenda de este Congreso republicano. No teniendo ninguna expectativa realista para controlar la demanda, la línea más prometedora de reforma es facilitar la provisión de fondos de campaña. La cacería de dinero podría hacerse más lenta al hacer más fácil para los candidatos al Congreso la recolección de recursos que se necesitan para llevar a cabo campañas competitivas.

32 Ver Trevor Potter, obr. cit., Glenn Moramarco, obr. cit., y N. Ornstein, T. Mann, P. Taylor, M. Malbin, y A. Corrado, “Reforming Campaign finance”, in *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, p.381.

33 Ibid.

Limitaciones a las contribuciones:

El paso más obvio, aunque altamente controvertido en la comunidad reformadora, es aumentar los límites de contribución que han estado congelados en sus valores nominales por un cuarto de siglo. Si los límites en contribuciones de individuos y comités políticos para candidatos y partidos fueron razonables y aceptables cuando fueron promulgados en la ley de 1974, restaurando su valor real (triplicando los montos) y ajustándolos a la futura inflación, debería ser igualmente razonable y aceptable. Además, para alivianar el bulto de la recolección de dinero en los nuevos contrincantes, especialmente por el dinero mínimo necesario para lanzar una candidatura seria, esos límites podrían ser fijados sustancialmente más altos para los primeros 100.000 o 200.000 dólares reunidos.

Gastos del partido:

La ley actual limita el tamaño de las contribuciones de partidos políticos para sus candidatos así como el monto de gasto coordinado por partidos en favor de esos candidatos. En 1996 el límite combinado de contribuciones y gasto coordinado por los partidos federales y estatales fue US\$101.820 para candidatos a la Cámara y varió para los candidatos al Senado de US\$161.140 en pequeños estados, a US\$2.855.998 en California.³⁴ A pesar de no ser un monto insignificante, el límite implicaba que los partidos podrían financiar apenas el 10 por ciento del gasto promedio de sus contrincantes exitosos en la Cámara. Como se planteó anteriormente, la asediada litigación del caso Colorado probará la constitucionalidad de los límites en gastos coordinados de partido. Lo esencial de este tema es si éstos deberían ser tratados como una contribución (y por lo tanto sujetos a regulación) o como una forma de gasto constitucionalmente protegido. Asumiendo que los límites en gasto coordinado son mantenidos, el Congreso podría aumentarlos sustancialmente o removerlos completamente, posiblemente como parte de un paquete de reformas que prohíba el *soft money* y aumente los límites sobre las contribuciones de «dinero duro» para los partidos políticos.

Hay varios beneficios importantes en que los partidos jueguen un rol más grande en el financiamiento de campañas del Congreso, más allá del simple hecho de alivianarle la carga de reunir fondos a los candidatos. Los partidos son estratégicos: tienen incentivos para canalizar fondos para candidatos potencialmente exitosos, y no sólo refortalecer las ventajas de los titulares de cargos. Los partidos también podrían dirigir recursos a candidatos que enfrenten a oponentes ricos que pueden gastar libremente. Proveen un grado, aunque pequeño, de aislamiento entre contribuyentes y políticos. Y los partidos ejercen cierto grado de contrapresión –en la forma de imagen de partido y coherencia política– sobre la tendencia de las elecciones en los Estados Unidos a centrarse en el carácter del candidato mismo.

El permitir que los partidos jueguen un mayor rol en el financiamiento de elecciones para el Congreso no está libre de riesgos. Los partidos políticos modernos en los Estados Unidos son más instrumento de políticos titulares de cargos que de organizaciones inde-

34 "Vital Statistics on Congress 1997-1998", p. 107.

pendientes con lazos vitales con la sociedad; en esa condición, ellos pueden ser usados para lavar contribuciones y aumentar la influencia de los grupos de interés e individuos al hacer política.

Subsidios públicos:

El financiamiento público directo de campañas federales está actualmente limitado a elecciones presidenciales. Candidatos al Congreso no reciben subsidios públicos para actividades de campaña, aunque miembros electos del Congreso se benefician sin lugar a dudas en relación a su competencia por su sueldo, el pago de funcionarios, y los fondos oficiales dados por el Tesoro. Recursos públicos podrían ser usados para proveer una base de fondos para los candidatos principales (y candidatos secundarios que califiquen) de un partido, posiblemente atado a un acuerdo para limitar el uso de los fondos personales (por decir, US\$50.000). Este financiamiento público parcial probablemente atraería mejores candidatos, por lo tanto aumentando la competitividad de las elecciones en el Congreso, y aliviando un poco la responsabilidad en tanto recolección de fondos que cargan los políticos. Un subsidio público para candidatos calificados para elección general sería sustancialmente más fácil de administrar que un sistema de *matching funds* para elecciones primarias y generales.

Los subsidios públicos para candidatos al Congreso no necesariamente tienen que tomar la forma de asistencia directa en dinero efectivo. Vales por la compra de tiempo de transmisión en televisión podrían ser provistos para determinados candidatos, financiados directamente por una asignación de fondos públicos, o considerársele como parte de las obligaciones en tanto el interés público de los medios que usan el espectro digital. Correo gratis o subsidiado podría ser provisto a los candidatos que califiquen, posiblemente financiado con el presupuesto para el franqueo del Congreso del año de la elección. Folletos para los votantes podrían ser preparados y distribuidos a los ciudadanos. Y a los candidatos se les daría un fuerte incentivo para recolectar pequeñas contribuciones en sus propios estados a través de la provisión de un ciento por ciento de crédito de impuestos.

Ninguna de estas propuestas para facilitar la provisión de fondos de campaña para candidatos al Congreso contrarrestaría directamente la dinámica de la carrera armamentista que produce más y más alto gasto en carreras potencialmente competitivas. Pero si se combinan con esfuerzos exitosos para controlar el uso explosivo *soft money* y de la *issue advocacy*, se mejorarían (aunque ciertamente no se resolverían) muchos de los problemas con el sistema actual de financiamiento de campaña.

Revelación y cumplimiento de la ley:

El elemento final en una estrategia de reforma diseñada para hacer ajustes en el sistema regulatorio actual involucra mejorar la revelación de las contribuciones y gastos de campaña y fortalecer el cumplimiento de la ley. Dos pasos esenciales para lograr lo anterior son la archivación electrónica de gastos y contribuciones obligatoria que se mostraría en Internet, y un requisito de revelación para avisos de temas orientados a la campaña. Esto último requiere reforzar una agencia –la FEC– que ha sido diseñada para ser débil. Pasos constructivos incluirían un solo período de ocho años para comisionados, un presi-

dente permanente no votante, atribuirle autoridad litigante independiente a la Comisión, establecer el derecho privado de acción legal, y darle un ciclo de presupuesto multianual.³⁵

LA POLÍTICA DE REFORMA DE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA

Si hubiera alguna duda sobre la dificultad política de promover cambios modestos en el marco regulatorio actual, sólo sería necesario observar la tortuosa y a fin de cuentas fútil odisea de reforma de financiamiento de campaña en el último Congreso. Ya que la mayor reestructuración de regulación de financiamiento de campaña federal fue promovida con el despertar de Watergate, no era poco razonable imaginar que los bien publicitados escándalos de recolección de dinero del ciclo de la elección de 1996 y el ampliamente reconocido colapso del régimen de la FECA llevarían a una revisión de las leyes que determinan cómo el dinero es recolectado y gastado en elecciones a nivel federal. Podría haberse pensado que las esperanzas para una reforma habían mejorado también por la disponibilidad de los reformistas de dejar de lado propuestas más ambiciosas y controvertidas para limitar gasto en elecciones del Congreso, y en cambio enfocarse en esos elementos –*soft money* y la *issue advocacy* orientada a la elección– que políticos en ambos lados del pasillo reconocen que están en la raíz del embrollo. Cuando los auspiciadores del mayor vehículo legislativo para reforma –John McCain y Russ Feingold en el Senado, Christopher Shays y Martin Meehan en la Cámara– reintrodujeron su proyecto de ley en el otoño de 1997, éste fue despojado de estipulaciones controvertidas como limitar el gasto, proveer tiempo gratis o de bajo costo en televisión para candidatos calificados, eliminar los PACs y restringir recolección de dinero fuera del distrito. Sin embargo, la oposición de los líderes republicanos en ambas cámaras se mantuvo implacable– llevando a una exitosa intervención obstructiva (*filibuster*) para llegar a votar en el Senado y a una serie de maniobras en la Cámara diseñadas para prevenir a una mayoría de apoyo al proyecto de ley revisado. Esto último demostró ser contraproducente, sin embargo, cuando los diputados Shays y Meehan construyeron una coalición bipartidista que superó numerosos obstáculos parlamentarios para obtener una victoria sensacional en la Cámara.

Al final, el requerimiento de la supermayoría en el Senado demostró ser un obstáculo insuperable. Nunca se desarrolló presión suficiente de un público pro-reforma, pero cínico e inerte, para superar los cálculos racionales de políticos interesados en sí mismos y la firme oposición de grupos de interés claves en la coalición republicana. Mientras numerosas encuestas y grupos de enfoque substanciaron el extendido disgusto público con el dinero en el sistema político, también destacaron para los políticos la relativa baja prioridad que el público le da a la reforma de financiamiento de campaña y la ausencia de cualquier tipo de consenso en una agenda de reforma.³⁶ Pocos miembros del Congreso fueron bombardeados por el correo o confrontados en su distrito electoral por ciudadanos

35 Ver capítulo 8 en *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*.

36 Ver, por ejemplo, Lydia Saad, "No Public Outcry for Campaign Finance Reform", *The Gallup Poll Monthly* (Feb. 1997), pp. 11-13.

demandando reforma de financiamiento de campaña. La mayoría de las expresiones de escándalo fueron confinadas a las páginas editoriales. Esta indiferencia pública o sentimiento de desesperanza les dio a los miembros del Congreso libertad de acción para publicitar sus propios conceptos de reforma sin sentir ninguna obligación para producir resultados.

La mayoría de los republicanos eran renuentes a cambiar un sistema de financiamiento de campaña que parecía favorecer sus mayorías en el Congreso en el largo plazo. Mientras los demócratas habían demostrado ser más competitivos en la recolección de *soft money* que de *hard money* para su partido, los republicanos calcularon que su ventaja natural con las corporaciones e individuos ricos, reforzada por su control del Congreso y eventual retorno a la Casa Blanca, significaría que el retener el uso de *soft money* pagaría grandes dividendos para ellos en los próximos años. Y mientras Bill Clinton y la AFL-CIO habían fijado el estándar para explotar exitosamente el resquicio de la *issue advocacy*, los republicanos también se dieron cuenta de que sus comités de partido y grupos de apoyo serían capaces de tomar una mayor ventaja de este rasgo de la ley en el futuro. Esa estimación fue refortalecida por la oposición a cualquier restricción en *issue advocacy* por el National Right to Life Committee (Comité Nacional Anti-Aborto), la National Rifle Association (Asociación Nacional Pro-Arma, NRA), la Christian Coalition (Coalición Cristiana) y otros grupos claves en la coalición republicana.

Por su parte, los demócratas, siendo la nueva minoría en el Congreso, tenían más interés en cambiar las reglas del juego de financiamiento de campaña, un interés notoriamente ausente cuando ellos estaban en una posición para reformar el sistema y no lo hicieron. Sin embargo, incluso ahora hubo grupos dentro del partido que se opusieron a una completa prohibición del uso de *soft money*, como también hubo otras señales indicando que su casi unánime adhesión a la legislación de McCain-Feingold / Shays-Meehan fue tanto un ejercicio de toma de posición como de legislar.

Sin embargo, el éxito de la legislación de Shays-Meehan en la Cámara y la mayoría (aunque no la supermayoría requerida) de senadores dispuestos a apoyar la legislación de McCain-Feingold sugiere que miembros del Congreso podrían estar acercándose al punto donde los costos de mantener el sistema actual (medido en incertidumbre, inestabilidad y riesgo político) pesan más que los beneficios.

PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

Algunos de los protagonistas más estridentes en el debate sobre el financiamiento de campaña parecen creer que el dinero de campaña es la raíz de todo lo malo en la política y que un mayor reestructuramiento de la ley de financiamiento de campaña reduciría la corrupción y reformaría la política y la gobernabilidad. Pero una revisión de la experiencia de otras democracias que han enfrentado los problemas de dinero en política sugiere que las reglas de financiamiento político son importantes, pero están lejos de ser el factor dominante en la formación de la responsabilidad democrática y el desempeño gubernamental.³⁷ En casi todas las democracias del mundo se han dado quejas sobre el rol

37 Estas observaciones son extraídas de un estudio continuo del autor de "Comparative Perspectives on Money and Politics: Lessons for the U.S".

que el dinero juega en su sistema y han experimentado desilusión con los cambios que se han realizado. Escándalos han aparecido en la mayoría de los países en los períodos previos y posteriores a la reforma. Los niveles de corrupción no están cercanamente conectados con la cantidad de subsidios públicos o la intensidad de la regulación del partido y financiamiento de campaña, como incluso una rápida revisión de la experiencia de Italia y Japón lo prueba. Lo que parece ser crítico es el mayor orden institucional, legal y político en el cual el sistema político de financiamiento está inmerso, no las provisiones específicas en sí.

Las herramientas político-financieras disponibles para los reformadores –revelación, límites de contribución, límites de gastos, subsidios públicos y regulación de actividad de campaña– son a menudo inadecuadas para lograr los objetivos de reducir la corrupción, aminorar la influencia de intereses monetarios, disminuir el aumento de gastos en campañas o aumentar la competencia electoral. Estudios comparativos sugieren, por ejemplo, que las palancas críticas para combatir la corrupción son políticas económicas generales (estabilización macroeconómica, propiedad pública, regulación e impuestos) que determinan la autoridad discrecional de oficiales públicos; instituciones y prácticas que alimentan al régimen de derecho; un poder judicial independiente; sueldos y requerimientos éticos de políticos y funcionarios públicos; presupuestos transparentes y sistemas de control financiero, y sistemas de partidos que nutran patrones estables de competencia, responsabilidad y alternancia de las mayorías.³⁸ Desde esta perspectiva Estados Unidos está bastante bien hoy día y, además, ha llegado a ser marcadamente menos corrupto durante el curso de este siglo.

La corrupción también puede ser definida subjetivamente, para incluir la percepción o apariencia de ésta.³⁹ Dichas percepciones pueden socavar el consenso público que es la base de la política y de gobiernos legítimos. En este sentido, es apropiado hablar de un sistema de financiamiento de campaña corrupto en los Estados Unidos. La mayoría de los norteamericanos cree que las prácticas de financiamiento de campaña dan especial acceso e influencia a los intereses monetarios, más ahora que en el pasado. Como se discutió anteriormente, esto refleja parcialmente las nuevas realidades de una cacería de dinero intensificada y de la agresiva petición de grandes contribuciones. Pero esto también es consecuencia de la transparencia obtenida en una ronda anterior de reforma. Mientras la revelación es un arma clave en el arsenal de los reformadores de financiamiento de campaña, y una esencial si prácticas detestables pretenden ser frenadas, uno de sus efectos secundarios significantes es que aumenta la percepción pública de que el sistema es corrupto.

La lección aquí no es que todos los esfuerzos para reformar financiamiento de campaña están condenados al fracaso. La lección es que es poco probable que esta manera de reforma provea soluciones heroicas y transformadoras de los problemas asociados con dinero y la política. La tensión en sociedades democráticas entre la realidad de la desigualdad económica y el ideal de la igualdad política es inevitable. Partidos políticos y candidatos a cargos públicos necesitan dinero y otros recursos para competir exitosamente

38 Ver, por ejemplo, Daniel Kaufmann, "Corruption: The Facts" in *Foreign Policy* (Summer 1997) y *The Transparency International Source Book: Analytical Framework; Applying the Framework*, editado por Jeremy Pope (TI, *Transparency International* 1996).

39 Michael Johnson, "The Political Costs of Corruption", Bogotá, Colombia, 1993.

en las elecciones. Esos recursos son distribuidos desigualmente por la economía de mercado, y la habilidad y el incentivo para contribuir financieramente están presentes en un delgado fragmento de la sociedad. Bajo estas circunstancias, ¿cómo se puede prevenir que las concentraciones de riqueza socaven la igualdad política sin dañar otros elementos cruciales de la democracia tales como la libertad de expresión y la libertad de asociación? La respuesta es: sólo de manera imperfecta, con gran dificultad y esfuerzo continuo. El desafío no es resolver el problema pero manejar la tensión lo mejor posible dadas las restricciones complejas de cada sociedad y otros objetivos, a veces opuestos, del sistema político.

¿LECCIONES PARA CHILE?

¿Qué sugieren estas experiencias para Chile mientras comienza un debate sobre sus leyes y prácticas de financiamiento político? A diferencia de la situación en Estados Unidos, el financiamiento político en Chile (con la importante excepción de tiempo gratis y una prohibición de propaganda pagada en la televisión) está mayormente en “un estado de naturaleza”. Las regulaciones o no existen (ej. mantención de un registro de los recibos políticos y gastos de los candidatos) o son rutinariamente burladas (ej. la prohibición de donaciones extranjeras, requerimientos de revelación de los partidos políticos). Se piensa que la mayoría de los fondos políticos son donados ilegalmente, para calificar como deducciones de compañías a razón de impuestos. Relaciones clientelísticas siguen generando ingresos para partidos y políticos. El potencial para la corrupción (involucrando soborno o extorsión) y el riesgo de escándalo (por una contribución foránea cuestionable o fondos de un cartel de drogas) son considerados altos.

No existe un ideal de sistema de financiamiento político en los Estados Unidos o en ninguna otra democracia como para que Chile se adhiera a él. Cada país debe identificar aquellos elementos de su sistema que encuentra más inaceptables y tomar pasos medidos para lidiar con ellos, dándose cuenta de que el monitoreo continuo y la adaptación son requeridos para manejar las inevitables tensiones y deficiencias. En muchos casos los pasos más importantes a ser tomados no están limitados a la regulación de financiamiento político, pero incluyen aspectos más amplios del sistema legal y de la administración pública. Un primer paso esencial para Chile es poner en acción un sistema efectivo de transparencia, involucrando la mantención, reporte y revelación de registros detallados de donaciones políticas, recibos y gastos, como también la autoridad y capacidad de auditar esos registros y de sancionar violaciones. Leyes prohibiendo soborno, extorsión y el autoenriquecimiento de políticos, y los recursos procesales para hacer cumplir esas leyes, son un complemento crítico para un sistema de transparencia.

Más allá de estas reformas básicas, Chile tendría que considerar cuán apropiados y funcionales son los subsidios directos e indirectos para los partidos y/o candidatos, restricciones en las fuentes y tamaño de las contribuciones políticas y límites en gastos de campaña. Cada una de estas herramientas disponibles para los reformadores de financiamiento de campaña involucra un complejo conjunto de costos y beneficios, y ninguna brinda la seguridad de alcanzar los objetivos deseados. Más importante que todo, el impacto de cada uno es contingente sobre el marco institucional y cultural en el cual se desarrolla. La experiencia reciente en los Estados Unidos sugiere que subsidios públicos

parciales y límites en las contribuciones son más prometedores que los límites en gastos, pero estas lecciones pueden fluir de la doctrina jurisprudencial de *Buckley* que ve las restricciones en gastos de campaña como una amenaza a la libertad de expresión. Chile se puede beneficiar con nuestros fracasos y éxitos, pero tendrá que encontrar su propia manera de hacerlo.