

# ¿PANACEA O FALSO PROFETA?: FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN EL SISTEMA FEDERALISTA ESTADOUNIDENSE

DANIEL A. KAUFMAN

UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA, SAN DIEGO

*Este ensayo pretende esbozar y analizar el polarizado debate en los Estados Unidos sobre una reforma polémica: el financiamiento público de campañas. Los argumentos en favor y en contra están descritos y evaluados utilizando evidencia desde los tres niveles del sistema federal estadounidense: nacional, estatal y local. Su conclusión principal es que sistemas de financiamiento público en los Estados Unidos tienen un récord mixto en fomentar elecciones más competitivas y participativas. Por ende, es recomendable que los académicos hagan más investigaciones sobre la utilidad del financiamiento público en el mundo y que los reformadores chilenos se aboquen primero a otras reformas electorales más necesarias y claramente efectivas.*

## INTRODUCCIÓN

Con historias recientes de estadías en el Salón Lincoln de la Casa Blanca, monjes budistas que donan dinero, y militares y empresarios asiáticos tratando de influir en elecciones presidenciales estadounidenses desde las sombras, los defectos del sistema estadounidense de financiamiento de campañas han recibido más atención que nunca en la prensa. También las discusiones de reformas para solucionar estos problemas han aumentado en el foro público, desde medidas incrementales como un requisito para forzar a candidatos a reportar todas sus donaciones electrónicamente, hasta una enmienda constitucional para permitir a los gobiernos imponer límites en los gastos de los candidatos. Quizás la más debatida de estas reformas es el financiamiento público de elecciones.

Hasta hoy el debate en los Estados Unidos sobre financiamiento público ha estado polarizado entre dos opciones opuestas sobre su eficacia como solución. Proponentes de este tipo de sistema para financiar campañas arguyen que es una panacea o "píldora mágica" que puede curar todos los males del statu quo. Ellos creen que los sistemas que proveen fondos públicos para elecciones producen políticos con más capacidad e interés para proteger el bien común, candidatos más competitivos y votantes más motivados.

Por otro lado, sus oponentes reclaman que el financiamiento público no es solamente poco práctico políticamente –¿por qué los políticos van a cambiar la ley para perjudicar sus propias posibilidades de ganar?– sino anticonstitucional y antiamericano. Para ellos, el financiamiento público es un falso profeta porque promete crear un sistema justo de financiamiento de campañas y, como consecuencia, una democracia mejor, pero termina haciendo exactamente lo contrario.

Este ensayo no pretende ofrecer respuestas definitivas sobre cuál de las dos partes tiene la razón. Su objetivo es esbozar los tipos de financiamiento público en los Estados Unidos, los actores en favor y en contra de esta alternativa y los argumentos más importantes de cada lado del debate. Y en el proceso, tratar de llegar a algunas conclusiones muy tentativas sobre la utilidad del financiamiento público como solución basadas en evidencia desde los tres niveles del sistema federal estadounidense: nacional, estatal y local.

## ANTECEDENTES

*Buckley c. Valeo* (1976), la histórica decisión histórica de la Corte Suprema relacionada con el financiamiento de campañas electorales, es el mejor punto para empezar a entender el marco de financiamiento público a nivel nacional, estatal y local. Hay dos elementos en la decisión *Buckley* que tienen relevancia para los tipos de financiamiento público vigentes hoy en el país:

- 1 El financiamiento público es una de las pocas maneras de restringir los gastos electorales de candidatos individuales permitidas bajo la Constitución de los Estados Unidos. A pesar de que *Buckley* encontró que los límites en gastos personales de los candidatos fijados en la ley FECA (*Federal Election Campaign Act*) de 1974 violaban la Constitución, los jueces de la Corte sí permitieron al menos una excepción: un candidato puede aceptar ayuda pública a cambio de límites sobre sus gastos, *pero*,
- 2 Un sistema de financiamiento público es constitucional solamente cuando la participación de los candidatos es estrictamente voluntaria.

Los dos elementos de la decisión *Buckley* han generado dos tipos de sistemas de financiamiento público en los Estados Unidos: “completo” y “parcial”. Estas dos clases de financiamiento público comparten algunas características:

- Fondos públicos van a los candidatos individuales, no a los partidos
- La participación de los candidatos es voluntaria
- Usualmente los candidatos deben aceptar límites en sus gastos de campaña como condición para recibir ayuda pública
- Generalmente los candidatos primero deben juntar un mínimo de contribuciones pequeñas de donantes individuales para así habilitarse para participar en el programa

La lógica detrás de la última condición es la siguiente: la presencia de fondos públicos debería ser un incentivo para atraer buenos candidatos sin acceso a sumas grandes de

dinero que a la vez demuestren que tienen alguna base de apoyo razonable dentro del universo de votantes. El objetivo no es ayudar a los candidatos que son amigos de un grupo pequeño de donantes ricos ni permitir el uso de fondos públicos por candidatos que no son “serios” o que son demasiado extremos en su ideología para la inmensa mayoría de votantes.

La diferencia entre financiamiento público completo y financiamiento público parcial se encuentra en el nivel de restricción que el sistema impone sobre donaciones privadas a los candidatos. En el primer caso, el momento en que un candidato acepta fondos públicos, él o ella no puede recibir nada de dinero privado. El ejemplo más conocido de esta alternativa es el sistema de financiamiento para elecciones generales para la presidencia de los Estados Unidos desde 1976. Bajo este sistema, los candidatos nominados por los dos partidos grandes y otros candidatos que superan el umbral necesario –cinco por ciento del voto nacional en la última elección presidencial– reciben fondos públicos a cambio de ser limitados a gastar sólo la cantidad recibida<sup>1</sup>. El total de dinero disponible para cada candidato depende de tres factores: el nivel de inflación, su porcentaje de votos en la última elección (sólo para partidos o candidatos que no son demócratas o republicanos), y cuántas personas voluntariamente marcan un espacio en su formulario anual de impuestos que indique una designación de parte de sus impuestos (ahora 3 dólares) específicamente para el fondo<sup>2</sup>.

Otro ejemplo de financiamiento público completo es la alternativa conocida como la “Opción de Dinero Limpio”. Este sistema fue aprobado en un plebiscito por los votantes del estado de Maine en 1996 para tener efecto en el año 2000, y también por el parlamento del estado de Vermont en 1997<sup>3</sup>. Grupos en varios otros estados están tratando de ganar apoyo de sus votantes y legisladores para sistemas parecidos.

En el caso de financiamiento público parcial, los candidatos pueden seguir recolectando y gastando donaciones privadas hasta el límite impuesto por la ley y reciben una cierta cantidad de dólares públicos (típicamente 1:1) por cada dólar privado que recaudan. Los partidos pueden acogerse a este sistema para sus primarias presidenciales; candidatos que satisfacen ciertos requisitos reciben \$ 250 por cada donación de un individuo hasta US\$ 1.000<sup>4</sup>. Como requisito, los candidatos primero tienen que demostrar que tienen apoyo popular, recolectando US\$ 5.000 en donaciones de cada uno de 20 estados y no ganar menos de 10 por ciento de los votos en dos primarias consecutivas para mantener su estatus<sup>5</sup>. Hoy también utilizan alguna variación de este sistema 23 estados, cuatro ciudades grandes y un condado<sup>6</sup>.

1 Gary C. Jacobson, comunicación personal, 15 de octubre, 1998.

2 Federal Election Commission, “The Presidential Public Funding Program”, FEC website, Chapter 2, [www.fec.gov/info](http://www.fec.gov/info), 15 de octubre, 1998.

3 Thomas E. Mann, comunicación personal, 27 de mayo, 1998.

4 Federal Election Commission, Chapter 1.

5 *Ibidem*.

6 Herbert E. Alexander, *Reform and Reality: The Financing of State and Local Campaigns* (New York: The Twentieth Century Fund Press, 1991); Herbert E. Alexander y Michael C. Walker, *Public Financing of Local Elections: A Data Book on Public Funding in Four Cities and Two Counties*, Citizens’ Research Foundation, University of Southern California, 1990; Ruth S. Jones, “Campaign and Party Finance in the American States” in *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Arthur B. Gunlicks, ed. (Boulder, San Francisco, and Oxford: Westview Press, 1993); Ellen S. Miller, “Clean Elections, How To,” *American Prospect* (January-February 1997); Robert M. Stern y Tracy Westen, “Money & Politics: Campaign Finance Reform in California’s Cities and Counties”, *Western City* (June 1988).

Sin embargo, la gran mayoría de las elecciones en los Estados Unidos hoy son exclusivamente financiadas con fondos privados, incluyendo todas las elecciones para el Congreso. Las desventajas de estos sistemas privados han incentivado a proponentes de financiamiento público como el Partido Demócrata, la principal colectividad sindical (AFL-CIO), y especialmente varios grupos de interés público como el Centro Para Política Sensible y Campaña Pública, a levantar sus voces en favor de esta alternativa. A la vez, los críticos de financiamiento público, que incluyen principalmente al Partido Republicano y varios grupos empresariales, antiimpuestos, y otros conservadores, han redoblado sus esfuerzos para bloquear cualquier uso de dinero público para el financiamiento de campañas.

### ARGUMENTOS: ¿PANACEA O FALSO PROFETA?

En este debate ruidoso entre proponentes y opositores de financiamiento público, cada lado mira básicamente los mismos hechos pero llega a conclusiones opuestas. Estas conclusiones están basadas en tres partes: en su ideología, en su evaluación de cómo el financiamiento público podría ayudar o dañar las posibilidades políticas de ellos o sus aliados y en su estimación de la factibilidad política de reformas. Antes de evaluar la evidencia por el éxito o falta de éxito de financiamiento público a nivel nacional, estatal y local, es necesario describir los argumentos en favor y en contra de esta reforma.

*Proponentes del financiamiento público de elecciones se apoyan en tres argumentos generales para defenderlo. Primero, el acceso a fondos públicos permite a todos los candidatos enfocarse más en el bien común por sobre los intereses privados. La idea es que grupos de interés especial donan dinero a campañas para pedir favores de los candidatos exitosos después de su elección, lo que aumenta la cantidad de dinero «particularista» designado por el Congreso. En cambio, según sus proponentes el financiamiento público reduce la cantidad de dinero gastado por el gobierno porque los políticos tienen mucha más autonomía de grupos de interés específicos y, por ende, más incentivo para cuidar el presupuesto. Además, los titulares de cargos electivos que hacen uso de fondos públicos tienen más tiempo para pensar en su trabajo –legislar– porque no tienen que pasar la mayor parte de cada día pidiendo dinero de antiguos o nuevos donantes para su reelección (cada dos años para miembros de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos).*

Segundo, el sistema público ayuda a candidatos sin mayores recursos a difundir su mensaje al electorado, una condición necesaria para tener una posibilidad realista de ganar. Y esta ventaja tiene otras consecuencias positivas: ayuda a los votantes a distinguir mejor entre las plataformas políticas de los candidatos, conocer el récord de votos del titular del cargo y castigar al ganador si éste rompiera sus promesas durante su periodo.

Tercero, la participación de algunos candidatos en un sistema de financiamiento público pone más presión sobre los titulares de cargos y otros candidatos con fácil acceso a fondos privados para participar también. Estos candidatos con bolsillos llenos temen que los votantes los van a castigar por su evidente falta de participación y, como consecuencia, tienen más incentivo para usar ayuda pública a cambio de límites en sus gastos, dicen los que apoyan tal sistema.

Algunos de estos proponentes, y algunos académicos también, han apuntado a varios beneficios específicos y medibles de financiamiento público. En el sistema privado vigen-

te, los congresistas tienen múltiples ventajas obvias para defender su puesto, incluyendo más acceso gratis a los medios, uso gratuitos del correo oficial para mandar mensajes a sus votantes y, sobre todo, acceso preferencial a donaciones electorales. Esta última ventaja no sirve sólo para atraer donaciones de grupos de interés especial, sino también para prevenir el mismo acceso a sus posibles contrincantes. Al mismo tiempo, cualquier candidato con recursos personales o fácil acceso a una base de donantes también tiene una ventaja especial. Los ex-candidatos presidenciales Ross Perot y Pat Robertson (el líder de una organización cristiana fundamentalista) son ejemplos muy conocidos del primer y segundo fenómenos, respectivamente.

Por todo lo anterior, posibles contrincantes para un puesto en la Cámara de Representantes requieren un mínimo de recursos –aproximadamente 500.000 dólares– para tener una posibilidad de ganar,<sup>7</sup> y dependiendo del tamaño de su estado, los candidatos a senador suelen necesitar hasta cinco millones de dólares o más. Esto es porque tienen que comprar tiempo para avisos en la televisión, mandar folletos a votantes, emplear un equipo para contactar votantes directamente, y usar todos los otros medios necesarios para ser competitivos. Los que favorecen alguna forma de financiamiento público arguyen que este sistema ayuda a más candidatos a superar el umbral mínimo necesario para competir y baja la desigualdad financiera entre los candidatos que tienen fácil acceso a dinero y los que no lo tienen.

Adicionalmente, el financiamiento público atrae tanto a más y mejores candidatos que participan como a más ciudadanos que votan. Según sus proponentes, las metas de mejorar la habilidad de más voces de ser escuchadas y de más intereses de ser representados corresponden con las garantías de libre expresión de la primera enmienda y la protección igualitaria de las leyes por todos los niveles de gobierno de la decimocuarta enmienda de la Constitución<sup>8</sup>. Un mayor número de candidatos con experiencia previa y otras cualidades positivas que bajo el statu quo decidirán no desafiar a un titular tienen más incentivo de participar también bajo este sistema. Esto se debe a la mayor posibilidad de recibir el mínimo necesario de ayuda para competir y enfocar más energía en comunicarse con los votantes en lugar de pedir donaciones privadas.

Para las personas capacitadas para votar, hay más incentivo para hacerlo cuando hay una posibilidad de participar en una elección más competitiva. En los Estados Unidos aproximadamente 50% de los capacitados para votar se preocupan de hacerlo en cada elección general para la presidencia y mucho menos en elecciones para el Congreso, primarias y elecciones a nivel subnacional. La lógica es que las elecciones que son más competitivas aumentan tanto el interés de posibles votantes como su sentido de que las elecciones realmente importan y que los gobiernos no son siempre corruptos.

Finalmente, y más importante, elecciones competitivas son el sello de una democracia en la tradición de Joseph Schumpeter, Robert Dahl, y muchos otros teóricos. Pero en un país en el cual la tasa de reelección de los titulares de cargos bordea el 90% en todos los niveles, y el candidato con más dinero gana un porcentaje parecido de elecciones, la calidad de la democracia está disminuida. Todos los beneficios de financiamiento público mencionados anteriormente están diseñados especialmente para lograr una meta: elevar el porcentaje de titulares de cargos y candidatos con acceso a muchos recursos privados

7 Jacobson, *Money in Congressional Elections* (New Haven and London: Yale University Press, 1980), pp. 37-8.

8 James Raskin and John Bonifaz, "The Constitutional Imperative and Practical Superiority of Democratically Financed Elections", *Columbia Law Review* 94 (1994), p. 1164.

que pierdan. Al menos, dicen los proponentes de financiamiento público, los resultados de las elecciones son más estrechos, reflejado en un margen de victoria más pequeño o, en el caso de algunos sistemas estatales y locales, que ningún candidato recibe una mayoría absoluta, resultando en una segunda ronda.

Los opositores de financiamiento público principalmente hacen dos argumentos ideológicos y un argumento práctico contra esta reforma. Primero, ellos dicen que el dinero para *candidatos financiado por ciudadanos que pagan impuestos es una pérdida cuando hay otros usos más importantes para el dinero público, y sólo sirve para crear una nueva burocracia gubernamental necesaria para regular el sistema.* Además, en contra de lo que dijo la Corte Suprema en *Buckley*, el intercambio de fondos públicos por límites de gastos electorales es una clara violación de la garantía de libertad de expresión en la *primera enmienda de la Constitución.* Esto es porque los candidatos que aceptan dinero y sus donantes están siendo limitados en su habilidad de expresarse políticamente en la manera que ellos escogen –una garantía fundamental de la democracia.

Finalmente, hay un argumento práctico: aun si existiera un consenso público sobre los beneficios de este sistema de financiar campañas, la historia demuestra que los titulares de cargos, los candidatos con muchos recursos privados y los donantes ricos siempre encuentran una manera para ejercer su derechos, adaptándose a las nuevas restricciones. *Estos actores siempre tienen un incentivo muy alto para encontrar rendijas legales –y si no pueden, algunas veces ilegalmente– recolectando, gastando y donando aún más grandes sumas de dinero.* Más importante, porque la participación en el sistema tiene que ser voluntario, ellos siempre tienen más incentivo para no participar y continuar haciendo estas actividades, pero esta vez en forma aun más intensiva para contrapesar los beneficios que el sistema de financiamiento público ofrece a candidatos sin muchos recursos privados. En resumen, el sistema de financiamiento público crea exactamente los mismos incentivos dañinos que está tratando de eliminar.

## EVALUACIÓN: UN RÉCORD MIXTO

Entonces, ¿cuál de los dos lados tiene la razón? ¿Es el financiamiento público de elecciones una panacea, o es la cura peor que la enfermedad? Analizando la experiencia de las últimas décadas y varios estudios académicos de financiamiento público a nivel nacional, estatal y local, se puede hacer una evaluación preliminar de la efectividad de estos sistemas en los Estados Unidos.

A nivel nacional, el sistema de financiamiento público completo de la elección presidencial general funcionó suficientemente bien en las primeras dos décadas de su historia. Los candidatos nominados de los dos partidos aceptaron fondos públicos y sus gastos fueron parecidos, y dos candidatos independientes (John Anderson en 1980 y Ross Perot en 1996) también participaron<sup>9</sup>. La cantidad de dólares de *soft money*<sup>1</sup> recolectada por los partidos Demócrata y Republicano –usado para evitar las restricciones legales sobre gastos de sus candidatos impuestas por su aceptación de fondos públicos– fue relativa-

9 Mann, comunicación personal, 27 de mayo, 1998; Federal Election Commission, Appendix 3. Ross Perot no participó en el programa en la elección de 1992, gastando millones de su propio dinero.

<sup>1</sup> NOTA DEL EDITOR: literalmente “dinero blando”.

mente pequeña. Pero en la elección de 1996 el sistema completo colapsó cuando la cantidad de contribuciones de *soft money* llegó hasta 263 millones de dólares en total, desde 19 millones de dólares en 1980 y 83 millones en 1992<sup>10</sup>.

La efectividad del sistema parcial de las primarias presidenciales es más difícil de evaluar porque hay más candidatos. El Partido Republicano tiene reglas que favorecen al candidato con más apoyo en la clase política de su partido, y no es claro si el orden de las primarias por estado es el factor determinante para decidir el ganador. Claramente en favor de financiamiento público es el hecho de que entre 1976 y 1996 todos los candidatos en las primarias en los dos partidos grandes y varios candidatos en partidos pequeños recibieron dinero público, con dos excepciones, que decidieron gastar su propio dinero y no ganaron sus primarias. Y aunque el candidato que recibió más dinero público por sus donaciones privadas perdió la primaria sólo una vez (Pat Robertson contra George Bush en la primaria republicana en 1988), no es claro si su victoria fue una causa o un efecto del dinero<sup>11</sup>. Dado que la temporada electoral empieza en dos estados pequeños, Iowa y New Hampshire, y después procede a otros estados, es difícil juzgar si el candidato nominado por un partido es el ganador porque recibió más dinero o porque sus oponentes perdieron su elegibilidad para ayuda pública después de recibir bajo apoyo electoral en dos primarias consecutivas. Pero la última elección tuvo por lo menos una característica negativa relacionada al uso de *soft money* y avisos de *issue advocacy*<sup>2</sup>. Porque Bill Clinton no tuvo contrincante en su primaria y Bob Dole sí tuvo varios, Clinton y el Partido Demócrata pudieron usar el *soft money* para atacar a Dole indirectamente a través de los avisos durante meses, mientras el otro no pudo responder porque había gastado todos sus fondos públicos en la competencia interna, y Dole nunca se recuperó en las encuestas<sup>12</sup>.

Aunque en 1996, 23 estados tenían sistemas de financiamiento público, solamente una minoría de ellos en la práctica podía proveer fondos para candidatos para puestos como gobernador y aun menos para candidatos postulando a puestos legislativos<sup>13</sup>. Estudios cuantitativos sobre financiamiento público en algunos de estos estados han llegado a conclusiones mixtas sobre la promesa de la reforma. Donnay y Ramsden (1995) analizaron elecciones legislativas estatales de Minnesota y encontraron que la disponibilidad de fondos públicos fuertemente redujo la porción del voto ganado por titulares de cargos públicos<sup>14</sup>. Sin embargo, Mayer y Wood (1995) hicieron un estudio sobre elecciones legislativas de un estado vecino, Wisconsin, y descubrieron que el financiamiento público sí disminuyó la diferencia en gastos electorales entre titulares de cargos y sus contendores, pero ni atrajo una mayor cantidad de contendores ni resultó en elecciones más competitivas<sup>15</sup>. Y

10 Miller, p. 58; Mann, comunicación personal, 27 de mayo, 1998.

11 Federal Election Commission, Appendix 3.

12 Dick Morris, *Behind the Oval Office: Winning the Presidency in the Nineties* (New York: Random House, 1997), capítulos 8 y 14.

13 Center for Responsive Politics, "Myth 7: Money in Politics is Only a Serious Problem at the Federal Level", [www.crp.org/pubs/myths/myths7.htm](http://www.crp.org/pubs/myths/myths7.htm), 15 de octubre, 1998.

14 Patrick D. Donnay y Graham P. Ramsden, "Public Financing of Legislative Elections: Lessons from Minnesota", *Legislative Studies Quarterly* 20 (1995), pp. 351-364.

15 Kenneth P. Mayer and John M. Wood, "The Impact of Public Financing on Electoral Competitiveness: Evidence from Wisconsin, 1964-1990", *Legislative Studies Quarterly* 20 (1995), pp. 69-88.

<sup>1</sup> 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.

Robert Cropf (1991) hizo un estudio parecido sobre elecciones estatales en estos dos estados Michigan, y Nueva Jersey y llegó a una conclusión negativa sobre el efecto de fondos públicos sobre el porcentaje de votantes registrados que votan, el número de candidatos que participan y el margen de victoria del ganador<sup>16</sup>.

Hoy a nivel local no existe ningún caso de financiamiento público completo y hay unos pocos ejemplos de financiamiento público parcial, incluyendo Los Angeles, Nueva York, otras dos ciudades y un condado. Con el profesor Peter Navarro de la Universidad de California-Irvine examinamos el caso interesante de elecciones de concejales en Los Angeles para determinar si un cambio de un sistema totalmente privado a un sistema público parcial en 1993 reafirmó los argumentos de los proponentes del último. Aquí resumimos nuestro análisis de este ejemplo y especulamos sobre lo que nos enseña sobre la utilidad de esta reforma.

Escogimos Los Angeles para nuestro estudio, no sólo por su cercanía geográfica a nuestras dos universidades, sino porque a primera vista las elecciones de concejales cada dos años ofrecían alguna evidencia prometedora que este tipo de sistema podría producir mejores resultados. Establecido en 1990 a través de un plebiscito popular y el concejo existente, el sistema abre la posibilidad de ayuda pública de hasta US\$ 225.000 por candidato, en una proporción de 1:1 por cada dólar privado, si cumple con las siguientes condiciones:

- 1 atrae primero un total de US\$ 25.000 de por lo menos cien contribuyentes diferentes durante los 18 meses previos de la elección,
- 2 está compitiendo con otro candidato que ha gastado por lo menos US\$ 50.000 en donaciones privadas y/o también ha pasado el umbral mínimo en (1),
- 3 promete que limitará sus gastos a US\$ 300.000 por primaria y US\$250,000 por elección general, con la posible excepción de la existencia de otro candidato que no quiere participar en el mismo sistema de financiamiento,
- 4 promete que no contribuirá más de US\$ 25,000 de sus recursos personales a la campaña, y
- 5 promete que participará en un debate con otros candidatos<sup>17</sup>.

La evidencia prometedora consistió en que en 1993, la primera elección bajo el nuevo sistema, dos de los seis titulares buscando reelección perdieron con contrincantes que habían aceptado ayuda pública. Esto a pesar de que los titulares de cargos llevaban muchos años en sus puestos, habían ganado sus primeras rondas respectivas y en cada uno de los cuatro ciclos electorales previos uno o ningún titular había perdido. Dos años más tarde, un candidato desconocido aceptó fondos públicos y ganó por un margen de más de

16 Robert A. Cropf, "Public Dollars and State Elections: The Impact of Public Campaign Financing on Voter Turnout, Number of Candidates, and Margin of Victory in Four States," (1991). Tesis doctoral.

17 Alexander y Walker, pp. 61-2; Los Angeles City Ethics Commission, *A Guide to Understanding Los Angeles City Campaign Laws* (March 1994). El sistema de elecciones de Los Angeles es parecido al sistema presidencial en Chile vigente desde 1989 en el sentido de que si ningún candidato recibe una mayoría absoluta (50% + un voto) en la primera ronda, los candidatos con la primera y la segunda mayorías avanzan a una segunda ronda.

2:1 a un oponente que rechazó ayuda pública y gastó más<sup>18</sup>. Y en 1997, los dos candidatos que recibieron fondos públicos en la única competencia sin titular fueron los que avanzaron a la segunda ronda<sup>19</sup>.

Sin embargo, nuestro estudio que examinó once posibles medidas de actuación determinó que el financiamiento público no tuvo ningún impacto significativo ni sobre gastos de los candidatos, ni en el número y calidad de los candidatos, ni en la competitividad de las elecciones. En el último caso, titulares ganaron 90% de las veces bajo financiamiento público, sólo 5% menos que bajo financiamiento privado, y candidatos que gastaron más ganaron 85% de las veces bajo financiamiento público, 5% más que bajo el sistema privado. La única excepción positiva para los proponentes de financiamiento público fue que en los casos de ciertos candidatos, ellos sí pudieron usar fondos públicos para derrotar a los que no participaron en el sistema o, por lo menos, para forzar la elección a una segunda ronda.

## LECCIONES PARA CHILE

El financiamiento público ha sido propuesto por algunos académicos, políticos y reformadores estadounidenses como una panacea para elecciones no competitivas en las cuales titulares atrincherados reciben grandes donaciones de grupos de interés especial con muchos recursos. Ellos reivindican que sistemas de fondos públicos reducen desigualdades para contrincantes prometedores y permiten que los candidatos pasen menos tiempo pidiendo dinero y más tiempo comunicándose con los votantes. Aun los titulares de cargos pueden ser beneficiarios de este sistema, dicen ellos, en el sentido de que también pueden pasar menos tiempo buscando donaciones y más tiempo preocupándose en el trabajo de legislar.

Sin embargo, en respuesta a la pregunta formulada por este ensayo, este breve análisis de sistemas voluntarios de financiamiento público a nivel nacional, estatal y local muestra claramente que no son una panacea. En las elecciones presidenciales, en los estados analizados, y en el caso de Los Angeles, el financiamiento público parece ser una bendición mixta en el mejor de los casos, y una pérdida de fondos públicos en el peor de los casos. Candidatos con acceso a muchos recursos privados no tienen demasiado incentivo para participar en el sistema porque pueden adaptarse fácilmente a la nueva realidad, y como en el caso de la elección general para la presidencia, hasta los que participan pueden encontrar maneras legales o ilegales para evitar las restricciones.

Esta experiencia sugiere que si fuera a funcionar bien, un sistema de financiamiento público tendría que contener más incentivos positivos. Tal vez un sistema "parcial" podría

18 John Schwada, "Matching Funds Gave Sanders and Feuer a Boost," *Los Angeles Times*, 14 April 1995, national edition, section B, p. 1.

19 Nuestro análisis incluyó tres ciclos de elecciones bajo un sistema de financiamiento público parcial (1993, 1995, 1997) para un total de 24 primarias y siete elecciones generales y cuatro ciclos de elecciones bajo un sistema exclusivamente de financiamiento privado (1985, 1987, 1989, 1991) para un total de 34 primarias y nueve elecciones generales. Datos oficiales sobre gastos de candidatos fueron recogidos de la Comisión de Ética de la Ciudad de Los Angeles, y los resultados electorales, de la División Electoral de la Ciudad de Los Angeles. El análisis también utilizó reportajes de la Comisión de Ética, numerosas fuentes secundarias sobre financiamiento de campañas y artículos del diario *Los Angeles Times* relacionados a las elecciones concejales en la ciudad.

tener éxito si el umbral mínimo de donaciones privadas requeridas para recibir fondos públicos fuera bajo. Otra opción, implementada en el caso de la ciudad de Nueva York, es subir la proporción de dólares públicos regalados por cada dólar privado donado hasta 2:1 o más. Una tercera alternativa es aumentar la cantidad de dinero público que cada candidato recibe del gobierno cada vez que un oponente que no participa gasta más, como en el caso de Maine, o eliminar los límites de gastos si otro candidato no participa, como en el caso de Los Angeles.

Otra posibilidad es que los sistemas parciales son demasiado débiles para cambiar la dinámica del statu quo. Si este fuera el caso, sólo un sistema como la "Opción de Dinero Limpio" podría tener éxito. Sin embargo, hay al menos tres posibles problemas con este tipo de sistema.

Primero, ¿cómo se puede prevenir que otras fuentes de dinero como *soft money*, gastos independientes o contribuciones ilegales hagan que las restricciones sean inútiles? La experiencia de la elección presidencial de 1996 y de algunos otros países debería dejarnos con una dosis de sano escepticismo sobre promesas de controlar completamente el flujo y uso de dinero privado.

Además, ¿de dónde vienen los fondos públicos? Hay una paradoja: si la cantidad de dinero depende de la buena voluntad de los legisladores, ellos tienen muy poco incentivo para votar en favor de ayuda para sus posibles contrincantes. Pero la experiencia a todos los niveles en el sistema federal muestra que, si depende de la buena voluntad de ciudadanos en sus pagos de impuestos, a través del tiempo ellos pagan menos y menos dinero mientras no ven resultados claros. A pesar de algunas encuestas recientes que encontraron ciudadanos partidarios de un sistema de financiamiento público completo,<sup>20</sup> tradicionalmente esta reforma ha sido vista como otro ejemplo de gastos innecesarios del gobierno y una violación de derechos del individuo.

Y aquí está el último problema: si el sistema nuevo no es claramente superior al statu quo previo, hay un riesgo significativo de que los ciudadanos puedan sentirse aún más desilusionados con el sistema de elecciones y su democracia, y menos dispuestos a seguir tratando de mejorarlo.

En el caso chileno, hay una posibilidad que tal vez tiene más relevancia: quizás el financiamiento público debería ir a los partidos políticos, como en varios casos europeos, y no a los candidatos, como en el caso estadounidense. Bajo este tipo de sistema, el Estado podría ofrecer a los partidos dinero, cupones y/o créditos para financiar sus gastos y los gastos de sus candidatos. Aunque el financiamiento público claramente no es una panacea, si existiera un programa que proporcionara fondos a partidos políticos en conjunto con otras restricciones, sería posible crear un sistema mejor que el statu quo. Tal sistema podría facilitar no sólo un mejor control sobre la influencia de dinero en elecciones, sino también un nuevo rol importante para los partidos políticos en una época en la cual están perdiendo su rol representativo del pasado.

De hecho, en Chile se han visto varios intentos de aprobar un sistema de financiamiento público en el Congreso. En mayo de 1997, la Concertación consideró introducir un proyecto de ley diseñado a instituir un sistema parcial de financiamiento público para los partidos políticos, entre otras reformas. Pero la oposición de la UDI y de los senadores de Renovación

20 Miller, p. 57.

Nacional –contra los deseos de la mesa directiva de este último partido– eliminó cualquier posibilidad que tenía la iniciativa de ser aprobada, y fue aplazada indefinidamente.<sup>21</sup> Ellos basaron sus críticas a la propuesta usando argumentos parecidos a los que fueron mencionados aquí anteriormente: que sería una pérdida de dinero público, que subiría el nivel de gastos de las campañas en lugar de bajarlo, y que promovería más y no menos corrupción.<sup>22</sup>

A mi parecer, este fracaso político debería enseñar a los reformadores chilenos que sería más apropiado y más efectivo no abocar sus próximos esfuerzos en un sistema de financiamiento público. Eso *no* es decir que estos sistemas no tienen ningún valor, sino se refiere a un punto práctico esencial: el objetivo principal de esta reforma en los Estados Unidos ha sido mejorar la competitividad de elecciones en las cuales los titulares de cargos y otros candidatos con fácil acceso a recursos financieros privados ganan cerca de 90% del tiempo. Por lo contrario, en Chile el peor defecto del sistema para financiar elecciones no es su competitividad en sí; los titulares de cargos parlamentarios pierden a una tasa bastante más alta en Chile que en los Estados Unidos.

El gran defecto del sistema chileno es la falta de reglas básicas que garanticen la transparencia imprescindible para el buen funcionamiento de una democracia. Sin requerir y hacer cumplir que partidos y candidatos reporten los orígenes y cantidades de sus donaciones y gastos, el gobierno chileno no puede ofrecer a sus ciudadanos un sistema electoral mínimamente confiable. Después de lograr este primer objetivo, se podrían discutir otras posibles reformas como el financiamiento público de elecciones.

Para los académicos, en cambio, más análisis sobre la utilidad de sistemas de financiamiento público de elecciones es altamente necesario. ¿El financiamiento público es peor que los males que intenta curar? ¿O hay algunas variantes de financiamiento público que atraigan más votantes para participar y más candidatos que puedan ganar? La existencia de múltiples y variados casos empíricos en el mundo ofrece una excelente oportunidad para investigaciones sobre un tema de gran importancia práctica.

21 "Gobierno Suspendió Envío de Proyecto que Financia Campañas". *El Mercurio*, 11 de junio, 1997.

22 "UDI Buscará Acuerdo con RN para Objetar Aportes a las Campañas". *El Mercurio*, 25 de mayo, 1997.