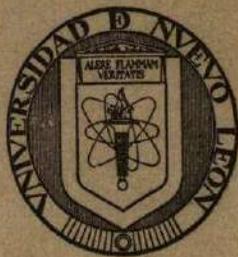


HUMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS

16



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

1975

EL FINANCIAMIENTO DE LAS ELECCIONES PÚBLICAS EN LAS
SOCIEDADES DEMÓCRATAS. UN ANÁLISIS DE LAS
ALTERNATIVAS Y DE SUS EFECTOS *

PROFR. DAVID G. DAVIES
Universidad de Duke

EN LA PASADA década ha habido un creciente número de propósitos para reformar el financiamiento de las campañas políticas y de las elecciones en los Estados Unidos. Estos planes han recorrido toda una gama; desde el limitar las contribuciones, los gastos y el tiempo permitido para la campaña, hasta la asistencia gubernamental para el financiamiento parcial o completo del costo de las mismas. El objetivo principal de este estudio es el examinar el caso del apoyo gubernamental para las elecciones, así como analizar algunas de las formas en que el gobierno podría implementar tal política.

Me refiero, en primer término, a una breve discusión acerca del financiamiento privado y luego a la cuestión de si es o no justificado el gasto del dinero público para las campañas políticas y las elecciones. ¿Puede darse el caso de forzar a los contribuyentes a apoyar tales actividades, o ser el argumento del control el que sostiene que las elecciones en una sociedad democrática deben ser financiadas con fondos de las fuentes privadas? Una respuesta razonada a estas preguntas debe tomar en consideración tanto las ventajas como las desventajas de cada una de las formas de financiamiento de elecciones.

VENTAJAS DEL FONDO PRIVADO

Pocas personas discutirían en los Estados Unidos que nuestro actual sistema de financiamiento de campañas podría mejorarse. Más aún, hay fuertes

* Este artículo se adaptó del próximo libro *Private Money and Public Relations: A Democratic Contradiction*. © por Joel L. Fleishman, David G. Davies, Gleen Reichardt, Robert B. Rice y Christopher G. Sawyer.

razones para sostener el principio general de la utilización de fuentes privadas de financiamiento. Una de las más importantes razones para esto descansa en que el contribuyente no está forzado a financiar la campaña política de un candidato que no desea apoyar. Un buen argumento puede formularse en el sentido de que es moralmente equivocado el forzar a un individuo para contribuir con parte de su riqueza a favor de un político, cuyos puntos de vista encuentra repugnantes y antitéticos a su propia filosofía y valores. El financiamiento privado permite al contribuyente escoger cuáles actividades políticas debe respaldar económicamente, si las hay, y a quién apoyar, si hay alguien. Así, la libertad del individuo no se perjudica.¹

Un efecto de apoyarse en un sistema de financiamiento privado, es hacer que los partidos políticos dependan en lo que mi colega Martin Bronfenbrenner ha descrito como "subvenciones financieras capitalistas para propósitos electorarios".² Sin duda, el Senador de los Estados Unidos, Walter F. Mondale, cree que "hay algo muy saludable y aún benéfico, al forzar a los candidatos a ir directamente al pueblo para obtener apoyo financiero en modestas cantidades."³ Harry Reasoner agrega que un sistema de financiamiento que permitiera a un donador dar una cantidad de dinero limitada "preservaría la necesidad, para los apoyados, de tener que cortejar a sus patrocinadores";⁴ ciertamente un saludable prospecto desde el punto de vista del electorado.

Ralph K. Winter Jr., un experto en el financiamiento de campañas, recalca otros argumentos importantes para preservar a nuestro actual sistema electorario de financiamiento privado. Observa que el dinero está sujeto a la ley de la utilidad decreciente y que es de menor uso para el beneficiario o partidario bien conocido, que para un recién llegado. Más aún, los candidatos que buscan el cambio, tales como el gobernador George Wallace y los opuestos a la guerra de los pasados años de 1960, pueden tener mucho más necesidad y pueden emplear mejor el dinero, que los candidatos con imágenes ya establecidas y apoyo del sistema existente,⁵ a través de la televisión, exposiciones de prensa y ayuda del gobierno en forma de personal, equipo y contactos en relaciones públicas. Una gran cantidad de dinero adicional sería necesaria para

¹ K. WINTER, Ralph, *Financiamiento de campañas y libertad política*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1973, p. 3.

² BRONFENBRENNER, Martin, "Notas sobre el futuro del capitalismo", manuscrito sin publicar para el Coloquio de Tokio, que se verificó en octubre de 1974, p. 4.

³ F. MONDALE, Senator Walter, "Prospectos de reforma de campaña", *The Christian Science Monitor*, enero 7 de 1974, p. F 8.

⁴ REASONER, Harry, "El mejor plan de campaña", *Ibid.*, 28 de diciembre de 1973, p. B 8.

⁵ WINTER, *op. cit.*, p. 4.

que el candidato que está en contra del "establishment" pudiera superar las ventajas inamovibles de los candidatos tradicionales. El financiamiento privado, por lo menos, permite al candidato ordinario tener una salida para lograr la oportunidad de competir sobre bases más igualitarias. También el afianzar su candidatura y demostrar sus méritos a los dirigentes políticos del partido, como a los donadores potenciales ante el público en general.⁶

Winter también hace notar las ventajas adicionales del financiamiento privado, las contribuciones privadas permiten medir la intensidad de sentimientos acerca de cuestiones específicas, lo que resulta ser valiosa información, la que de otra manera se perdería si ponemos absoluta confianza en una regla de decisión mayoritaria en nuestro proceso del voto. Más aún, las contribuciones pueden servir la función de ayudar a convencer a otros votantes de la solidez de la posición del donador. En suma, mancomunando sus contribuciones en apoyo hacia un candidato con el que están de acuerdo, varios ciudadanos pueden, ordinariamente, hacer conocida su posición con una mayor eficacia, que si cada uno persiguiera por sí mismo sus objetivos. Juntos pueden tomar ventaja de la economía a escala y de especialización.⁷

Las contribuciones privadas pueden también representar, indirectamente, intereses que en otra forma estarían mal representados; Winter cita, por vía de ilustración, un ejemplo sobre inversionistas de tierras, quienes contribuyen a un candidato opuesto a incrementar las restricciones sobre el uso de grandes áreas de tierra no desarrolladas. Lo que los inversionistas hacen, desde luego, es representar sus propios intereses económicos, pero en un sentido verdaderamente realista, también representan a los potenciales compradores de propiedades, cuyos intereses no estarían en otra forma incluidos en el proceso político.⁸

Finalmente, la falta de apoyo financiero ayuda a eliminar lo que en otra forma pudiera llegar a ser un exceso de candidatos.⁹ La cantidad de dinero obtenida en una campaña es más un reflejo de probabilidad de éxito que la causa de la elección.¹⁰ Un candidato popular, con firme dominio de los problemas, automáticamente atraerá el dinero así como los votos.

⁶ L. FLEISHMAN, Joel, "Libertad de expresión e igualdad de oportunidad política: La constitucionalidad de la campaña federal electoraria de octubre de 1971", 51 *N. C. Law Rev.*, 462 (1973).

⁷ WINTER, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁸ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰ FLEISHMAN, *op. cit.*, pp. 461-462.

El dinero de las campañas ayuda entonces a hacer el proceso de elección más ordenado y manejable.

BIENES PRIVADOS Y BIENES PÚBLICOS

He hecho notar algunas razones persuasivas para mantener el principio del financiamiento de elecciones privadamente. ¿Hay también razones compulsivas para apoyarse en elecciones subvencionadas por desembolsos del gobierno o de una política de impuestos? Con objeto de contestar a esta pregunta, es necesario examinar los conceptos acerca de los llamados bienes públicos y bienes privados.

En el área del mercado privado, un individuo que desea comprar un bien privado o un servicio, voluntariamente paga el precio solicitado con objeto de obtener derechos de propiedad y uso de la cosa. Por medio de este acto voluntario, revela sus verdaderas preferencias hacia bienes económicos particulares. Cada persona, en un mercado privado, envía señales a los hombres de negocios al votar con sus dólares y los hombres de negocios, en cambio, traducen esas señales en variados modelos de producción diseñados para encontrar a las demandas de los consumidores. Un comprador está excluido de disfrutar los servicios de un bien si no está dispuesto o es incapaz de pagar el precio fijado para el artículo.

En el mundo de Adam Smith, cada individuo, siguiendo su propio y mejor interés en el área de mercado privado, sería "guiado por una mano invisible a promover un fin que no era parte de su intención".¹¹ Smith concluyó que el mecanismo del mercado —a través de la acción individual—, proporcionaría lo máximo del bienestar, tanto en lo privado como en lo social. En el lenguaje del economista, una eficiente distribución de recursos de acuerdo con las demandas y deseos individuales, existe, si para cada una de todas las mercancías, el precio iguala el costo marginal y el costo total de producir la óptima suma de cada cosa es a lo mínimo.

Esta conclusión, sin embargo, descansa principalmente en dos importantes puntos fundamentales: que hay competencia en el área del mercado, y que no hay efectos importantes indirectos o externos en lo individual, como resul-

¹¹ SMITH, Adam, *La riqueza de las naciones*, Modern Library Edition, 1937, p. 423.

¹² Z. KAFOLIS, Milton, *Bienestar económico y programas de subsidio*, Gainesville, Florida: Universidad de Florida, 1961, p. 6.

tado de decisiones económicas hechas por una tercera parte.¹³ El último punto es en ocasiones referido como la hipótesis de independencia. Alfred Marshall, el gran economista inglés, fue el primero en desechar cualquier duda acerca de la hipótesis de independencia de Smith; y más recientemente, el profesor W. J. Baumol, notó que no sólo hay muchas apariencias externas de producción observadas en nuestra economía, sino que los casos de apariencias externas de consumo son la regla más que la excepción.¹⁴

La existencia de apariencias externas significa que el costo total de una actividad económica es diferente del costo privado y que el área del mercado privado puede no proveer a incrementar al máximo el bienestar social. En el caso de una fábrica que está arrojando humo sobre terceras partes, los costos soportados por la firma al elaborar su producto, son menores que los costos totales a la sociedad, desde que éstos incluyen el costo del humo cargado por las terceras partes junto con los costos a la firma. Importante, desde el punto de vista del incentivo, el costo del humo sobre las terceras partes no es sentido por los propietarios de la fábrica. Obviamente, los costos son más bajos para los propietarios, quienes hacen las decisiones acerca de la fuente del uso y de la producción de lo que podrían ser, si los propietarios hubieran tenido que pagar también por los costos incurridos por las terceras partes.¹⁵ Desde que así es esto, muchos recursos pueden ser distribuidos a tales firmas y el precio del mercado privado puede ser muy bajo. Si con nuestras instituciones actuales, sin embargo, cuesta más cobrar por los daños a terceros que en lo que éstos estiman, es económicamente eficiente mantener el *status quo*. Alternativamente, si los daños son de tal magnitud que excedieran el costo de cobro y distribución para afectar a las terceras partes, entonces sería económicamente eficiente para el gobierno asegurar que los daños fueran pagados. Aquí, por tanto, hay una racionalización económica mayor por haber alterado el gobierno los resultados generados por la actividad en el mercado puramente privado.

El evasivo concepto de un bien puramente colectivo o público, es un caso de extrema apariencia externa. Un bien público, en efecto, puede definirse como uno en el cual su consumo o uso por una persona no disminuye la can-

¹³ Los efectos negativos externos o las externalidades son descubrimientos proporcionados por un individuo o asociación de individuos a otro individuo o grupo de individuos. El caso clásico de una externalidad negativa es la expulsión de humo y polvo de una fábrica sobre personas y propiedad.

¹⁴ BAUMOL, W. J., *Bienestar económico y la teoría del Estado*, Cambridge, Prensas de la Universidad de Harvard, 1965, p. 166.

¹⁵ Esos costos incluirían cosas tales como más altas cuentas claras, tanto para ropas y la persona, así como punto para hogares y los costos incurridos por más enfermedades y una más corta vida.

tividad disponible para otros individuos, una vez que el bien público se ha producido. El caso de la defensa nacional se menciona a menudo como un ejemplo aproximado del bien público. Así, cada residente de un país recibe el beneficio de todo el dinero gastado en la defensa nacional. El consumo de un residente en dicha materia no disminuye la cantidad disponible para su vecino. Cada individuo recibe aproximadamente la misma cantidad de protección.

Desde que no existe una forma económica para excluir a los individuos de disfrutar de los beneficios de los bienes públicos, éstos voluntariamente no se ofrecerán a pagar por tales bienes. Cada individuo razona correctamente en el sentido de que la cantidad de servicio que recibirá no estará relacionada con ningún pago de dinero. Como resultado, el mecanismo del mercado caerá para distribuir la óptima configuración de recursos para la producción de un bien público. En nuestro ejemplo citado, pequeño, si cualquier defensa nacional fuese financiada y producida como dejada al mercado libre. La implicación de este razonamiento, es de que, para disfrutar de los beneficios de un bien público, debemos organizarnos nosotros mismos, ya sea en un club, grupo, o gobierno y obligarnos a pagar derechos o impuestos para financiar un bien público.

¿Existe alguna relación entre el concepto de bienes públicos puros y las elecciones? ¿Puede establecerse un caso para las finanzas públicas de campañas políticas sobre la base de que tales actividades son puramente bienes públicos? La observación sugiere que los frutos de los esfuerzos de los legisladores son ordenamientos y leyes que son las bases de la política pública a la cual todos los ciudadanos de la municipalidad, Estado o nación están sujetos. Más aún, bajo un esquema de elecciones públicamente financiadas, no estamos simplemente sosteniendo campañas de candidatos individuales. El proceso electoral total puede ser visto como un bien público en un país con instituciones políticas democráticas y un individuo no puede ser económicamente excluido de los beneficios de un sistema democrático, aun si él se rehusará a apoyar voluntariamente su operación. Si estamos para evitar este problema gratuito adicional, debemos —como así lo hacemos con otros bienes públicos— obligarnos nosotros mismos a pagar impuestos en apoyo del proceso político democrático.

CARACTERÍSTICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS EN TODOS LOS BIENES Y SERVICIOS

Adelantando el pensamiento, sin embargo, podría uno objetar las implicaciones de que todos los ciudadanos reciben beneficios netos de una política

pública dada. Peter Steiner nota que tales programas de gobierno que encajan en la definición de un bien público, son difíciles de encontrar. De hecho, afirma que “el gran volumen de los gastos públicos (no defensivos), son para bienes y servicios que no encuentran definición. Carreteras, escuelas, pagos de bienestar social, medios de recreo, la vivienda, poder público, irrigación (entre otros), son importantes clases de gastos públicos que algunos (individuos) pueden estar imposibilitados de disfrutar; que pueden ser consumidos, ya sea totalmente o en parte, y que técnicamente pueden hacerse sujetos a los cargos de usuarios”,¹⁶ por ejemplo, el mecanismo del mercado privado. Tal posición tiende a anular la idea de que una política pública dada califique como un bien público. Si se está de acuerdo en que la política pública no se identifica con el criterio del bien público, entonces debe encontrarse alguna otra justificación para el financiamiento público de los congresistas, quienes formulan y expiden las leyes que son el fundamento de las políticas públicas.

Hay algunos otros aspectos no muy públicos ni privados que circundan el proceso de elección sobre el cual el candidato ganador ejercita derechos de propiedad. El ganador, en el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, obtiene un atractivo salario, generosos beneficios de jubilación, una oportunidad de “hacer el bien”, compromisos oratorios que pagan arriba de los 5,000 dólares por aparición, así como poder y prestigio. Más aún, miles de dólares, tanto para Washington, como para los gastos de la casa de la oficina del distrito, viajar tanto en los Estados Unidos como en el extranjero y tener el privilegio de franquicias, tanto en el aspecto privado como público, por el uso diligente de tales recursos le permite al individuo desarrollar todas las ventajas de un funcionario con la consecuente larga vida en servicio. La longevidad en el cargo significa más salario; beneficios de jubilación más y más elevados; más altos honorarios y más y más poder y prestigio a través de las designaciones del comité, presidencias y otros importantes servicios.

Hemos observado en los últimos párrafos anteriores, que las elecciones tienen aspectos tanto públicos como privados. En un periódico influyente, Vartkes Broussalian desarrolla esta idea acerca de que los bienes y servicios tienen ambas características, tanto privadas como no privadas y pueden ser parcialmente comerciables (o parcialmente no-comerciables).¹⁷ Del mismo tenor, Peter Steiner establece que el bien público puro es suficiente para justificar el

¹⁶ STEINER, Peter O., “El sector público y el interés público”, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, Joint Economic Committee, U. S. Congress, 1969, p. 24.

¹⁷ BROUSSALIAN, V. L., “Non-marketability and Public Expenditure Theory”, *27 Public Finance*, p. 16.

gasto público, pero que la existencia de un bien público puro no es necesaria para justificar los gastos públicos. Como Broussalian lo señala, y lo demostramos en el caso de las campañas, las características de lo no privado o público, están siempre presentes en los bienes y servicios y la demanda para este aspecto de bien o servicio puede cambiar. Si el cambio en la demanda es lo suficientemente fuerte, apretará el gatillo de la maquinaria decisoria del gobierno para proporcionar rendimiento. En el caso propuesto, esto significaría el financiamiento público de campañas.

CARACTERÍSTICAS PÚBLICAS DEL PROCESO ELECTORAL

Hay tres factores, cada uno de los cuales tiene características de lo no privado o público, asociadas con el quehacer de las campañas y los trabajos de una democracia que aún no hemos mencionado, los que en el despertar de las irregularidades de la elección de 1973, en los Estados Unidos, pueden causar la demanda pública para alterar un estilo que pudiera conducir a los gobiernos a financiar el proceso electoral. Todos los factores se centran alrededor del tópico crucial del dinero. El primero es la preocupación del público acerca de que los candidatos puedan ser desviados de la carrera para el desempeño público debido a la falta de fondos. En segundo término, la indebida ventaja que ciertos candidatos adinerados tienen, es otro factor que puede incrementar la demanda de los votantes para lograr la ayuda gubernamental. Las oportunidades desiguales suministradas por la riqueza de las familias Kennedy y Rockefeller, por ejemplo, son casos principales de ventaja indebida. El tercer factor, que está fuertemente saturado de características no privadas, es tal vez el más importante punto, mismo que resulta dañoso en contra del financiamiento de elecciones puramente privado en nuestra estructura democrática.¹⁸ Éste es el problema de la influencia indebida que ha llegado a ser una cada vez mayor área sensitiva.

La evidencia continúa ascendiendo, a grado tal, que los votantes están poniendo más y más énfasis en las características no privadas, asociadas con el quehacer de las campañas. Los votantes están reclamando un cambio como resultado de recientes situaciones notorias que manifiestan indebida influencia. Algunos de estos escandalosos hechos, largamente dados a la publicidad, son: el caso de la ITT, en el que la demanda antimonopolista del gobierno en contra de la corporación se arregló fuera de la corte, una vez que la propia ITT ofreció una gran suma de dinero para ayudar al financiamiento de la

¹⁸ STEINER, *op. cit.*, p. 24.

convención del partido republicano.¹⁹ La repentina marcha atrás de la política de la administración, permitiendo más altos apoyos del gobierno para sostener el precio de la leche,²⁰ después de que los productores contribuyeron con cerca de 400,000 dólares en donativos para la campaña,²¹ el caso Vesco, en el que fueron donados 200,000 dólares en efectivo al comité para la reelección del presidente (Nixon), por Robert L. Vesco, cuya firma estuvo bajo investigación por la comisión de valores y cambio. Factores adicionales están causando a los votantes el concentrar su atención sobre los aspectos no privados del quehacer político en una campaña, así como el proceso democrático, con el posible aumento de la regulación gubernamental y el apoyo financiero de todo el proceso, son las espectaculares revelaciones de contribuciones ilegales hechas por corporaciones en las elecciones de 1972.

Hay una creciente evidencia para sostener la hipótesis de que el votar y el contribuir público, están enfatizando más y más los aspectos no privados de la fase electoral de nuestro proceso democrático. Los ciudadanos privados están hablando ahora tan claro como nunca lo hicieron antes en contra de la manera actual del financiamiento de campañas.²² No deberemos, sin embargo, de sorprendernos si los votantes cambian su manera de pensar y deciden que las características públicas del proceso de elección son más importantes en sus aspectos privados. El otorgamiento de fondos públicos del proceso electoral será entonces cuestión de tiempo.

FORMAS GUBERNAMENTALES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL PROCESO ELECTORAL

Si los ciudadanos cambian su manera de pensar acerca de la importancia de las características públicas del proceso electoral y debido a esto demandan el financiamiento gubernamental de las campañas políticas, surge la pregunta: ¿Qué forma podría tomar esta ayuda financiera gubernamental? Por

¹⁹ OTTEN, Alan L., "Políticas y gente", *The Wall Street Journal*, 26 de abril de 1973, p. 24.

²⁰ LANDOVER, Jerry, "Leche y dinero", *The Wall Street Journal*, 21 de septiembre de 1971, p. 1.

²¹ OTTEN, *op. cit.*

²² Irving Kristol ilustra apropiadamente esta opinión suya cuando afirma: "...Una cosa cierta que aparece de este lío (Watergate) es la legislación afectando a los gastos de campaña. Ésta será largamente retrasada. Como un resultado del Watergate, las campañas electorales en el futuro ciertamente van a ser más baratas y los políticos americanos serán de aquí en adelante menos corruptos. La vida pública puede aún llegar

de pronto, hay cuatro importantes métodos que pueden ser usados por los gobiernos para canalizar los recursos de los contribuyentes a los aspirantes a políticos. Éstos son: Subsidio directo (ya sea con provisión en efectivo o en cierta clase de bienes específicos o servicios); rebaja de impuestos, deducción del impuesto y crédito de impuesto.

Desde hace tiempo los economistas llegaron a la conclusión de que desde el punto de vista del beneficiario, existe una diferencia entre el subsidiar en efectivo, en un aspecto, y el hacerlo con bienes específicos y servicios en otro. Han sido capaces de probar que los beneficiarios individuales de programas de subsidio están en mejor posición si reciben dinero, más que cosas o subsidios de precio específico. Diferente de la ayuda en efectivo, los subsidios específicos podrían restringir las preferencias del candidato político. El efectivo a usarse para todos los consumos de la campaña es superior al del gobierno, reduciendo solamente el precio de televisión por un subsidio. Los subsidios directos en efectivo permiten al candidato el comprar esos consumos de campaña y de que son los más propensos a explotar sus únicos talentos en la campaña. Los subsidios directos generales también minimizan el papel del gobierno en influenciar la naturaleza y forma de la campaña. Un efecto importante de cambiar al financiamiento puramente público de las campañas, es hacer entrantes carreras políticas y los gastos derivados de la campaña resulten más baratos al candidato. Mientras que el costo de tiempo no pueda variar mucho, el costo del dólar está menos restringido. Siguiendo la primera ley de la economía, cuando cualquier cosa de valor llega a ser menos cara, más de ella será adquirida. *Ceteris paribus*, más individuos, incluyendo aquéllos con recursos financieros limitados, ingresarán al proceso electivo y democrático como candidatos. Como consecuencia, la suma de apropiaciones para la subvención será más grande que algunos de los proponentes del subsidio gubernamental calculan. Pero esto puede ser un precio reducido a pagar si ambos subsidios públicos permiten más igualdad de oportunidades para los candidatos y disminuye la influencia indebida.

Existe un efecto referido de la suscripción del gobierno a las campañas. Por vía de ilustración, la proposición del senador Hart para el financiamiento público de campañas en los Estados Unidos, permite que con diez centavos por votante, el subsidiar a los candidatos en las elecciones primarias.

a ser más atractiva para hombres de más finos espíritus y sensibilidades —aunque esto es tal vez una de esas perennes fantasías que encantan la imaginación de reforma—. En cualquier forma, no hay simplemente nada para ser dicho en favor del presente sistema —nadie ha sido capaz de decir alguna cosa inteligente en su favor— y la reforma es eminentemente descable". Irving Kristol, "¿Qué es lo que viene después del Watergate?", *Wall Street Journal*, 14 de junio de 1973, p. 16.

En California, esta fórmula daría a cada candidato a través de todo el Estado, aproximadamente 1,400 dólares, una estimación garantizada para proveer a muchos candidatos para cualquier senador que sea apoyado. Tales grandes cantidades probablemente trabajarían en desventaja del apoyado, desde que éste ahora normalmente tiene la ventaja de haber obtenido un gran fondo privado siempre en aumento, sobre los recién llegados que son desconocidos. Mientras sea solamente una hipótesis, ciertamente no está fuera de razón el predecir un más alto porcentaje de derrota para los apoyados bajo un programa de subsidio gubernamental.²³

El dinero público destinado a elecciones, tendrá un efecto definitivo en la estructura y naturaleza de los partidos políticos como actualmente los conocemos y comprendemos. Ya sea que éstos sean fortalecidos o debilitados, esto depende de cómo el dinero de los contribuyentes sea encauzado a los candidatos. Si los fondos son enviados directamente al candidato o a su representante, los partidos se debilitarán, ya que el político tiene poca necesidad de prestar atención a los jefes del partido. Similarmente, si los fondos son enviados a una comisión eleccionaria independiente, la que pagaría los gastos legítimos de la campaña sobre la base de recibos de cuentas, el poder del partido sobre los individuos será disminuido, si no es que deaparecería.

En otro aspecto, si los fondos públicos son apropiados directamente por los partidos políticos para las campañas congresionales y presidenciales, su fuerza y poder serían incrementados. De hecho, algunos observadores creen que los partidos nacionales serán refortalecidos en lo relativo a las organizaciones estatales y locales, y que la presente estructura descentralizada del partido, será grandemente alterada en detrimento de los grupos estatales y locales.²⁴ Si no hay abundancia de fondos, las decisiones en lo que respecta a lo que el candidato primario recibirá de subsidios gubernamentales y de cuánto dinero cada candidato, de qué estado o región, recibirá para la elección general, llegará a ser superior. El poder fluirá hacia los presidentes de los partidos y a los miembros de los comités ejecutivos, quienes pueden favorecer la confianza o bien retener fondo de los recalcitrantes.²⁵ Esta clase de arreglo puede llegar a estar peligrosamente cerca a una indebida influencia. Más aún, el contribuyente puede no estar de acuerdo en que los ciudadanos privados sostengan

²³ LARGE, Arlen J., "¿Cómo debemos financiar las elecciones?", *The Wall Street Journal*, 10 de mayo de 1973, p. 24.

²⁴ PENNIMAN, Howard R. y WINTER, Ralph K., *Campaign Finances*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1971, p. 26.

²⁵ El poder que los altos partidos políticos deberían tener, estimularán más fuertes sentimientos de la lealtad de partidos, tanto como en Austria e Inglaterra.

las posiciones más altas del partido pero no elegidos por los votantes, deberán tener el derecho legal para desembolsar el dinero público sobre una base arbitraria.

Otro efecto del financiamiento de elecciones carente de cuidados de método, es de que hay menos recursos y tiempo de trabajo disponible para todos los otros proyectos y esfuerzos en la economía. Todo el otro rendimiento económico es reducido, y así podemos tener "rendimiento de campaña". Una importante pregunta acerca de estos rendimientos es, ¿quién está pagando para qué? Casi bajo cualquier esquema de subsidio público y cualquiera que haya sido propuesto, la carga del pago para el "rendimiento de la campaña" será cambiado de los individuos más ricos a los más pobres, pero las sumas requeridas per cápita, bajo un plan de apropiación gubernamental, no será tan grande.

¿Qué hay acerca de la escala de operaciones? ¿Debemos esperar más recursos para ser dedicados para los gastos de campaña bajo el fondo privado o público? Ésta es una cuestión muy compleja que requiere mucho más reflexión y análisis. No debemos elaborar un argumento y sujetarlo aquí a una verificación empírica, sino solamente hacer notar algunos factores.

Después de observar el porcentaje de aumento en el gasto de la campaña privada en los últimos veinticinco años, pudiera parecer insólito el pensar que el consumo de la campaña pudiera aún ser más elevado bajo un plan de subsidio público. Importantes actividades de gobierno en un período de tiempo similar, sin embargo, revela una robusta actividad en su magnitud. Los gastos del gobierno federal y los impuestos que en la mayoría de los países han aumentado más rápidamente que el producto nacional bruto y neto. El empleo del gobierno federal en los Estados Unidos se ha incrementado más rápidamente que el empleo privado, el total de los salarios y sueldos federales y los sueldo y salarios por persona han aumentado más rápidamente que en el sector privado.²⁶ De hecho, la estructura del salario federal es ahora más alto que la del sector privado.²⁷ Más aún, de los veintiún años de 1954 a 1974, en los que el concepto del presupuesto unificado es consistentemente usado para calcular la posición del presupuesto del gobierno, el gasto gubernamental ha sido más grande que su ingreso en 17 de tales años. Sin duda, los últimos

²⁶ Tax Foundation, *Hechos y figuras en el financiamiento del gobierno*, Nueva York: Tax Foundation, 1973, pp. 24, 33, 34 y *Reporte económico del presidente*, Washington, D. C., oficina de imprenta del gobierno de los Estados Unidos, 1973, pp. 220-228.

²⁷ RATCHFORD, B. U., "Cambios recientes en las políticas de pago públicas", 25 *National Tax Journal*, 1972, pp. 531-540.

cinco años (1970-1974 inclusive), de la administración del presidente Nixon, revelan déficits totalizando casi los 90 billones de dólares.²⁸

La naturaleza de los sistemas de incentivo, derechos de propiedad y de los aspectos políticos, así como la inhabilidad para medir el rendimiento en el gobierno, presentan un ambiente diferente de aquél que se encuentra en el sector privado de la economía. No todas las políticas y decisiones del gobierno están aparejadas a la eficiencia económica. La falta de disciplina en el mercado de la economía en el uso de trabajo y materiales, probablemente permite más altos porcentajes de crecimiento en el uso de un recurso que en los negocios e industria.

¿Sería acaso en algo diferente un programa de subsidio de campañas políticas? Si el programa fuera enlazado a una fórmula que asignara fondos de acuerdo con el número de votantes elegibles, el subsidio del gobierno para la campaña política crecería, en números redondos, a la misma proporción que nuestra población. La tasa del crecimiento de la población está menos alejada que aquélla de la mayoría de las cosas del gobierno y mucho menos aún que el crecimiento en el sector privado. Entonces, uno se sentiría relativamente confiado acerca de la estabilidad de las apropiaciones para subvencionar a los candidatos políticos. Dos factores principales necesitan ser observados. Uno, es el ajuste en el subsidio permitido, debido a la inflación del tiempo extra, y el otro, es la posibilidad de un rápido crecimiento en una nueva comisión independiente de elecciones, que sería la que administraría el programa del subsidio. Aunque las agencias del gobierno y las comisiones tienen casi una forma misteriosa de sobrevivir y crecer, es difícil por ahora proferir el que grandes sumas de recursos sean consagradas a la administración del financiamiento público de las campañas. La comparación en el uso de recursos para el financiamiento de las campañas es precisar las diferencias entre cuántos dólares deberían ser dedicados a la campaña bajo el método privado voluntario y cuántos bajo el subsidio público.

Un último efecto del financiamiento de elecciones, ya sea por fondos privados o públicos, es el impacto sobre los precios relativos y la configuración del rendimiento físico. Cuando los fondos para una campaña son dados voluntariamente, éstos son retirados de otros usos. Desde que una relativamente gran cantidad de donación voluntaria se obtiene del más poderoso, es probable que esos fondos que van a la campaña estén más a expensas del ahorro e inversión que de consumirse. No hay duda que el consumo también es algo que disminuye por los donadores. Aunque la magnitud del cambio es pequeña, las tasas de interés que podrían esperarse inicialmente fuesen más altas, y los

²⁸ "Reporte económico del presidente", *Ibid.*, p. 267.

precios y el rendimiento del consumo de bienes más altos, para que el ingreso individual de compra sea más bajo.

En el caso del subsidio público, una más grande disminución en el consumo privado que bajo la donación voluntaria, sería de esperarse, debido a que muchos individuos con promedios de ingreso más bajos que los donadores voluntarios, serían obligados a cortar el gasto del consumo privado con objeto de dar asistencia al financiamiento de las campañas. La evidencia empírica sobre ingresos anuales y gastos revela que el más bajo ingreso es: como más grande sea la proporción de cualquier cambio en ingreso destinado a consumirse.²⁹ En otro aspecto, las tasas de interés, el ahorro agregado y la inversión en la economía, serían menos afectados bajo un subsidio público para gastos de campaña que bajo el presente esquema privado.³⁰

¿Qué hay de los efectos sobre la economía, cuando los fondos de la campaña son gastados? No parece que haya mucha diferencia, ya sea bajo el esquema voluntario o gubernamental, aunque es de esperarse que habría menos oportunidad para el gasto ilícito o no ético bajo un plan de subsidio público. Ya sea que los fondos voluntarios o los fondos de impuesto obligatorio sean usados para la campaña, la demanda de tiempo para la televisión y radio, los servicios de las firmas de relaciones públicas, escritores de discursos y programas, imprenta y publicación, publicidad en periódicos y revistas, sondeos de opinión pública, cuartos de conferencias, campañas de giras y viajes, y todos los demás detalles deseados para llevar una campaña política, no es probable que dependan en la naturaleza de la fuente de fondos. La demanda para tales partidos aumenta y sus precios aumentan. Las campañas políticas entonces causan el que la demanda, precio y cantidad de los detalles inconexos con las elecciones bajen, y la demanda, precio y la cantidad de detalles y servicios que los políticos usan en un intento para ser elegidos aumente.

INCENTIVOS DE IMPUESTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE ELECCIONES

Una deducción de impuesto es una suma de dinero que la ley permite sea sustraída del ingreso bruto para alcanzar un ingreso gravable. Es una cantidad, sin embargo, que no está sujeta a impuestos. La cantidad del impuesto

²⁹ En el vocabulario del economista la propensión marginal para el consumo de los grupos de ingreso más bajo es más alto que para los grupos de ingreso más alto.

³⁰ Para aquellos economistas que se adhieren a la teoría del ingreso permanente y al consumo, ahí habrá una pequeña diferencia entre el voluntario y los esquemas del gobierno, tanto como el efecto en el ahorro agregado y a la inversión se concierne.

ahorrado que un contribuyente puede llevar a cabo, depende de su clasificación en el impuesto sobre la renta. Mientras más alta sea su clasificación de impuesto, más grande su ahorro del mismo, y consecuentemente, más grande la pérdida de impuesto para la tesorería. Un contribuyente del 50% del porcentaje de clasificación, por ejemplo, si no da 100 dólares para fines de caridad, paga 50 dólares en impuestos y retiene 50 dólares para sí. Alternativamente, si da los 100 dólares a una causa caritativa, cede los 50 dólares que pudo haber guardado para sí, y a la tesorería le es negado el 50% en impuestos que hubiera recibido, si el contribuyente no hubiera hecho la donación caritativa y ésta obtenido los 100 dólares. Por lo tanto, al contribuyente le cuesta en la clasificación del 50%, solamente 50 dólares al dar 100, pero le cuesta 80 dólares al propio contribuyente en el 20%, donar 100 dólares.

En los Estados Unidos no fue esto así sino hasta que el congreso aprobó la ley de ingresos de 1971, el que las deducciones de impuestos fueron permitidas para contribuciones políticas. Aunque cinco estados tenían leyes similares, casi listas para su aprobación, ésta fue la primera vez en la historia de la nación que el gobierno central permitió incentivos de impuesto directo para campañas políticas.

Estas nuevas deducciones de impuesto permitidas, pueden usarse para contribuciones de los candidatos, comités o partidos políticos, en elecciones federales, estatales o locales. Las deducciones de impuestos para contribuciones políticas operan de la misma forma que los donativos para organizaciones caritativas, excepto en que sólo una mitad de la cantidad de la contribución política puede deducirse del ingreso bruto, y la máxima deducción es de 50 dólares.

Un crédito de impuesto difiere de una deducción de impuesto, debido a que el crédito directamente reduce la cantidad de impuestos que un individuo debe pagar antes que su ingreso gravable. La ley de ingresos de 1971, por vez primera permitió al contribuyente de impuestos único el reclamar un crédito de impuesto de la mitad de la suma destinada a fines pacíficos, arriba de un máximo de 12.50 dólares. Aquellos individuos colectivamente registrados por sus declaraciones pueden reclamar dos veces el máximo permitido para contribuyentes únicos.

Una importante ventaja que el crédito de impuesto tiene y le falta a la deducción, es la de que todos los contribuyentes pueden utilizar el crédito, no solamente aquéllos que pormenorizan las deducciones en sus formas de impuesto sobre la renta. Un crédito de impuestos de cantidad fija para todos los contribuyentes, tiene el efecto de hacer más progresiva la estructura del impuesto. Una cantidad dada del crédito de los dichos 25 dólares, es de un

porcentaje más bajo de un más alto ingreso, que aquélla de un ingreso más bajo. Debido a la forma en que los créditos de impuesto y deducciones del mismo actualmente funcionan en la práctica, los créditos son más atractivos a los donadores de más bajo ingreso, mientras que las deducciones son generalmente más atractivas para los contribuyentes de más alto ingreso. La adopción simultánea de los créditos de impuesto y deducciones, manifestada en la ley de ingresos de 1971, fue un factible compromiso entre los abogados de esos dos tipos de incentivos de impuestos.

El impuesto de las rebajas sindicales hechas por los patrones contenido en la Ley Long que el congreso aprobó en 1966 y suspendió un año después, representó nuestro primer esfuerzo federal para subvencionar las campañas políticas. Esta ley permitió al contribuyente el indicar si deseaba donar un dólar de su compromiso de impuesto al fondo presidencial de campaña de elección. El dinero reunido sería para los gastos de la elección para candidatos calificados como presidenciales (y vicepresidenciales) solamente. Las provisiones especiales se hicieron para la fijación de fondos para los candidatos de partidos minoritarios. Cualquier porción no usada del dinero sería devuelta a la tesorería de los Estados Unidos, una característica que sin duda garantizaría el gasto hasta del último dólar distribuido.

El impuesto de las rebajas sindicales hechas por los patrones tiene casi la totalidad de las mismas ventajas y desventajas de los créditos de impuesto y deducciones. Quizás su característica más importante sea su ineffectividad como un productor de renta y vehículo para fortalecer el esparcido apoyo financiero. De acuerdo con el servicio fiscal interno, de los 78.3 millones de las formas de impuesto llenadas por los contribuyentes, solamente 2.4 millones usaron el impuesto de las rebajas sindicales. Esta estimación representa alrededor del 3% de los contribuyentes. Estadísticas sobre las declaraciones archivadas a principios de 1974, sin embargo, indican que el porcentaje de los contribuyentes, usando la rebaja sindical, es mucho más alto que el año pasado.

Una importante ventaja de los incentivos de impuesto es que éstos evitan el difícil problema de la asignación de fondos que debe resolverse cuando el gobierno destina fondos públicos para el apoyo de las campañas políticas. Bajo un plan de apropiaciones directas, el gobierno debe decidir cuánto dinero debe ser distribuido y a quién o a qué organización política lo recibirá. Más aún, los funcionarios del gobierno deben tratar acerca de la difícil cuestión de la equidad, así como también de la constitucionalidad de varias fórmulas para no ser usadas con objeto de apoyar a los partidos políticos minoritarios y candidatos. Todas estas cuestiones son automáticamente resueltas bajo los esquemas del incentivo de impuesto.

Bajo tales esquemas hay una libre selección en la parte del contribuyente. Éste escoge exactamente quién va a recibir su contribución y qué cantidad debe darse, un resultado que le es negado bajo los planes de subsidio directo. Más aún, si el contribuyente político —cooperador—, llega a sentirse insatisfecho con un candidato o partido en particular, puede retirar su apoyo inmediata y directamente, una selección no abierta oportunamente a él bajo planes de directa apropiación. Esta habilidad efectiva de dar o retirar apoyos, da al contribuyente una sanción y alguna pequeña medida de influencia sobre los recipientes de su dinero.

En conclusión, un buen caso —por demás interesante—, puede hacerse para retener el método tradicional de usar los fondos privados para financiar las campañas políticas. En otro aspecto, una razonable y adecuada justificación teórica puede hacerse para el financiamiento público del proceso electoral. Por lo tanto, si los ciudadanos continúan en cambiar su opinión y ponen más énfasis en las características públicas del proceso de elección, será simplemente una cuestión de tiempo hasta que el financiamiento de elecciones gubernamental llegue a triunfar. Tenemos entonces que decidir si los subsidios directos o los mecanismos de impuesto desempeñarán mejor nuestras necesidades.