

DILEMAS DE LAS REGULACIONES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO*

Thomas E. Mann

En las páginas que siguen se reproduce la entrevista que le hiciera un grupo de académicos al profesor Thomas E. Mann, director del Programa de Estudios de Gobierno de la Brookings Institution. En el curso de la conversación, el profesor Mann se refirió a los objetivos, resultados y repercusiones de las regulaciones del financiamiento político en diversos países (Italia, España y Japón, entre otros), y al estado del debate actual sobre el tema en los Estados Unidos. La entrevista tuvo lugar en el Centro de Estudios Públicos el 29 de mayo de 1998, y en ella participaron Arturo Fontaine Talavera (director del CEP), Salvador Valdés (coordinador de la Comisión del CEP abocada al estudio de la Reforma del Estado), Harald Beyer (investigador del CEP), Tomás Chuaqui (profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica), Daniel Kaufman (profesor visitante del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica) y M. Teresa Miranda (jefe de redacción de *Estudios Públicos*).

THOMAS E. MANN. Director del Programa de Estudios de Gobierno de la Brookings Institution (Washington, D. C.). Ex presidente de la Asociación de Ciencia Política de los Estados Unidos (1981-1987). Autor de numerosas publicaciones en el tema del financiamiento de los partidos políticos.

* Edición y notas de Salvador Valdés y M. Teresa Miranda. La transcripción de la entrevista fue traducida del inglés por *Estudios Públicos*.

Usted ha señalado que hay insatisfacción en los Estados Unidos con el actual sistema de financiamiento de las campañas electorales federales. Entre otros problemas, ha mencionado los costos crecientes de las campañas, la ingente cantidad de tiempo y energía que deben destinar los candidatos a la tarea de reunir fondos para las campañas, la aparición de la ‘abogacía de temas específicos’ y el llamado ‘dinero blando’. ¿Cuáles son hoy las principales corrientes de opinión en materia de la regulación del financiamiento político en los Estados Unidos?

—Yo diría que en el debate más amplio a nivel de estados, editoriales de los diarios y revistas de opinión aparecen tres principales escuelas de reforma. La primera afirma que el dinero es la raíz de todos los males y que para lograr un sistema político limpio y una genuina igualdad política es necesario eliminar el dinero privado de las elecciones y de la esfera política. Recomienda, por consiguiente, financiar completamente las campañas electorales con recursos fiscales —aun cuando debido al fallo de la Corte Suprema en el caso *Buckley versus Valeo*¹, esto no podría aplicarse en forma obligatoria. Actualmente esta propuesta se está promoviendo a nivel local y popular mediante la llamada ‘Campaña Pública’ (Public Campaign), que cuenta con el apoyo financiero de muchas fundaciones y cuya casa matriz en Washington coordina los esfuerzos —vía referéndum o proyectos de ley— para lograr su aprobación en diversos estados. Ahora, ¿qué problemas presenta esta posición? En breve, los principales escollos son: a) ¿cómo saber si el público, los contribuyentes, aceptarán subsidiar a la amplia gama de candidatos y partidos que serían elegibles para recibir el dinero público?, y b), ¿cómo regular las donaciones que están fuera del área reglamentada? Dado el fallo *Buckley*, ¿es realmente posible regular la ‘abogacía de temas específicos’ (*issue advocacy*)? ¿Cómo evitar que el dinero privado fluya por esa vía no controlable para influir en las elecciones, desbaratando así las mejores intenciones y planes de quienes abogan por el financiamiento público?

¹En el caso *Buckley versus Valeo* (424 USI 1976), la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró inconstitucionales algunas disposiciones de la Ley de Campañas Electorales Federales (Federal Election Campaign Act) de 1974. La Corte, invocando la Primera Enmienda de la Constitución, que protege la libertad de expresión, rechazó los límites obligatorios a los gastos totales de campaña en el caso de candidatos presidenciales que optan por no recibir financiamiento del Estado, así como rechazó los límites a los gastos totales en las campañas de representantes y senadores, y los límites a los llamados ‘gastos independientes’. Dejó vigentes, entre otras disposiciones, las restricciones que esa ley estableció para los candidatos presidenciales que aceptan un subsidio público para el financiamiento de sus campañas electorales, y mantuvo los límites legales a los montos de las donaciones que puede hacer cada individuo.

Una segunda corriente dice precisamente lo contrario, que cualquier intento por regular el dinero en la política restringe la libertad y la libertad de expresión. Señalan que los esfuerzos realizados en el pasado para regular las finanzas políticas han sido inútiles y contraproducentes: simplemente han hecho que el dinero fluya por vías menos responsables (*less accountable*). Entonces ¿por qué no desregular todo el sistema y volver a un estado natural? Esto es, sin financiamiento público, sin limitaciones a las donaciones o gastos de cualquier tipo, pero agregando al estado natural un elemento regulatorio: la publicidad obligatoria. O sea, entregar al público información oportuna sobre quién le está dando a quién y sobre cómo se están gastando esos fondos. Ésta es la propuesta que se ha denominado ‘desregular y divulgar’. Ahora, ella tampoco resuelve el problema del dinero destinado a ‘abogacía de temas específicos’, que no está sujeto a regulación, y los defensores de esta legislación no tocarían este asunto. Así, el dinero podría fluir por vías que no están obligadas a divulgar quién dona a quién. Luego la pregunta más importante es si este sistema regulatorio, en el cual Bill Gates podría contribuir con US\$ 50 millones tanto al partido Demócrata como al Republicano para las elecciones del Congreso, obedece a nuestro concepto de cómo debe ser una democracia. Tal vez la publicidad que Bill Gates le dé a su discurso impida que el discurso de los demás sea escuchado, ¿no se estaría llevando demasiado lejos, entonces, la libertad de expresión?

Por último, están las iniciativas emprendidas y apoyadas por el Brennan Center, de la Escuela de Leyes de la Universidad de Nueva York, que son un verdadero desafío jurisprudencial al fallo *Buckley*. Lo que ellos dicen es que el fallo *Buckley* es uno de los más vergonzosos que ha dictado la Corte Suprema, que no fue debidamente revisado, que tiene serios defectos, que no se sustentó en pruebas empíricas y que ha tenido consecuencias perversas y socavado la salud de la democracia norteamericana. Luego, para derribar a ese enorme ‘roble’ que representa el fallo *Buckley*, han entablado demandas a nivel estatal y local, están presentando escritos *amicus*, publican artículos en revistas de derecho, envían cartas al editor a los periódicos y están escribiendo monografías y libros. Ahora, si el fallo *Buckley* es derribado, ¿en qué dirección caerá? ¿Llevará a decir que, aparte de la corrupción o presunta corrupción, hay otras bases legítimas como los asuntos de equidad y legitimidad del sistema para la regulación estatal del financiamiento político? El fallo podría caer hacia ese lado. ¿O llevará a decir que la distinción hecha por la Corte entre las donaciones y los gastos simplemente no es sostenible y que, en realidad, el gobierno no tiene base razonable alguna para regular nada? Así, vía un proceso judicial, se podría

terminar volviendo al estado natural. Y en ese caso el sistema de financiamiento público para las elecciones presidenciales permanecería intacto, porque aún subsistiría la posibilidad de acatar lo límites a los gastos en forma voluntaria a cambio de recursos públicos.

En suma, éstos son los tres esfuerzos importantes en curso, aun cuando en este momento no los llamaría esfuerzos legislativos serios, salvo en dos o tres estados. Ninguno de ellos, por otra parte, cuenta con nada que se aproxime a un apoyo mayoritario a nivel nacional. Pero están comenzando a insinuar una forma de pensar en cómo regular las finanzas políticas.

En lo que respecta a iniciativas a nivel federal, yo diría que el Congreso puede intentar parchar el sistema, o bien puede no hacer nada. Éstas son las dos alternativas en el momento político actual. Y parchar significa: intentar regular el dinero blando, es decir el dinero que fluye por canales no sujetos a fiscalización; regular la abogacía de temas específicos durante los 30 ó 60 ó 90 días anteriores a las elecciones; elevar los límites máximos a la donaciones individuales para facilitar la recaudación de dinero; establecer varios tipos de subsidio público indirecto. Esto es lo que el Congreso ha intentado hacer, pero sus posibilidades de éxito no son muy prometedoras.

—En cuanto a la experiencia de otros países en materia de reglamentación o regulación del financiamiento político, ¿cómo evalúa usted, por ejemplo, la experiencia italiana? ¿Son las reglas específicas que rigen el financiamiento político más cruciales que otras instituciones gubernamentales? ¿En qué medida es importante aquí contar con un poder judicial eficaz? En suma, ¿qué deberíamos considerar al diseñar el marco regulatorio para una política democrática más limpia?

—Italia es un caso que hace volver a la cordura a los reformadores del financiamiento de campañas electorales. Cualquiera que se proponga establecer nuevos reglamentos debiera familiarizarse con la experiencia de países como Italia para comprender que las reglas del financiamiento político no podrán terminar por sí solas con la corrupción, ni aumentar la competencia, ni devolver la legitimidad al sistema político. Recordemos que en 1974 el gobierno italiano aprobó una serie de regulaciones al financiamiento político que resultaron ser una burla. Éstas incluían el financiamiento público de los partidos políticos, restricciones a las donaciones individuales y al gasto electoral total, y publicidad obligatoria de quién donó cuánto a quién. Nadie acató las dos últimas. Pero sí se cumplió el financiamiento público, que vino a agregar un poco más de dinero al ‘botín’ a repartirse. En particular, permitió satisfacer la demanda de los socialistas, ya que Craxi se transformó en un participante clave que pudo exigir su parte del

botín. Si observamos la experiencia italiana, nos damos cuenta de que la única esperanza de cambio llega cuando suceden hechos mucho más dramáticos. Ciertamente, no sólo se requirió el esfuerzo de los magistrados italianos, la llamada operación ‘manos limpias’, sino también un cambio en el sistema electoral —la substitución de un estricto sistema de representación proporcional por un sistema en que el 75% de los escaños se elige en distritos uninominales— para lograr que un sistema corrupto, clientelístico, que había operado durante décadas, pusiera en marcha una serie de fuerzas que están comenzando a producir un patrón de competencia entre las dos principales alianzas.

Por consiguiente, lo que se puede rescatar de la experiencia italiana es que los reglamentos del financiamiento político han tenido un efecto relativamente pequeño en la configuración de la democracia italiana y en el desempeño del gobierno. Las prácticas de financiamiento político incenti-
vaban la corrupción, pero las regulaciones impuestas para reformar el sistema lo empeoraron en vez de mejorarlo. Fue una burla de reforma. Mis conclusiones son: primero, no siempre hay que comenzar por cambiar las reglas del financiamiento de las campañas cuando se está tratando de lograr objetivos más amplios en una democracia. Es más importante comenzar por la independencia de la prensa, el fortalecimiento del poder judicial, la integridad del servicio público, el régimen de sueldos de los funcionarios públicos, el sistema constitucional y el sistema electoral. Mi segunda conclusión es que las reglas y reglamentos del financiamiento político deben redactarse con pleno conocimiento del modo en que actúan realmente los distintos actores involucrados. Es decir, hay que ser pragmáticos y es necesario tener un conjunto de reglas y un aparataje administrativo que sea capaz de hacerlas cumplir, de lo contrario sólo se empeora aún más la situación.

—*¿Qué puede decirnos de la experiencia de Japón?*

—El caso de Japón es en cierta manera muy parecido al de Italia. Después de la segunda guerra mundial, en parte debido al peligro comunista, se desarrolló un sistema de partidos con un partido dominante, por lo que la competencia tenía lugar al interior del partido hegemónico. Nuevamente, el problema japonés obedecía en parte al sistema electoral. Éste contemplaba distritos de tamaño mediano, que elegían 3 a 6 escaños cada uno, por lo que varios miembros de un mismo partido eran candidatos en cada distrito. Y como el partido no era una base de diferenciación, tuvieron que encontrar otra, y eso significaba establecer una identidad independiente y separada. Los candidatos debían construir entonces sus propias organizaciones, lo cual costaba mucho dinero. Había algunas reglas relativas al

financiamiento, pero ellas no se acataban. Por ejemplo, es conocida la relación entre miembros del Partido Democrático Liberal y el sector de la construcción. Estas compañías daban dinero a distintas facciones del partido, y éstas retribuían con favores. Si uno ha visitado Japón se da cuenta de que ya no queda lugar donde construir, pero no importa, ¡aún quedan muchos lechos de río por pavimentar!

Últimamente ha habido cambios en Japón. Se modificó el sistema electoral, y aun cuando no se ha terminado con el predominio de un solo partido, comenzamos a ver la emergencia de una oposición democrática. También se han modificado las leyes del financiamiento político. Por ejemplo, el sistema de publicidad obligatoria (que antes nadie respetaba) se está haciendo más eficiente, y se ha reducido el umbral a partir del cual deben ser publicitadas las donaciones de empresas individuales. De pronto, las compañías se ven expuestas a que se sepa cuánto le han dado a quién. Esto les acarrea problemas con sus accionistas y con otros políticos². Si a esto agregamos la aparición de partidos más pequeños, los resultados no han sido tan malos como en Italia. En buenas cuentas, las reglas de financiamiento político no son preponderantes en el desarrollo de un sistema limpio. Pero éstas, junto con otros cambios, pueden ser utilizadas cuidadosamente para comenzar a tratar de redirigir el sistema.

—*¿Cuál es su apreciación de lo que ha ocurrido en países como España, por ejemplo? ¿Hasta qué punto se cumplen realmente las reglas en la práctica? ¿Qué efecto han tenido sobre el sistema político?*

—No hay nadie, hasta donde sé, enteramente contento con su sistema de financiamiento de campañas políticas. Ha habido escándalos antes y después de una reforma, y hay gobiernos que han tenido que repensar por completo su sistema después de que alguna reforma importante no ha funcionado según lo esperado. España constituye un buen ejemplo de este caso. Decidieron que ‘había que eliminar de las elecciones el dinero privado’. Pero no lograron que el dinero privado se mantuviese al margen, sino sólo que comenzara a fluir en forma subterránea, aumentando así la corrupción y la falta de transparencia del sistema.

Creo que el único país que aún dice que lo ha hecho razonablemente bien es Canadá, que cuenta con uno de los sistemas más regulados dentro del mundo democrático. Éste contempla un sistema de financiamiento público que opera mediante subsidios en proporción a los aportes individuales, con límites a los gastos totales que son reales y un sistema muy estricto de publicidad obligatoria de los aportes individuales. Sin embargo, partes

² Conforme con lo que dice el señor Mann más adelante, los problemas a que se refiere aquí son los de extorsión. (N. del E.)

de este sistema han sido cuestionadas y hay casos que han llegado a los tribunales. Por ejemplo, una corte de Alberta falló que era prácticamente inconstitucional que no hubiera límites al gasto para los así llamados ‘terceros partidos’ o grupos independientes. En todo caso, cuando los miembros de la Comisión Neill —la comisión que está estudiando el sistema de financiamiento político en Gran Bretaña— viajaron a varios países, quedaron impresionados por el grado de satisfacción de los canadienses con su reglamentación del financiamiento político. Canadá, por lo tanto, es un caso donde hay un grado substancial tanto de regulación como de subsidios públicos indirectos, donde la gente no dice que el sistema ha colapsado.

—*¿Qué hay del sistema británico?*

—Gran Bretaña es un caso muy interesante. Escribí un pequeño artículo en el que digo que no deben preocuparse, porque las cosas están bastante bien. La pregunta hoy es si avanzarán o no hacia un verdadero sistema de publicidad obligatoria de las donaciones individuales y si regularán o no las donaciones extranjeras. Actualmente, los partidos informan voluntariamente un año después de la elección quién contribuyó con cantidades superiores al umbral prefijado, pero no dicen qué cantidad, lo que significa que pueden haber dado 50 mil libras o 5 millones de libras. De modo que necesitan mejorar la transparencia del sistema y ver cómo implementarlo. También deberían tomar medidas respecto de las donaciones extranjeras. En cuanto a límites a los gastos electorales totales, en Gran Bretaña ha habido restricciones a los gastos en los distritos electorales desde fines del siglo XIX. Los gastos por circunscripción no pueden ser mayores que el equivalente de US\$ 10.000 a US\$ 12.000. Pero, por supuesto, esto sólo se aplica a las actividades de campaña y no a los cuatro años anteriores al comienzo formal de una campaña. Además, sólo se refiere a las actividades de campaña de candidatos al Parlamento. De modo que si un candidato coloca afiches en los principales caminos y autopistas para que puedan ser vistos por los transeúntes que ingresan a un distrito, y que digan ‘Vote por los laboristas’, eso no se considera incluido dentro de los límites de la circunscripción. En realidad, pienso que los límites por circunscripción han funcionado sólo porque no hay límites a los gastos de los partidos a nivel nacional. Y como esto significa que los partidos tienen amplia libertad para distribuir sus recursos como mejor les parezca, los límites al gasto por circunscripción no suscitan mucha controversia. Recordemos también que el apoyo a los candidatos individuales juega un papel más bien pequeño en la política británica, por lo que la actividad electoral tiende a darse a nivel de partidos y, por ende, a nivel nacional. Ahora, ¿ingresará Gran Bretaña al mundo de las limitaciones a los gastos de los

partidos? ¿Aprobarán los británicos el financiamiento público de los partidos políticos? Me aventuro a predecir que rechazarán ambas medidas. Lo que posiblemente harán, creo yo, es proporcionar más subsidios públicos a los partidos de oposición en el Parlamento, a fin de que haya una oposición más vibrante, ya que el partido de gobierno es el que controla el escenario. También pienso que adoptarán un sistema riguroso de publicidad obligatoria para las donaciones individuales y que prohibirán las donaciones extranjeras. Dudo que vayan mucho más allá que eso.

—*Nos gustaría conocer su opinión acerca de tres sistemas posibles de regulación del financiamiento de los partidos políticos. El primero corresponde a la situación vigente hoy en Chile, que presenta tres características: a) los candidatos y los partidos no están obligados a mantener registros de las donaciones y gastos; b) tampoco están obligados a informar sobre sus estados financieros a las autoridades tributarias, ni a los jueces, ni, por supuesto, al electorado; y c) no hay límites a las donaciones ni a los gastos, con excepción de la publicidad electoral pagada por televisión, que está prohibida. ¿Piensa usted que con este sistema se puede prevenir la extorsión y la corrupción? ¿Hay algún grupo en los Estados Unidos que proponga esta forma de desregulación del financiamiento político?*

—Si dejamos de lado el único elemento que existe en Chile y que no se da en los Estados Unidos, cual es el tiempo gratuito por televisión que reciben los partidos y la prohibición de propaganda televisiva pagada, creo que nadie en mi país apoya un sistema parecido al estado natural que hay en Chile. La idea de que los actores principales, o sea, candidatos y partidos, no tengan que mantener registros de sus ingresos y gastos, y no tengan que entregar informes formales de ellos a las autoridades para su divulgación al público, me parece antediluviano. A mi juicio, la mezcla de falta de transparencia y ausencia de límites a las donaciones y al gasto da a los políticos la posibilidad de extorsionar a los grupos privados y permite un sistema de favoritismo, sobornos y comisiones clandestinas, sin que nadie pueda cuestionar si diversas decisiones políticas fueron influenciadas por los ‘favores’ hechos a los políticos. Por ende, yo diría que aun los más exaltados desreguladores en Estados Unidos no aceptarían el actual sistema chileno.

—*¿Por qué daría lugar a la extorsión por parte de figuras políticas a la empresa privada?*

—Porque lo hemos visto en los Estados Unidos. De hecho, en la mayoría de las democracias el gobierno tiene considerable poder. Quienes ocupan altos cargos, elegidos o designados, a veces están en situación de

afectar el bienestar de entidades privadas. Por ello, las entidades privadas y sus dirigentes temen que el gobierno los castigue con alguna medida. Tienen miedo de que su voz pueda ser excluida de las deliberaciones sobre asuntos que podrían afectarlos. En toda democracia son tan complejos los vínculos entre los sectores público y privado, que me parece esencial evitar que haya oportunidades para que una de las partes de esa relación pudiera obtener ventajas substanciales mediante la explotación de la otra parte. La prensa se suele centrar en el soborno, en cómo grandes intereses privados tratan de convencer a los políticos para que hagan lo que a ellos les conviene. Creo que tan típico como esto, pero mucho más preocupante, es la extorsión que puede ejercer un poder del Estado. Son numerosos los casos de obtención de fondos mediante presión. Lo vimos recientemente con el dinero blando obtenido por los partidos Demócrata y Republicano en 1996, pero también lo vimos en 1972 en la campaña presidencial.

—*Consideremos ahora un segundo sistema. Aún no hay límites a las donaciones ni a los gastos, pero hay tres regulaciones: primero, los partidos y los candidatos deben mantener una contabilidad completa de los ingresos y gastos, los que son auditados por las autoridades tributarias, pero sólo sobre una base confidencial; segundo, los delitos de extorsión y corrupción están tipificados legalmente y son sancionables; y tercero, los fiscales pueden investigar éstos y otros crímenes relacionados con corrupción, extorsión, etc., sólo sobre una base confidencial. ¿Cuál sería su evaluación de este sistema?*

—No lo encuentro satisfactorio porque carece de transparencia. Materias criminales quedarían como asuntos privados entre, por un lado, candidatos y partidos individuales, y por otro lado los donantes y las autoridades tributarias o fiscales que investigan potenciales delitos. Esto de ninguna manera entrega a los votantes información sobre qué tipo de intereses apoyan a qué partido o a cuál candidato, ni les permite saber si un parlamentario, por ejemplo, se ha enfrentado a una situación en que su obligación de defender el interés público ha entrado en conflicto con su interés privado de ser reelegido para un nuevo período, salvo que haya un juicio público por soborno o por otra violación de las leyes criminales. Ahora bien, en los Estados Unidos ha habido juicios por violación ostensible de las leyes del financiamiento de las campañas, los que han sido resueltos con mucho más éxito por los tribunales ordinarios o tributarios que por la Comisión Federal de Elecciones. Y la razón de ello es que esas otras instancias son más poderosas: tienen mayor discreción procesal y sus resoluciones van acompañadas de verdaderas sanciones.

Sin duda, la obligación de llevar un registro contable de las donaciones recibidas y de los gastos constituye una importante protección contra el error y un instrumento para descubrir genuinas ilegalidades y corrupción. Ésta es una condición necesaria pero no suficiente, ya que en este sistema no tienen cabida otros valores como, por ejemplo, dar a conocer a los votantes si hay conflicto de intereses.

—Un tercer sistema consistiría en introducir regulaciones específicas para asegurar un nivel mínimo de transparencia que pudiera prevenir esos conflictos de interés que usted acaba de mencionar. Por favor, considere tres opciones posibles en este caso. La primera: obligar a una publicidad periódica de toda la información contable a cualquier ciudadano interesado. La segunda: exigir la divulgación de información sobre la cantidad de donaciones y la identidad de los donantes en los casos en que presumiblemente pudieran originarse conflictos de intereses, como, por ejemplo, cuando los aportes de un solo donante sobrepasan en 10% todos los fondos recaudados por un candidato, o cuando la contribución de un solo donante sobrepasa los cien mil dólares, o algo así. Finalmente, la tercera opción es más drástica que la anterior, pues se prohíbe que los aportes sobrepasen algún techo considerado problemático. Estas prohibiciones serían una forma de limitación a las donaciones. ¿Cuál sería su evaluación de estas opciones respecto de su capacidad de prevenir la extorsión o los conflictos de intereses?

—En el caso de Chile, creo que la primera opción significaría un enorme progreso. El quid del asunto aquí es asegurarse de que exista un sistema de publicidad obligatoria que funcione, que haya capacidad de pedir, recibir y procesar informes para luego presentarlos a cualquier interesado de una manera comprensible. Sin embargo, me atraen más las otras dos proposiciones, que en realidad constituyen una forma de ver si es posible evitar, por así decirlo, que un candidato o un partido sean financiados de manera preponderante por cierto interés particular. Ahora, habría que diseñar un plan bastante efectivo de análisis y divulgación para hacer cumplir estas disposiciones, porque hay muchas maneras en que una entidad puede camuflarse dentro de otras entidades para hacer contribuciones. ¡Imagino a abogados trabajando rápidamente en esto! Unas palabras de advertencia: estas metas son un maravilloso punto de partida, pero otro asunto muy diferente es diseñar mecanismos para que funcionen en la práctica.

—El derecho a la libertad de expresión suele invocarse para impugnar los límites a los gastos electorales totales. Pero aunque el dinero sea muchas cosas, en ningún caso es ‘expresión’. Es lo que da poder para

hablar o para hacer que el discurso sea más efectivo. De modo que limitar los gastos totales no significa limitar la libertad de palabra misma, significa limitar su poder. Y, en realidad, es posible argumentar, precisamente en defensa de la libertad de expresión, que los gastos totales deberían limitarse, porque las diferencias de poder implican que algunos son más libres que otros, o que algunos ejercitan su libertad en perjuicio de la libertad de otros. ¿Qué piensa usted de este argumento?

—Creo que ese argumento tiene cabida en el ámbito filosófico. La pregunta es si cabe en el ámbito jurisprudencial. La Corte Suprema de los Estados Unidos no ha acogido bien los argumentos de este tipo, aunque puedo decirle que el ataque emprendido por el Brennan Center en su libro *Buckley Stops Here* es consecuente con el argumento que usted acaba de mencionar. De hecho, en una democracia siempre hacemos concesiones. Siempre estamos limitando la palabra con el objeto de permitir que los demás puedan ser escuchados. En las audiencias, por ejemplo, el tiempo se divide entre los oradores, y a ninguno de ellos se le permite hablar indefinidamente. No dejamos hablar a un estudiante durante 45 minutos en la clase. Y autorizamos a los gobiernos para que determinen el tiempo, lugar y la forma de hacer las elecciones, y para que establezcan reglamentos que prohíban a un candidato vociferar su propaganda por la calle principal durante las últimas 24 ó 48 horas antes de la elección, porque eso impediría escuchar a las otras candidaturas. Pero si el sistema está estructurado de alguna forma para acallar algunas voces, entonces se tiene un verdadero problema de libertad de expresión. Luego, el asunto se transforma en cómo abordar el problema. En los Estados Unidos hay una escuela de pensamiento en la comunidad legal que piensa que cualquier desafío exitoso al fallo del caso *Buckley* pondría en riesgo la Primera Enmienda de la Constitución. Hay otra escuela que piensa que eso puede hacerse, pero con cuidado, con justificación. Pienso que sería muy sano que estos argumentos se pudieran desarrollar y debatir. Pero creo que estamos muy lejos de que la Corte Suprema de los Estados Unidos, la actual por lo menos, sea receptiva a ese argumento.

—Ese argumento es muy riesgoso si se lo plantea así, porque el próximo paso sería abarcar la publicidad en general. ¿Cuánto dinero gasta Mercedes Benz tratando de vender un auto, en comparación con los demás? Luego, el caso de la religión: ¿cuánto dinero gastan ciertas iglesias para difundir su religión? ¿También vamos a limitar la publicidad en esas áreas? ¿Y por qué ha de ser tan distinta la política de la religión? ¿Qué pasaría con las campañas étnicas, con el aborto, con los pro vida versus los movimientos pro aborto opcional? Si cualquiera de estos proble-

mas va a ser resuelto sobre la base de que todos deberían sujetarse a cierto límite predeterminado de dinero a gastar para esos fines, terminaríamos viviendo en una sociedad muy distinta de lo que entendemos como una sociedad libre.

—Bueno, déjeme preguntarle lo siguiente: ¿considera usted ofensiva la prohibición que rige en muchas democracias del mundo de transmitir por televisión publicidad electoral pagada? ¿Es ésta una restricción a la libertad de palabra?

—*Es una restricción, al menos que ofrezcamos otra alternativa. Sería francamente impactante, por ejemplo, si en Chile se prohibiera la publicidad electoral en las radios. Además, la apatía, la falta de interés en la política, está de algún modo relacionada con este tema. Esta regulación para la televisión, que es donde se hace política hoy día, favorece a la despolitización de la sociedad. Es como imaginar el ágora de los griegos sin libertad de palabra.*

—El caso de los Estados Unidos es el mejor argumento en contrario que puedo usar aquí. Es decir, tenemos un acceso totalmente irrestricto a las bandas de transmisión de televisión y radio, tenemos candidatos que gastan millones y millones de dólares, tenemos toneladas de comunicaciones políticas, y hay cada vez menos interés en la política. Se piensa que hemos degradado nuestro proceso democrático con una publicidad política agresiva y sin sentido, que de ningún modo contribuye a elevar el nivel de discusión sobre el país y su futuro. No hay una relación clara entre la cantidad de tiempo que los políticos aparecen en pantalla y el compromiso del público con el proceso democrático.

—*Pero en los Estados Unidos no hay un sistema libre en la televisión, porque los límites a las donaciones individuales significan, de hecho, que la libertad política en este momento se está canalizando a través de la abogacía de temas específicos. Y, muy a menudo, vemos estas campañas negativas por televisión, en vez de tener una campaña política abierta. Quizás el sistema americano está distorsionado debido a tanta regulación.*

—Pero nosotros no regulamos el acceso de los candidatos a las bandas de transmisión de televisión. Ellos pueden hacer toda la propaganda que quieran, siempre que puedan pagarla. Eso sí, tienen que pagarla de su propio dinero, si son personalmente adinerados, o bien con el dinero recolectado de acuerdo a las regulaciones que limitan el tamaño de los aportes. Por cierto, esas regulaciones no se aplican a la abogacía de temas específicos.

En cuanto a la falta de interés en la política y en los procesos electorales, hay estudios que indican que mientras más ven esos programas las personas, incluso los avisos de candidatos, más decae su interés en la

política. Es decir, tendrían un efecto desmotivador sobre el electorado estadounidense.

—Sobre el argumento que se planteó recién con el ejemplo de la Mercedes Benz, se puede alegar que el directorio de la Mercedes Benz no decide lo que uno va a hacer con su vida, mientras que los políticos sí lo hacen cuando llegan al poder. Ellos tienen el tipo de autoridad necesaria para decidir cosas muy importantes. De modo que habría una significativa diferencia entre regular la publicidad de la Mercedes Benz y regular el financiamiento de una campaña política.

—Pienso que hay una diferencia significativa, como usted dice, entre la política y los otros casos, ya que la política trata de un ámbito público, y la política es donde se toman las decisiones de cómo se distribuirán los recursos de la sociedad. Mientras que esos otros temas, como la economía y la religión, son privados. Además, la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que garantiza la libertad de palabra, puede ser interpretada también de una forma que permita que aquellas voces que no tienen mucho dinero puedan participar. De hecho, hay otra enmienda a la Constitución, que es la Decimocuarta Enmienda, que surgió en la época de la Guerra Civil, que no se refiere al financiamiento electoral sino a la discriminación racial, que básicamente dice que no se debe privar a los ciudadanos de una protección igual ante la ley. Y si usted combina esas interpretaciones de la Decimocuarta y de la Primera Enmienda, puede argumentarse que un énfasis exagerado en la libertad de palabra, ya que la palabra equivale a dinero, realmente puede socavar esta idea, y se podría exigir que haya un ámbito público donde la gente tenga la oportunidad de expresarse, si no de una forma igual, porque nunca va a ser igual, por lo menos de una forma mínima para que puedan hacer llegar sus mensajes a los votantes.

—Pero eso es un asunto diferente. Esos no son límites; más bien se trata de un piso mínimo. Porque también pudiera darse una situación en que no hay límites, pero donde sí hay una plataforma básica para el discurso. En Chile ya logramos eso: hay acceso gratuito a la televisión, lo que es muy importante. Ahora, para lograr ese objetivo, que todas las voces sean escuchadas, ¿qué formas de financiamiento público indirecto cree usted que podrían funcionar?

—Es de lo que estamos hablando aquí precisamente. En primer lugar, tiempo gratis de televisión, algo que nosotros no tenemos pero que ustedes sí tienen en Chile. Ahora bien, a mi entender, la franja electoral gratis por televisión en Chile funciona bien para las elecciones presidenciales: hay pocos candidatos. Pero en las elecciones del Congreso, los 30

minutos de la franja deben dividirse entre todos los candidatos a la Cámara y al Senado, lo que proporciona muy poca cobertura para cada candidato individual. Pienso que ustedes tendrían que mejorar este aspecto y buscar otras soluciones. A su vez, se podrían contemplar subsidios para otras formas de contacto directo con el electorado como la impresión de panfletos y volantes, correo gratis. También ayudaría el que se subsidiaran los debates que son transmitidos por radio o por otros medios. De hecho, se ha descubierto que los votantes obtienen más información en esos escenarios en que los candidatos deben enfrentarse en público, en que se sienten obligados a decir algo.

Pero hay dos aspectos que quiero subrayar aquí. El primero es el grado en que los norteamericanos están descontentos con la evolución de las campañas. Las campañas en los Estados Unidos no han mejorado en proporción a los fondos invertidos, y hay varios grupos e individuos que están trabajando muy seriamente en este tema. El segundo es que somos una sociedad enorme y heterogénea, con muchos grupos de interés, y sus voces no deben ser acalladas. Debemos dejar que la gente hable, que formule sus puntos de vista. No queremos que un sistema de controles impida que estas fuerzas naturales se expresen en las campañas políticas. De lo que se trata, entonces, es de hacer frente, de algún modo, a la manipulación cobarde y cínica de políticos egoístas, que para lograr sus intereses mezquinos usan la bandera constitucional, la libertad de palabra y la abogacía de temas específicos. Porque eso es lo que está sucediendo. Pero no hay una solución fácil, y quizás hacer menos es mejor que hacer más, debido al costo de ir demasiado lejos. En el caso de Chile, probablemente significa ir de a poco, comenzando con la transparencia y las subvenciones indirectas, tratando de hacer frente también a la corrupción por otros medios, y luego ver cómo funciona durante un período.

—¿Es posible tener un sistema sin límites a los gastos electorales totales que funcione bien? En otras palabras, ¿es posible evitar la corrupción, cautelar la libertad de expresión y la equidad, y a la vez no tener límites a los gastos?

—Ése es el sistema que hemos tenido en los Estados Unidos durante la mayor parte de nuestra historia, y la mayoría de las democracias funcionan sin límites a los gastos. Los límites a los gastos son una excepción en el mundo democrático. De hecho, no hay límites que no sean violables en la práctica. Ahora bien, creo que una fórmula que combine verdaderos subsidios públicos para los candidatos aspirantes y límites relativamente altos a los gastos pudiera ser una transacción razonable. Pero hoy día esto no es factible en los Estados Unidos. Por eso pienso que una estrategia más

apropiada para mi país es tratar de abordar los problemas inmediatos que amenazan con colapsar todo el sistema, mientras se desarrolla un argumento jurisprudencial para regulaciones que impongan algunas limitaciones a la libertad de expresión y palabra.

—*Si se estableciera un piso mínimo de subsidios públicos, y hubiera una forma apropiada de transparencia, ¿serían entonces menos importantes los límites al gasto electoral total?*

—Ésa sería una atractiva combinación, un piso mínimo de apoyo público más un sistema genuinamente transparente. El problema es que en el mundo real emergen complicaciones con los pisos mínimos. En los Estados Unidos hay elecciones primarias y generales: ¿estaría disponible el piso mínimo para las elecciones primarias, o sería solamente para las elecciones generales? Si fuera sólo para las generales, ¿que sucedería con la competencia en los distritos en que hay un solo partido? ¿Cómo se trataría a los partidos minoritarios? Si exigimos umbrales altos para acceder al financiamiento público, ¿no estaríamos permitiendo que los partidos dominantes retuvieran para siempre esa condición? Por otra parte, si el subsidio se extiende a los partidos minoritarios, ¿no se estarían usando fondos públicos para crear candidaturas artificiales que no han demostrado, de hecho, ningún atractivo propio? Yo no sé en Chile, pero en los Estados Unidos hay muchos partidos chicos a los que yo no quisiera apoyar hasta que demuestren que tienen un apoyo popular más amplio. La opción del pleno financiamiento público voluntario, si lo analizamos detenidamente, daría la misma cantidad de dinero a todos los candidatos en las primarias de cualquier partido. Podría tocarle al partido Neonazi, o al partido de los Pedófilos. Y lo mismo sucedería en una elección general. Los candidatos del partido Demócrata o del Republicano tendrían que desarrollar sus campañas con el mismo dinero que el partido Verde, el de la Ley Natural, y los demás. Pienso que sería un problema. La solución de sentido común sería limitar los subsidios a los partidos que ya han demostrado suficiente fuerza, por ejemplo, mediante la obtención de algunos escaños en el Parlamento.

—*En países donde la sociedad está muy polarizada por motivos raciales, religiosos, o políticos, el uso de recursos públicos para crear este piso mínimo podría resultar inaceptable para la mayoría de la gente, porque dirían: 'No quiero apoyar a esta facción que sólo quiere destruirnos'. ¿Qué piensa usted?*

—Creo que una sociedad muy polarizada no estaría capacitada para adoptar un sistema como ése.

—*Uno de los ítems más caros en una campaña electoral moderna es la televisión, o las transmisiones en general. ¿Cuáles serían a su juicio*

los otros elementos más importantes y onerosos en las campañas electorales?

—En Gran Bretaña, por ejemplo, el gasto más alto es en carteles y posters. Últimamente, sin embargo, están recurriendo cada vez más al correo directo a personas, lo que es muy caro. Otro costo muy alto en muchas democracias es la mantención del personal que hace el trabajo preparatorio para las reuniones de campaña. Cada vez es más difícil obtener voluntarios gratis, y cada vez más los partidos políticos dependen de trabajadores pagados que hacen el trabajo a nivel de las bases que antes siempre fue gratis. ¡También hay países donde no se puede comprar avisos por televisión o radio, y donde sin embargo se gasta mucho más por votante que en los Estados Unidos! En Japón, por otro lado, es muy difícil el contacto directo de los candidatos con los votantes durante la campaña. Hay restricciones muy complejas a lo que pueden hacer los candidatos en los últimos 60 días de campaña. Por ejemplo, no pueden ir de puerta en puerta para hablar con los habitantes de su distrito, tampoco pueden poner avisos con sus nombres. Los posters son diseñados oficialmente y los nombres de los candidatos aparecen en letras de un tipo de cierto tamaño. En realidad, me gusta decir en broma que estas regulaciones no son para hacer campañas sino que para impedir que se lleven a cabo. Y como saben que pueden hacer muy poco durante la campaña, durante 2 a 3 años antes de la elección se dedican a desarrollar relaciones personales con los votantes. Hay que tener cuidado con lo que se hace. Al restringir cierto tipo de actividades durante una campaña, se puede empeorar la situación. En cuanto a la televisión, ya se ha demostrado que domina completamente la atención del público. A mi juicio, los países que han logrado de alguna manera prohibir la propaganda electoral pagada en televisión deben mantener esa prohibición. Les he aconsejado a los británicos mantenerla, y lo mismo deberían hacer los chilenos.

—¿Qué piensa usted sobre las limitaciones a la cantidad que una empresa o individuo puede donar a un partido o candidato?

—Bueno, hay países que ponen restricciones a las fuentes y límites a la cuantía de las donaciones, como los Estados Unidos y Canadá. Otros prohíben los aportes en dinero de los empleados públicos, para evitar que sus jefes los extorsionen. Sin embargo, los europeos me han dicho que donde los partidos tienen fuertes raíces históricas en ciertos sectores de la sociedad, como el Partido Laborista británico en los sindicatos de trabajadores, esas restricciones no tienen sentido, ya que de todas maneras el partido recibirá el apoyo institucional de esas organizaciones que actúan como intermediarios. Para los europeos, el concepto de ‘contribución mo-

netaria' se aplica a elecciones centradas en los candidatos, pero no a elecciones centradas en los partidos. En mi opinión, los límites a las contribuciones o donaciones son esenciales en los Estados Unidos para evitar que los políticos recauden fondos del sector privado mediante apremios y presiones indebidas. También ayuda a enfrentar el problema de las contribuciones que tienden a deslegitimar todo el sistema. Por ejemplo: cuando sabemos que un individuo está inyectando 5 ó 50 millones de dólares en una campaña y que la supervivencia de su empresa depende de las decisiones que pueden tomar los políticos. Por eso, pienso que las limitaciones desempeñan un papel positivo, siempre que se trate de una situación electoral centrada en el candidato y que ellas no violen las normas y prácticas tradicionales, porque si es así no funcionarán.

—*Consideremos el objetivo de asegurar suficiente competencia en las elecciones parlamentarias. Aparentemente, esto contribuye a asegurar que las preferencias de los votantes sean representadas adecuadamente por los parlamentarios elegidos. Este problema ha sido una preocupación importante en los Estados Unidos porque las tasas de reelección en el Congreso han llegado a cerca del 90%, en circunstancias que pocas elecciones son parejas. En Chile, por otro lado, no hay elecciones primarias, por lo que el poder de los partidos nacionales para nominar candidatos es mucho más grande que en los Estados Unidos. Dada esta situación, ¿qué recomendaría usted para que los votantes no se vean limitados a escoger entre los candidatos propuestos por las jerarquías de los partidos? ¿En qué medida se ve afectado esto en Chile por el sistema electoral?*

—Quisiera poder darle una solución. Estoy seguro de que el sistema electoral contribuye al nivel de competencia. En los Estados Unidos, las tasas de reelección de los titulares en el Congreso fluctúan mucho. Hubo un período de intensa competencia en la década de los 1970, con una gran rotación de miembros de la Cámara y el Senado, y luego entramos en un período de estabilidad, con una tasa de 98% de reelección de titulares. ¿No recuerdan? Ronald Reagan era nuestro presidente, todos estábamos felices. ¿Qué objeto tenía reemplazar a unos congresistas por otros? Luego tuvimos uno de los peores períodos de nuestra política. Había descontento con los políticos y comenzamos a tener una alta rotación. Y lo más importante, cambió el equilibrio en el Congreso. Esto ha resultado más benéfico para el sistema político que ningún otro cambio. La posibilidad de que el partido en el poder quede fuera disciplina en forma muy saludable el proceso político. De modo que, francamente, no importa si tenemos una cantidad grande de distritos con un solo partido y distritos sin mucha competencia, ni que sean reelegidos el 90% de los titulares. Lo que sí importa es que

haya suficientes escaños intercambiables (*swing seats*) para que con alguna frecuencia se pueda lograr un cambio en el control del Congreso. Así es como opera el proceso político, y pienso que ahora está funcionando de manera muy eficiente. Sería preocupante si comenzáramos otro período como el New Deal, en el que había un partido dominante que además tenía enormes ventajas para reunir fondos. Lo que importa es tener partidos que se alternen. Hay competencia cuando existe la posibilidad real de que la oposición pueda ser gobierno y que el gobierno pueda ser oposición.

—*¿Aun si los candidatos fuesen nombrados por las directivas de los partidos nacionales, sin pasar por las primarias?*

—En los Estados Unidos hemos llevado a cabo una serie de reformas para abordar precisamente este problema. Comenzaron a fines de los años sesenta, cuando se acusó a los partidos de corrupción y de no estar en contacto con el ciudadano corriente. Así fue que adoptamos elecciones primarias directas. Actualmente, las primarias funcionan para la mayoría de las elecciones legislativas. Aún hay un par de estados que siguen usando convenciones, pero con la posibilidad de que después se efectúe una primaria. En el proceso para nominar a los candidatos a la presidencia, son más los estados que recurren a las primarias que a las convenciones de partido. Indudablemente, las primarias son una válvula de escape. Ofrecen una oportunidad de operar por fuera de la jerarquía del partido, y en la medida en que los partidos sean insulares, jerárquicos y remotos, entonces hay algo a favor de este tipo de cambios. Sin embargo, probablemente fuimos demasiado lejos y debilitamos a nuestros partidos políticos. Elevamos a nuestros candidatos por sobre los partidos y fragmentamos aún más nuestra política. Por otro lado, conseguimos un sistema capaz de absorber los tremendos conflictos que surgieron en la sociedad estadounidense, especialmente en las décadas de los 1960 y 1970. Y, por lo tanto, dimos oportunidades para que las fuerzas que emergen dentro de la ciudadanía puedan movilizarse y tratar de influir en la nominación de los candidatos. Pienso que ésta es una válvula de escape muy importante. Creo que si los partidos en Chile se niegan a abrirse, se debería considerar seriamente la apertura a este tipo de procesos.

—*¿Hay algún país europeo que tenga algún tipo de elecciones primarias para elegir a los candidatos al Congreso?*

—No, que yo sepa. Los países europeos tienen sistemas de partidos fuertes. No obstante, se han reformado en alguna medida los procesos de elección de las mesas directivas de los partidos políticos. Por ejemplo, el gran éxito de Tony Blair consistió en disminuir el peso que tenían los sindicatos en la elección de la directiva del Partido Laborista. Los conser-

vadores en Gran Bretaña actualmente están haciendo un gran esfuerzo por flexibilizar un poco su proceso. Pero ningún partido en Europa, hasta donde yo sé, tiene algún sistema que se aproxime a las elecciones primarias que hay en los Estados Unidos.

—*Una de las consecuencias de las regulaciones del financiamiento electoral en los Estados Unidos ha sido la canalización de fondos hacia la abogacía de temas específicos, es decir, todos estos grupos que, básicamente, hacen una campaña negativa durante los últimos 30 días. Esta abogacía de temas específicos se lleva a cabo de diferentes maneras, por intermedio de fundaciones, instituciones y grupos de diferentes tipos. ¿Cree usted que es realista tratar de regular esas instituciones, o por lo menos exigirles transparencia? ¿O piensa que el choque con la libertad de palabra es inevitable y que no hay ninguna esperanza de regular en forma realista la abogacía de temas específicos?*

—Buena pregunta. Éste es el tema más difícil del debate sobre el financiamiento electoral en los Estados Unidos. Quisiera cuestionar un poco la premisa de su pregunta, que dice que la abogacía de temas específicos surgió debido a las restricciones del sistema, que fue una reacción natural dentro del sistema hidráulico del flujo de dinero. No fue así. Surgió de manera independiente. En los Estados Unidos no hay límites a los gastos para las elecciones al Congreso, y existen amplias oportunidades para que los grupos efectúen gastos independientes. El único caso donde admito que encaja su afirmación es en las campañas presidenciales. Bill Clinton vio esa oportunidad en 1996 y la usó. Pero si la Corte Suprema, o una corte menor, hubiera aceptado una opinión de la Comisión Federal de Elecciones sobre qué constituye abogacía ‘expresa’, que es la simple prueba de su significado, entonces este camino se le habría negado a Clinton. Es cierto, sin embargo, que el Partido Demócrata podría haber hecho publicidad, de todos modos, a favor del plan presupuestario de Clinton.

En verdad, no hay forma en que podamos regular la abogacía de temas específicos. Sin embargo, pienso que debería haber alguna modesta regulación de los avisos publicitarios que invocan los nombres y otra información de los candidatos cerca de la fecha de la elección. Por lo menos debieran estar sujetos a la obligación de publicitar el origen de sus fondos. También se debieran reducir las restricciones que afectan a las donaciones electorales provenientes de corporaciones y sindicatos, ya que esas restricciones han incentivado la creación de entidades artificiales para canalizar fondos durante las campañas electorales.

Pero esto debe ser abordado con cuidado. Hay que reconocer que cada vez más democracias se están transformando en plebiscitarias, que

vivimos en campaña, que los políticos y grupos de interés están constantemente transmitiendo mensajes que dan forma a la agenda pública. Y aunque esto no estuviera bien, continuará, y no creo que debiéramos tratar de ponerle límites. De lo que estamos hablando, entonces, es de intentar poner atajo a las infracciones de la ley. Nadie está tratando de prohibir la publicidad por radio y televisión; nadie está tratando de suprimir la comunicación política. Lo que intentamos hacer es darles a los candidatos, partidos y votantes una justa posibilidad de poder presentar su caso, de responder acusaciones, de saber de dónde vienen los cambios. Es difícil tener un electorado responsable y razonable si por lo menos no se le hace ese pequeño servicio.

—*Una pregunta sobre la desilusión con la política y la factibilidad política de aprobar reformas sobre el financiamiento de campañas. La intuición dice que si se le preguntara a la gente: '¿Le gustaría que se cambiara el sistema de financiamiento de campañas?', todo el mundo respondería: 'Sí'. Pero si luego se les preguntara: '¿Es éste uno de los problemas más importantes en su vida diaria?', la respuesta será: 'No'. Y si se les preguntase: '¿Cree usted que los políticos cambiarán alguna vez el sistema de financiamiento?', probablemente responderán: 'No, soy muy escéptico al respecto'. Por lo tanto, si se realizan estos cambios, ¿cuántos ciudadanos van siquiera a darse cuenta? ¿Cambiará esto la forma en que realmente se realicen las elecciones? ¿No correríamos el riesgo de desilusionar aún más a la ciudadanía realizando algunos cambios que no constituyen soluciones reales para sus problemas?*

—Ciertamente se corre ese riesgo. De hecho, una de las cosas en las que Chile debiera estar preparado para su ingreso al mundo de la transparencia es que no aumentará la confianza del público en el sistema político. En los Estados Unidos, el electorado tenía más confianza en el gobierno cuando el dinero se pasaba bajo la mesa, porque no se daba cuenta de lo que sucedía. Hoy tenemos transparencia. Hoy se sabe que tal Comité de Acción Política (Political Action Committee, PAC) hizo un aporte monetario a los miembros de tal comité que votó en tal forma. Mientras más información hay, más escéptica se ha vuelto la ciudadanía. Así que esto no es un ejercicio para aumentar la confianza de la ciudadanía en el gobierno, porque desgraciadamente la gente no invierte mucho tiempo y energía en estudiar estas materias. Ahora, si se les pregunta a los norteamericanos qué reformas específicas desean, responderán que reducir el gasto. Después se quejan: 'Bueno, yo no sé nada respecto de esos candidatos. ¿Por qué no nos informan más sobre ellos?' Lo que la gente dice no es una buena guía de cómo debiera reformarse el sistema. Más bien, la gente responde a la co-

bertura de la prensa. Y como los políticos se preocupan por la publicidad, la prensa sigue siendo una amenaza potencial para ellos. Necesitamos que la gente se enoje con el sistema para poder usar ese descontento como una amenaza a los políticos que no son responsables y lograr deshacernos de ellos. Es más, hay que preocuparse de que esta amenaza siga siendo creíble.

Lamentablemente, no tengo una buena respuesta para su punto más amplio, el temor de que si las reformas se introdujesen en forma incremental, la gente se quejaría de que las cosas no han mejorado. En el caso del dinero blando y la abogacía de temas específicos en los Estados Unidos, si sólo se pudiera mantener la situación actual, que no es buena, me quedaría contento, porque veo que el futuro puede llegar a ser mucho peor que el presente. Quizás la gente no aprecie las ventajas de mantener las cosas tal como están ahora.

—*Si se obligara a publicitar la información financiera de las campañas electorales, se debería crear una entidad fiscalizadora. ¿Cómo visualiza usted esta entidad?*

—Esto es en extremo importante. Los problemas administrativos suelen quedar relegados, como si fueran secundarios. A los legisladores no les gusta pensar en asuntos aburridos como la implementación y la administración. Sin embargo, estas reformas tienen éxito o fracasan, muchas veces, según sea posible o no administrar los estatutos. La experiencia de los Estados Unidos es que los estados han subinvertido en el personal necesario para administrar las nuevas leyes que aprueban y, como resultado, ni siquiera logran que funcione bien el sistema de publicidad obligatoria. Por lo tanto, primero hay que tener recursos administrativos adecuados. En segundo lugar, las leyes y regulaciones deben poder ser aplicadas. Tercero, me parece que se necesita algún tipo de entidad o autoridad que pueda tomar decisiones en caso de disputas. Nosotros hemos organizado esto de una forma totalmente equivocada. Tenemos una comisión integrada por tres demócratas y tres republicanos, por lo que fácilmente se puede llegar a un punto muerto. Y ésta es una entidad a la que el Congreso le puede recortar su presupuesto. De modo que se necesita una entidad fiscalizadora con algo de independencia y aislamiento. Se necesita un administrador fuerte. Y, junto con ello, se necesita un sistema judicial que sirva de válvula de seguridad para evitar que se cometan flagrantes violaciones de la ley.

—*Para terminar, ¿cuales son, a su juicio, los objetivos que realmente pueden lograrse mediante estas regulaciones?*

—Pienso que la responsabilidad (*accountability*) del sistema político puede aumentar cuando los votantes tienen algún conocimiento de los

intereses que están apoyando a tal o cual candidato o grupo de candidatos que están eligiendo. Creo que en Chile y en muchos otros países donde hay prácticas muy antiguas de clientelismo y sobornos, estas regulaciones ayudarían a que ellas disminuyeran. El clientelismo tiene un efecto distorsionador en las políticas públicas. Por lo tanto, si éste disminuye, pienso que puede mejorar la calidad de las decisiones públicas. Finalmente, me parece que al sacar a la luz el financiamiento de la política, controlamos en cierta medida las conductas indebidas y le damos al electorado cierta razón para pensar que existe algo de justicia y decencia en su democracia. □