

## Dossier. “Las Elecciones en los Estados Unidos”



Valeria L. Carbone \*

### **‘Banca para ser presidente’: Las campañas presidenciales en los Estados Unidos y el rol del dinero en el proceso electoral estadounidense**

En el año 2008 me encontraba en los Estados Unidos cuando se llevaron a cabo las “primarias”, las elecciones partidarias que determinarían quienes serían los candidatos presidenciales por cada partido mayoritario. En ese entonces, la carrera por obtener la nominación como candidato del Partido Demócrata pareció dar más de una sorpresa. No sólo porque fue un personaje poco popular quien arrasó en las urnas y en la cooptación de súper-delegados para ganar la

\* Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Becaria CONICET. E-mail: [vcarbone.sit.ides@gmail.com](mailto:vcarbone.sit.ides@gmail.com). Una versión anterior de este trabajo fue publicada en *De Sur a Norte, Perspectivas Sudamericanas sobre los Estados Unidos*, “Las Elecciones Presidenciales de los Estados Unidos. Renovación del Liderazgo en 2008”, Fundación Centro de Estudios Americanos, 2008. Versión revisada y actualizada para la presente publicación.

nominación, el hoy reelecto presidente Barack Obama; sino porque “la” candidata al comenzar aquel proceso de nominación, Hillary Clinton, finalizó sin candidatura y con una deuda millonaria que superó los US\$ 30 millones de dólares. Según datos reportados a la Comisión Federal Electoral (*Federal Election Commission*, en adelante FEC), además de los US\$ 11.4 millones que Clinton aportó a su propia campaña, la por entonces Senadora por el Estado de New York, tenía una deuda personal que ascendía a US\$ 9.5 millones. Pero, en el camino hacia la Casa Blanca, Hillary no fue la única figura política que terminó con una deuda de esas dimensiones. El ex gobernador por el Estado de Massachusetts y precandidato por el Partido Republicano, Mitt Romney, gastó más de US\$ 44 millones con el objetivo de obtener la nominación de su partido.

La otra cara de la moneda pareció ser la del supuesto “fenómeno en recaudaciones”, el por entonces senador por el estado de Illinois, Barack Obama. Según datos oficiales, fue gracias a los aportes de “donantes menores” (personas que aportaron entre US\$ 1 y US\$ 100) lo que le habría permitido recaudar más de US\$ 350 millones, cifra que representó más del doble de lo que logró reunir su rival, el Senador John McCain (US\$ 150 millones). Este “fenómeno” dio lugar a uno de los grandes mitos en el mundillo de las estrategias electorales de los últimos años: Barack Obama había revolucionado las estrategias de recaudación de fondos de campaña al recurrir al sistema 2.0: Internet.

Los republicanos habían demostrado históricamente más eficacia a la hora de financiar sus campañas político-electorales. Sin embargo, cuenta la leyenda, que Obama y su equipo “descubrieron” en Internet un potencial que sus contrincantes no habrían sabido capitalizar: otorgar la oportunidad a los ciudadanos de formar parte y contribuir a una campaña electoral con tan sólo un *click* y desde la comodidad del hogar.<sup>1</sup> Gracias a los

<sup>1</sup> Uno de los primeros en recurrir a Internet como estrategia de recaudación de fondos fue el ex

altísimos montos recaudados durante su campaña, Obama sentó uno de los más importante y polémicos precedentes en el sistema político norteamericano de los últimos tiempos: se permitió rechazar los “fondos públicos” – que para las elecciones 2008 ascendían a US\$ 84 millones - que el Gobierno Federal provee a cada candidato a la presidencia para financiar sus campañas. Esto le permitió liberarse de las restricciones financieras que el programa de financiamiento federal impone y que circunscribe los gastos de campaña a lo que el fondo provee a cada candidato.

Este fue mi primer acercamiento a un tema por demás controvertido y poco conocido: el sistema de financiación de campañas presidenciales en los Estados Unidos y el papel primordial que el dinero tiene en el sistema electoral estadounidense.

Como pudimos apreciar no sólo en 2008<sup>2</sup> sino en la campaña electoral de 2012, todo el proceso insume increíbles cantidades de dinero, y parte importante (sino central) de la campaña se centra en las recaudaciones de cada candidato (reflejo directo de su nivel de popularidad y de los grupos de poder e intereses que los apoyan, utilizado como estrategia de captación de votos), más que en cómo este dinero es utilizado, o con qué fines.<sup>3</sup> Pareciera ser que las campañas

electorales se centran, cada vez en mayor medida, en el desarrollo de estrategias de recaudación de fondos, más que en llevar adelante campañas que sustenten un (posible, utópico o poco creíble) proyecto o programa político.<sup>4</sup>

Ahora bien, ¿De dónde proviene todo este dinero? ¿Y qué nos revela sobre el funcionamiento del sistema político estadounidense y de las políticas de financiamiento y recaudación de fondos de campaña en los Estados Unidos?

Desde el momento en que Estados Unidos comenzó a constituirse como estado independiente, hubo un cierto interés en reconciliar el rol del dinero en la arena política. El debate al respecto siempre se centró en aspectos tales como los efectos corruptivos de las contribuciones monetarias a candidatos a cargos públicos; cómo acotar la influencia de una élite acaudalada o de la burguesía sobre políticos, legisladores y funcionarios de diversa índole; y cómo evitar que desde el gobierno federal se implementen políticas que favorezcan a sectores políticamente influyentes o económicamente poderosos a cambio de abultadas contribuciones. Lo cierto es que existe una tensa relación entre dinero y política, directamente proporcional en influencia, cuyas previsiones debieron ser no sólo

---

governador por el Estado de Vermont y pre-candidato por el Partido Demócrata en las elecciones de 2004, Howard Dean.

<sup>2</sup> “Para Clinton, una deuda millonaria y muy pocas opciones”, *New York Times*, 10 de junio, 2008. “La deuda de Hillary Clinton asciende a US\$25.2 millones”, *Associated Press*, 21 de julio, 2008; “Obama sienta un récord sin precedentes: US\$ 55 millones recaudados para su campaña presidencial”, *Los Angeles Times*, 7 de Marzo, 2008. “Obama rechaza fondos públicos para su campaña presidencial”, *The Washington Post*, 19 de junio, 2008. “McCain advertido por la FEC sobre sus gastos de campaña”, *Washington Post*, 22 de febrero, 2008.

<sup>3</sup> Un ejemplo interesante de este hecho puede verse en la nota publicada por el periódico argentino *Infobae*, quien mencionó que “los 100 millones de dólares [recaudados por Mitt Romney] constituyen un récord para las actividades de recaudación de fondos este año, pero dista mucho de los 150 millones de dólares

---

captados por el demócrata Barack Obama en septiembre de 2008, el mayor volumen de fondos reunidos en un solo mes en la historia del país. (...) Un vocero del equipo del presidente demócrata señaló que la filtración de las cifras de la campaña de Romney obedece al deseo de su partido de distraer la atención sobre hechos negativos para su candidato ocurridos en las últimas semanas, en especial informaciones divulgadas de que parte de su fortuna fue colocada en paraísos fiscales”, en “Mitt Romney rompe récords de recaudación”, 5 de julio de 2012, <http://america.infobae.com/notas/53860-Mitt-Romney-rompe-records-de-recaudacion>. Consultado el 12-07-2012.

<sup>4</sup> “Obama viaja al Sur para de Estados Unidos para recaudar fondos de campaña”, *El Nuevo Herald*, 26/06/2012; “Presidente Obama inquieto por ventaja de Romney en recaudación de fondos”, <http://www.radiosantiago.cl/2012/07/10/presidente-obama-inquieto-por-ventaja-de-romney-en-recaudacion-de-fondos/>, consultado 12-07-2012.

clarificadas, sino legisladas y estrictamente supervisadas.

En los Estados Unidos, la institución que se encarga de regular y fiscalizar el financiamiento de las campañas electorales es la *Federal Election Commission* (FEC). Creada en 1975 como consecuencia de la enmienda a la Ley de Campañas Electorales de 1971, pasó a ser un ente regulador y controlador para el otorgamiento y uso de fondos federales o “públicos”. Además de publicar información relacionada con el uso de esos fondos por parte de los candidatos, la FEC verifica que éstos cumplan con los (laxos) requisitos de elegibilidad,<sup>5</sup> controla límites y restricciones en relación a donaciones y contribuciones monetarias, y supervisa el destino y uso de los fondos en elecciones presidenciales. La FEC certifica, además, los pagos de fondos federales, efectuados a través del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, y realiza auditorias para asegurarse que los fondos sean o hayan sido invertidos dentro de lo permitido por la ley. Bajo ciertas circunstancias, y en caso de incumplimiento o violación de alguna de las normas de la FEC, la comisión puede solicitar la devolución de los fondos otorgados.

Recibir financiamiento público para una elección significa que los candidatos reciben fondos del gobierno federal para gastos de campaña en ambas elecciones, primarias y generales. Los partidos políticos nacionales también son elegibles para recibir dinero federal para sus convenciones de nominación de candidatos.

Además de los fondos públicos, los candidatos pueden recibir donaciones o contribuciones

<sup>5</sup> Para ser elegibles para recibir fondos públicos, el candidato o comité de convención partidario debe primero (o simplemente) proporcionar una carta en la que se comprometa a: disponer de los fondos públicos únicamente para gastos relacionados con la campaña o convención electoral, limitar los gastos a las cantidades específicas permitidas por la ley de financiamiento de campañas, llevar registro y, de ser solicitado, proveer evidencia de los gastos realizados, cooperar en caso de auditorías internas, y, si es necesario, pagar cualquier multa civil impuesta por la FEC.

de sus partidarios, pero las mismas también se encuentran reguladas por la FEC. En un intento por darle “transparencia” al sistema de donaciones, se impone que la procedencia de las mismas sea publicada por el comité de campaña del candidato que recibe la contribución. Este es un aspecto cuanto menos controvertido del sistema. Muchos consideran que el hecho de que la contribución deba ser conocida, pueda tener consecuencias negativas a nivel personal o profesional. Los datos personales de ciertos donantes (nombre, dirección, ocupación) son considerados “información pública”, y los listados de los contribuyentes – al igual que las cantidades de dinero supuestamente aportadas cuando superan la barrera de los US\$ 200 – deben ser informados a la *FEC Public Records Office* y se encuentran disponibles en la web (<http://www.fec.gov/disclosure.shtml>).<sup>6</sup>

El que esta información sea pública ha hecho que (en apariencia) la afluencia de contribuciones de individuos particulares para la campaña de un candidato determinado se vea limitada. Lo cierto es que los contribuyentes (sobre todo los que aportan grandes sumas de dinero) optan por hacerlo a través de los Comités de Acción Política conocidos como “PACs o “*súper-PACs*”.

Los *Political Action Committes* (en adelante PACs) son coaliciones de grupos económicos o grupos lobistas<sup>7</sup> formados no sólo por

<sup>6</sup> “Under federal law, all contributions over \$200 must be itemized and the donor's occupation and employer must be requested and disclosed, if provided. The Center uses that employer/occupation information to identify the donor's economic interest. (...) Showing these clusters of contributions from people associated with particular organizations provides a valuable—and unique—way of understanding where a candidate is getting his or her financial support. Knowing those groups is also useful after the election, as issues come before Congress and the administration that may affect those organizations and their industries”, [http://www.opensecrets.org/pres12/include/contribmethod\\_pop.php](http://www.opensecrets.org/pres12/include/contribmethod_pop.php) consultado: 22-2-2013.

<sup>7</sup> Según el sitio <http://www.lobbyists.info/> hay aproximadamente 22.000 grupos de cabildeo en Washington, que representan desde intereses corporativos, a sindicatos, asociaciones profesionales,

individuos particulares, sino por corporaciones, sindicatos, instituciones financieras, bancos, multinacionales, e incluso contribuyentes extranjeros (ya sean estos individuos, gobiernos, partidos políticos, corporaciones o asociaciones). El PAC tiene entidad propia y puede aportar dinero como tal, lo que de alguna manera permite resguardar la identidad de los que deciden aportar dinero a la campaña de un candidato a través de ellos. Según el reconocido sitio OpenSecrets.org: "El dinero proviene de los PACs, sus miembros, participantes, empleados y familiares, subsidiarias y filiales. Debido a los límites impuestos [por la FEC] a las contribuciones [individuales], son estas organizaciones que agrupan a donantes las que - a menudo - conforman la principal fuente de fondos de los candidatos presidenciales. Estas contribuciones pueden provenir de miembros de la organización, o (en nombre de) sus empleados (y de sus familias). La organización [léase, PACs] puede apoyar a un candidato, o - si quieren de cualquier manera salir victoriosos en la apuesta política - a múltiples candidatos. Grupos que cuentan con redes nacionales de contribuyentes (...) realizan aportes particularmente grandes."<sup>8</sup>

Los contribuyentes que forman parte de estos grupos (llamados "cariñosamente" *bundlers*) "son personas que cuentan con amigos en altas esferas que, al toparse con los límites a

---

PACs, estudios de abogados, *think tanks*, intereses petroleros y del tráfico de armas (NRA, industrias relacionadas con el sector defensa), asociaciones médicas, de la salud y farmacéuticas; corporaciones multinacionales, holdings financieros, universidades, y lobbies de minorías raciales y religiosas.

<sup>8</sup> OpenSecrets.org es una organización sin fines de lucro dependiente del *Center for Responsive Politics*, un centro de investigación dedicado al seguimiento de los aportes económicos en la arena política de los Estados Unidos y su efecto en las elecciones y la política pública. Irónicamente, su funcionamiento también depende del "apoyo financiero proveniente de donaciones de fundaciones, contribuciones individuales e ingresos obtenidos de las investigaciones realizadas y concesión de licencias para el uso comercial." <http://www.opensecrets.org/pres12/contrib.php?cycle=2012&id=N00009638> consultado 23-2-2013.

las contribuciones personales, recurren a amigos, socios y personas dispuestas a dar y entregar los cheques para el candidato en un gran 'paquete'".<sup>9</sup> Hecha la ley, hecha (y reconocida) la trampa. De cualquier manera, se pretende que la principal fuente de financiamiento siguen siendo los ciudadanos ("*We, The People*"), y que los partidos políticos y PACs tienen un poco creíble protagonismo secundario.<sup>10</sup>

Antes de 1970, el flujo de dinero destinado a campañas electorales no se encontraba regulado en forma efectiva. Si bien existían normativas en relación a contribuciones monetarias y gastos de campaña, no eran respetadas o verdaderamente aplicadas. Fue en 1971 que el Congreso de los Estados Unidos sancionó la *Federal Election Campaign Act* (FECA), que estableció un sistema de financiamiento público parcial destinado a campañas presidenciales y estipuló la publicación de información sobre el uso de los fondos otorgados como requisito indispensable, además de imponer estrictos límites sobre contribuciones y gastos de campaña.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> "Bundlers are people with friends in high places who, after bumping against personal contribution limits, turn to those friends, associates, and, well, anyone who's willing to give, and deliver the checks to the candidate in one big 'bundle.'"; <http://www.opensecrets.org/pres12/bundlers.php> consultado 22-2-2013.

<sup>10</sup> Esto se revela en el hecho de que, a pesar de lo expuesto en este artículo, según "datos oficiales" las donaciones recibidas por los dos principales candidatos en las elecciones de 2012 fueron como sigue: **Barack Obama**: contribuciones individuales: \$715,150,163 (contribuciones de menos de \$100 - 32.2%; contribuciones de más de \$200, 67.7%); **contribuciones de los PAC: \$0**; dinero aportado individualmente por el candidato: \$5,000; Fondos Federales: \$0; "otros": \$522,529. // **Mitt Romney**: contribuciones individuales: \$443.363.010 (contribuciones de menos de \$100 --17.8%; contribuciones de más de \$200: 81.6%); **contribuciones de los PACs: \$1.076.496**; dinero aportado individualmente por el candidato: \$52,500; Fondos Federales: 0%; "otros": \$1.643.991.

<sup>11</sup> Samuel Kernell, Gary C. Jacobson, Thad Kousser, *The Logic of American Politics*, 5<sup>th</sup> Edition, University of California, San Diego, 2012, pág. 515.

Según lo estipulado por la FEC, y siguiendo los lineamientos de la *Federal Campaign Finance Law*, los límites establecidos para donaciones con las que se puede contribuir a una Campaña Electoral son los siguientes:\*

	A cada candidato	A un Comité Partidario Nacional	A un Comité Partidario Estatal, distrital o local	A Comités Políticos de otra índole
Un Individuo puede aportar hasta	El candidato de un partido mayoritario que haya aceptado financiamiento público no puede recibir donaciones adicionales. Sin embargo, un individuo puede ayudar a un candidato mediante contribuciones a un fondo mínimo exigido. Este fondo mínimo es una cuenta especial mantenida por candidatos que aceptan fondos públicos únicamente para cubrir gastos legales y de contabilidad incurridos en cumplimiento con la ley de financiamiento de campañas. Un individuo puede aportar hasta US\$2.300 al fondo mínimo exigido del candidato en cuestión. En el caso del candidato que no haya aceptado fondos públicos, el individuo puede asimismo aportar hasta US\$2.300 para su campaña a las elecciones generales.	US\$28,500	US\$10,000	US\$5,000
Un Comité Partidario Nacional puede donar hasta	US\$5,000	Sin límite	Sin límite	US\$5,000
Un Comité Partidario Estatal, de Distrito o local puede aportar hasta	US\$5,000	Sin límite	Sin límite	US\$5,000
Un Comité de Acción Política (PAC: Political Action Committee) puede donar hasta	US\$5,000	US\$15,000	US\$5,000	US\$5,000
Comités de Campaña Autorizados pueden contribuir con sumas de hasta	US\$2,300	Sin límite	Sin límite	US\$5,000

\* Información extraída del sitio web de la FEC: [http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfec.html#Contribution\\_Limits](http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfec.html#Contribution_Limits)

La preocupación por el flujo de dinero proveniente de los PACs, así como la forma de regularlo y restringirlo, data de comienzos del siglo XX. Históricamente, los candidatos a cargos públicos de envergadura (presidencia, senado, congreso) se han apoyado y sustentado en fondos “privados” para llevar adelante sus campañas electorales. El dinero jugaba así un rol sustancial en el desarrollo y resultado de las elecciones. En 1905, el Presidente Theodore Roosevelt pretendió impulsar una reforma del sistema de financiamiento de campañas, con el objetivo de eliminar actos de corrupción y tráfico de influencias. A pesar de que su campaña se había financiado con contribuciones provenientes de grupos industriales y ferroviarios, para Roosevelt “los aportes de las empresas a comités políticos, o con cualquier fin político, deberían estar prohibidos por ley”.<sup>1</sup>

El objetivo de imponer un sistema de financiamiento público federal apuntaba a reducir la dependencia que los candidatos podrían tener del aporte económico de corporaciones y grupos económicos.

<sup>1</sup> There is no enemy of free government more dangerous and none as insidious as the corruption of the electorate. No one defends or excuses corruption, and it would seem to follow that none would oppose vigorous measures to eradicate it. I recommend the enactment of a law directed against bribery and corruption in Federal elections. The details of such a law may be safely left to the wise discretion of the Congress, but it should go as far as under the Constitution it is possible to go, and should include severe penalties against him who gives or receives a bribe intended to influence his act or opinion as an elector; and provisions for the publication not only of the expenditures for nominations and elections of all candidates, but also of all contributions received and expenditures made by political committees. (...) if it is possible to secure by law the full and verified publication in detail of all the sums contributed to and expended by the candidates or committees of any political parties, the result cannot but be wholesome. (...) Not only should both the National and the several State Legislatures forbid any officer of a corporation from using the money of the corporation in or about any election, but they should also forbid such use of money in connection with any legislation save by the employment of counsel in public manner for distinctly legal services.”, Theodore Roosevelt, State of the Union Address, 5 December, 1905

Asimismo, colocaría a los dos partidos mayoritarios (Demócratas y Republicanos) en igualdad de condiciones financieras para enfrentar una campaña electoral (partiendo de la misma base monetaria), reduciendo el poder de candidatos de partidos independientes que, en ocasiones, no cumplían los requisitos de elegibilidad. Esto se convirtió en Ley en 1907, con la sanción de la Ley Tillman. La misma estableció la disponibilidad de fondos públicos para el financiamiento de campañas electorales nacionales, y prohibió a corporaciones y bancos contribuir a campañas y comités electorales, abriendo la puerta para que el Congreso promulgara entre 1907 y 1966 varias leyes y estatutos que reforzaron la ley Tillman.

Estos fondos públicos federales a los que venimos haciendo referencia se conforman a través del “*income tax checkoff*”.<sup>2</sup> En el pago del impuesto federal a la renta, los contribuyentes pasaron a tener la opción de redirigir US\$3 de sus gravámenes al *Presidential Election Campaign Fund*, administrado por el Departamento del Tesoro, para constituir estos fondos públicos. Si bien este es el sistema que sigue aún vigente, no parece ser la opción preferida por los contribuyentes, quienes prefieren aportar a las campañas en forma directa. Según la FEC, el número de contribuyentes que optan por el sistema federal del “Tax Checkoff” ha disminuido notoria y sistemáticamente desde comienzos de la década de 1980, alcanzando en el 2010 tan solo el 6.6 % de la población.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Los contribuyentes pueden optar por sí o por no en el *1040 Federal Income Tax Return*. Al optar por la opción YES, los fondos son redirigidos automáticamente al *Presidential Election Campaign Fund*, administrado por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.  
<http://www.fec.gov/info/checkoff.htm>

<sup>3</sup> Brian Frank, “Your \$3 Tax Check-Off and the Presidential Election Campaign Fund: An Obit?”, KCET.org; April 14, 2012; <http://www.kcet.org/news/ballotbrief/campaign-finance/your-3-tax-checkoff-and-the-presidential-election-campaign-fund.html>; accessed February 23, 2013.

Ahora bien, ¿Cómo se redistribuye el dinero de este fondo público? ¿Cómo llega a manos de los candidatos? Lo hace a través de tres Programas Federales, a los que los candidatos pueden recurrir:

- a) Un fondo “equivalente” para las Elecciones Primarias (*Matching Funds*): Con el objetivo de independizar a los pre-candidatos presidenciales de fondos privados para lograr la nominación de su partido, el Departamento del Tesoro ofrece equiparar los fondos privados que los pre-candidatos puedan reunir. Por cada contribución individual de hasta US\$2300, el Tesoro considera que son “equivalentes” los primeros US\$250 y los equipara.
- b) Programa Federal de Préstamos para Elecciones Generales: Para los candidatos que obtengan la nominación oficial de su partido. Los candidatos que aceptan este préstamo se comprometen a no recaudar o recurrir a fondos privadas. Solo pueden gastar lo otorgado por estos fondos federales y no pueden superar ese monto. Para las elecciones presidenciales 2012, este fondo alcanzó la suma de US\$91.2 millones para los candidatos de cada partido.<sup>4</sup>
- c) Programa de Préstamos para las Convenciones Nacionales de los Partidos Mayoritarios: Los partidos Demócrata y Republicano pueden recibir fondos públicos para realizar sus convenciones de nominación nacional. Para las elecciones 2012, la suma de este programa ascendía a US\$ 18.2 millones.<sup>5</sup>

Como hemos visto, estos fondos públicos se encuentran disponibles para los candidatos de los partidos mayoritarios - Demócrata y Republicano -, ya sea para las elecciones primarias o generales. Es el candidato, en lugar del partido, el que recibe los fondos públicos para llevar a cabo la campaña. Según

algunos analistas, esto pone a los Partidos en un lugar vulnerable desde un punto de vista institucional y los relega a un rol secundario dentro del sistema político, funcionando como comités de campaña proveedores de recursos que solo se ponen en acción cada cuatro años. En su funcionamiento, se asimilan más a coaliciones políticas que a partidos políticos en el sentido tradicional, y sus metas pasaron a ser objetivos de corto plazo, pensados específicamente para las elecciones que vendrán.

Es necesario tener en cuenta que al solicitar y aceptar estos fondos públicos (la norma hasta las elecciones del 2008), los candidatos se encontraban - en teoría - sujetos a restricciones. Entre ellas, se comprometían a gastar únicamente la cantidad que los fondos proporcionaban, a no recaudar o recurrir en sus campañas fondos privados alternativos, o a gastar más de US\$50.000 de su patrimonio personal. Estas previsiones fueron históricamente cuestionadas y puestas en entredicho. En 1976, luego de la debacle que implicó el caso *Watergate* para el sistema político norteamericano, la Corte Suprema de Justicia resolvió, en el caso *Buckley v. Valeo*, por la constitucionalidad de la financiación pública de las elecciones presidenciales y la competencia del Congreso para condicionar la aceptación de fondos públicos. Pero, al mismo tiempo, estableció la constitucionalidad de la obligación de los candidatos de informar sobre las contribuciones que recibieran y la difusión de las mismas. Es decir, “encontró plenamente justificada la fijación de topes en las contribuciones a las campañas para impedir la corrupción electoral y la apariencia de las mismas. Pero juzgó inconstitucionales las limitaciones de los gastos en que pudiera incurrir un candidato, y los topes en los gastos de un candidato financiados con dinero propio o de su familia”<sup>6</sup>, sobre la base de que estos topes atentaban contra la libertad de expresión y

<sup>4</sup> FEC:  
[http://www.fec.gov/ans/answers\\_public\\_funding.shtml](http://www.fec.gov/ans/answers_public_funding.shtml)  
<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Santiago Sánchez González, “La financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos”, UNED, Teoría y Realidad constitucional, N° 6, 2 ° semestre 2000, pág. 4.

asociación, derechos amparados en la Primera Enmienda de la Constitución.<sup>7</sup>

A partir de entonces, tanto los comités de campaña de cada candidato, como los comités partidarios pasaron a tener la obligación de reportar periódicamente a la FEC lo recaudado y los gastos realizados, informando asimismo, la procedencia de los fondos privados, aportando nombres, direcciones y ocupaciones de todos los donantes que hayan cooperado con sumas superiores a los US\$200. Legalmente, no es obligatorio reportar contribuciones realizadas por debajo de esa cantidad.

Candidatos y contribuyentes pueden “obviar” todas estas restricciones y, sin importar si los candidatos reciben o no dinero público, beneficiarse de las contribuciones privadas recurriendo a los llamados “gastos independientes”. Un “gasto independiente” es un expendio destinado a anuncios publicitarios y comunicaciones políticas que expresamente abogan a favor (o en contra) de un candidato determinado. Usualmente, estos gastos son realizados en forma “independiente” del candidato, por organizaciones políticas, sindicatos o corporaciones que, manejándose por cuenta propia, destinan el dinero para realizar sus propias acciones en favor de un candidato, o para llevar a cabo campañas sucias o de desprestigio del adversario. Esto implica que *formalmente* el individuo o grupo que realiza el “gasto independiente” no puede hacerlo bajo la solicitud, sugerencia, cooperación o *endorsement* (consentimiento) del candidato o su partido. Esto encierra ciertos “peligros

<sup>7</sup> “Cualquier restricción en la cantidad de dinero que una persona o grupo puedan gastar en comunicación política durante una campaña reduce necesariamente la cantidad de expresión, puesto que limita el número de problemas debatidos, la profundidad de su análisis y la dimensión de la audiencia a la que alcanza. (...) En suma, aunque las limitaciones de las contribuciones y de los gastos previstas en la ley implican ambas intereses fundamentales de la Primera Enmienda, los topes en los gastos imponen restricciones más severas sobre las libertades protegidas de expresión política y de asociación que las limitaciones a las contribuciones financieras.”, *Buckley vs Valeo*, 424, US 1 (1976)

políticos” ya que, en ocasiones, la “campaña sucia” no contaría con el aval, control o supervisión del candidato, su equipo de estrategias o voceros de campaña, y estas acciones políticas independientes pueden tener consecuencias negativas para el mismo candidato por el que pretenden abogar.

En 2010, la Corte Suprema decidió que el gobierno no puede imponer límites a estos “gastos independientes”, bajo la premisa de que dicha restricción atenta contra la Primera Enmienda. En ese momento, la reacción del presidente Obama fue de rechazo tajante: para él la decisión daba “luz verde a una estampida dentro de nuestra política de dinero con intereses especiales”.<sup>8</sup> Sin embargo, en febrero de 2012, pidió expresamente a los donantes demócratas que aportasen dinero a estos grupos independientes, para poder hacer frente al económicamente poderoso Partido Republicano. Después de todo, la aportación de estos comités externos ha llegado a ser de hasta 5.000 millones de dólares.<sup>9</sup> Sumas difíciles de rechazar y que realmente ponen en duda la pretendida (si alguna vez lo fue) independencia o falta de coordinación o apoyo de parte de los candidatos y sus comités de campaña.

### ¿Un sistema fallido?

La necesidad de modificar las leyes que regulan el financiamiento de las campañas políticas ha sido tema de debate durante años y es una cuestión que está a la orden del día. Ross Perot, político y empresario estadounidense, lo convirtió en tema de debate en los noventa, al tratarlo como eje central de su plataforma política como candidato a presidente en las elecciones tanto

<sup>8</sup> Luis O. Arechederra, “El dinero fluye sin límites en la campaña presidencial norteamericana”, ABC.es; 22/06/2012;

<http://www.abc.es/20120622/economia/abci-elecciones-estados-unidos-dinero-201206211958.html>

<sup>9</sup> Ídem.

de 1992 como de 1996.<sup>10</sup> John McCain y Ralph Nader<sup>11</sup> pusieron nuevamente el tema sobre el tapete en las elecciones presidenciales del año 2000.

McCain incluso impulsó, conjuntamente con el Senador Russell Feingold, una de las últimas reformas a la FECA: la sanción de la *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA; 2002). La Campaña Electoral del año 2000 había revelado un notable crecimiento del “soft money” en el desarrollo de la campaña electoral.<sup>12</sup> Este “dinero blando”, en referencia al recurso por parte de los candidatos a fondos privados para financiar sus campañas, había aumentado de US\$ 519 millones en 1996 a US\$ 629 millones en 2000. La *Bipartisan Campaign Reform Act* prohibió al Partido Demócrata y al Republicano recurrir al “soft money” para la financiación de sus campañas presidenciales, estableció nuevos límites legales y condiciones a los anuncios publicitarios, y aumentó el límite máximo de dinero que se podía contribuir en forma particular a un candidato.

Ante esto, los contribuyentes decidieron, en altos niveles, donar su dinero a través de comités partidarios que, bajo la apariencia de organizaciones de transparencia política o de

información electoral, abogaban a favor o por la derrota de candidatos particulares. Estos comités terminaron gastando impactantes cantidades de *soft money*: US\$ 500 millones en 2004, y US\$ 400 millones en 2008.<sup>13</sup>

En 2008, un suceso particular evidenció, de forma manifiesta y definitiva, las profundas grietas que el sistema presenta. Obama decidió, por primera vez desde que el sistema de financiamiento federal fue implementado, rechazar los fondos públicos para su campaña electoral por la presidencia de los Estados Unidos. Fijando posiciones, el ahora presidente arguyó que el sistema de financiamiento público, tal como existe, no funciona; y anunció su deseo de independizarse de un “sistema fallido” influido por reconocidos e institucionalizados grupos lobistas y de presión que actúan sobre funcionarios del Ejecutivo y del Capitolio.<sup>14</sup> En un pretendido acto de emancipación del Gran Capital, Obama resaltó – tanto en su campaña como en el primer tramo de su presidencia - que fue gracias a las donaciones de contribuyentes individuales, donantes menores, los “verdaderos ciudadanos norteamericanos”, lo que le permitió reunir los más de US\$ 340 millones que había logrado recaudar en 2008.<sup>15</sup> Oficialmente, Obama y sus

<sup>10</sup> En 1992 y 1996, Perot se postuló como candidato a presidente con un programa ultra-conservador, en el que llegó a proponer que el ejército saliera a las calles para proteger a los ciudadanos y reducir los niveles de delincuencia urbana. Logró un 19% de votos populares, significativo para un país dominado por dos coaliciones partidarias mayoritarias, como son el Partido Demócrata y el Partido Republicano.

<sup>11</sup> Ralph Nader es un reconocido activista y político ambientalista. Su plataforma política se basó principalmente en cuestiones relacionadas con los derechos del consumidor, medio-ambiente y políticas anti-monopólicas. Fue candidato presidencial por el Partido Verde en las elecciones presidenciales de 1996 y 2000. En 2004 se presentó nuevamente pero, en esa oportunidad, como candidato independiente de distintos partidos, en diferentes estados (Partido Reformista; Partido Populista).

<sup>12</sup> “Soft money” refiere al dinero recaudado en forma independiente y no-regulada por el partido y organizaciones partidarias. “Hard Money” refiere al dinero proveniente de los fondos públicos, cuya cantidad y destino están regulados por las normativas de la FECA.

<sup>13</sup> Samuel Kernell, Gary C. Jacobson, Thad Kousser, *The Logic of American Politics*, 5<sup>th</sup> Edition, University of California, San Diego, 2012, pág. 516.

<sup>14</sup> “We’ve made the decision not to participate in the public financing system for the general election (...) we face opponents who’ve become masters at gaming this broken system. John McCain’s campaign and the Republican National Committee are fueled by contributions from Washington lobbyists and special interest PACs. And we’ve already seen that he’s not going to stop the smears and attacks from his allies running so-called 527 groups, who will spend millions and millions of dollars in unlimited donations.” Obama to Break Promise, Opt Out of Public Financing for General Election. June 19, 2008. <http://blogs.abcnews.com/politicalpunch/2008/06/obama-to-break.html>

<sup>15</sup> Creemos extremadamente necesario relativizar el aporte de “donantes menores” a la campaña de Barack Obama en 2008. Algunas investigaciones de medios independientes revelaron que muchas empresas, fábricas y corporaciones realizaron aportes a las

colaboradores arguyeron que no habían aceptado dinero de parte de grupos lobistas. Sin embargo, y en aras de la honestidad, es imposible sobrevivir a una campaña – o a una presidencia - sin el apoyo político, y sobre todo monetario, de estos grupos de presión. Como afirma Larry Sabato, de la Universidad de Virginia, “todos saben que los políticos trabajan con lobistas. Tienen miembros de su staff que han sido lobistas. Si son electos, dependerán de ellos no solo para obtener información sino para tomar cruciales decisiones de gobierno. Hay muchísima hipocresía en la relación entre unos y otros.”<sup>16</sup>

Hacia 2012, esta relación era menos hipócrita, pero no por ello menos cuestionable. Obama aceptó libremente fondos de los PACs para su campaña de reelección, e hizo la vista gorda a todos los “gastos independientes”. Lo mismo hicieron los republicanos, cuyos “Super-Pacs” habían logrado recaudar, en las primeras semanas de la campaña, más de \$50 millones.<sup>17</sup>

---

campañas electorales de ese año en nombres de sus empleados, sin su consentimiento o conocimiento. Empresas como IBM donaron \$100 por cada uno de sus empleados, lo que permitió que el flujo de este dinero se mantuviera “fuera del radar” de la FEC (recordemos que no es necesario revelar las donaciones menores a 100 dólares), pero permitiéndole aún realizar un aporte millonario, constituyéndose en una de las principales estrategias de muchas empresas para aportar dinero sin infringir normas legales de la FEC... o del IRS.

<sup>16</sup> Analysis: Obama, McCain both have lobbyist ties. <http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/07/29/lobbyists/>

<sup>17</sup> “El grupo que aupó a Newt Gingrich, el «Winning Our Future», gastó más de \$16 millones. Sus principales respaldos fueron Miriam Adelson, de la Clínica Adelson, con \$12,5 millones; y su marido, Sheldon Adelson, con \$7,5 millones. Desde que Mitt Romney se impuso como candidato republicano a las presidenciales, los fondos del magnate Adelson se han decantado por él. Según el diario «Político», Adelson está a punto de donar \$ 1 millón como mínimo para el «súper PAC» de apoyo a Romney, «Restore Our Future». Precisamente este grupo es el que, hasta la fecha, más fondos ha aportado. Un total de \$46 millones. Solo desde mediados del mes de mayo, este comité aportó \$44 millones en todo tipo de anuncios de campaña, incluyendo correos electrónicos. Ello supone el doble de lo gastado por el equipo de campaña propio

## Algunas reflexiones finales

El objetivo de esta breve presentación ha sido el de explorar algunos de los principales aspectos del sistema de financiamiento de campañas electorales en los Estados Unidos, haciendo hincapié en el rol central que el dinero juega en los procesos electorales que, por un lado, dan continuidad al sistema político norteamericano y, por otro, dan preeminencia al dinero por sobre los candidatos.

El sistema descrito ha sido caracterizado como fallido, “resquebrajado”. Un sistema que da lugar a deudas millonarias y suspicacias de lavado de dinero y malversación de fondos. En los Estados Unidos, se debate y cuestiona constantemente el recurso tanto a fondos públicos como a fondos privados. Y lo cierto es que la carrera hacia la Casa Blanca se define en una lucha entre la financiación pública y la definitiva privatización económica de la política, en favor de esta última. El resultado de todo esto es que el sistema de financiamiento de campañas estadounidense, tal como existe hoy día, otorga abultados subsidios para cubrir siempre insuficientes costos de campaña. Los candidatos se encuentran cada día más presionados para obtener más fondos que su rival, lo que ciertamente no reduce, sino que aumenta su dependencia frente al aporte de grupos de interés económicamente poderosos.

---

del candidato republicano. Su primer financiador es Bob Perry, un constructor de Texas, que ha aportado \$4 millones. El principal comité que respalda la reelección de Obama, Priorities USA Action, entró en juego más tarde, desde febrero. Pero ya ha recaudado casi \$10 millones con fondos de Jeffrey Katzenberg, consejero delegado de *Dreamworks Animation*, o el presentador de televisión Bill Maher, entre otros. El grupo de apoyo a Rick Santorum en las primarias, el «Red White and Blue Fund», alcanzó los \$7 millones.”; Luis O. Arechederra, “El dinero fluye sin límites en la campaña presidencial norteamericana”, ABC.es; 22/06/2012; <http://www.abc.es/20120622/economia/abc-elecciones-estados-unidos-dinero-201206211958.html>

Según Raymond La Raja<sup>18</sup>, en un sistema bipartidista como el norteamericano, los debates acerca de la necesidad de realizar reformas al sistema político suceden en épocas de incertidumbre acerca del acceso a los recursos disponibles de alguno de los partidos mayoritarios. Por “recursos” se entiende no solo recursos materiales, sino humanos y aptitudinales. Hablamos de experiencia, capacidad e influencia para cooptar a una mayor cantidad de votantes, y atraer a influyentes y poderosos personajes de la arena política y económica. La incertidumbre aumenta cuando uno de los dos partidos parece llevar una importante ventaja sobre el otro en relación a la cantidad de “recursos disponibles” para ganar una elección. Si bien en la última campaña presidencial la brecha entre candidatos en cuanto a recursos y estrategias parece cerrarse rápidamente, en una millonaria y exorbitante carrera económica hacia la presidencia, las partes contendientes se las han ingeniado para navegar entre todas las restricciones y limitaciones dadas por la gran cantidad de regulaciones, leyes y organismos regulatorios existentes. En un sistema como el actual, en donde la inequidad y desigual distribución del dinero parecen estar a la orden del día, aspirantes a la presidencia de partidos independientes se encuentran prácticamente imposibilitados de reunir los recursos necesarios para siquiera ser considerados o figurar como potenciales rivales de consideración. El surgimiento de candidatos alternativos representantes de terceros partidos aparece como una especie de “anomalía”, solo posible si los candidatos cuentan con el aval y son impulsados por grupos de poder y corporaciones multinacionales cuyos intereses se vean más que representados, asegurados y facilitados a través del acceso ilimitado al poder político. Sin embargo, y dado que estos grupos siempre apuestan a ganador, el apoyo político a través de fondos privados es un simple reaseguro para grupos lobistas y PACs de la

continuidad de un sistema que funciona mejor estando fallido. Si roto funciona, ¿por qué intentar arreglarlo?

La visión más progresista sostiene que en aras de lograr un sistema libre de corrupción, la participación en política debe ser individualista, no partidista, y despojada de móviles materiales. La conclusión es que, en un mundo en donde el motor de la democracia es el dinero, esto es realmente imposible.

## BIBLIOGRAFÍA

- ---, “Mitt Romney rompe récords de recaudación”, 5-07-2012, <http://america.infobae.com/notas/53860-Mitt-Romney-rompe-records-de-recaudacion>.
- ---, “Obama to Break Promise, Opt Out of Public Financing for General Election”. June 19, 2008. <http://blogs.abcnews.com/politicalpunch/2008/06/obama-to-break.html>
- ---, “Obama viaja al Sur de Estados Unidos para recaudar fondos de campaña”, El Nuevo Herald, 26/06/2012.
- ---, “Presidente Obama inquieto por ventaja de Romney en recaudación de fondos”, <http://www.radiosantiago.cl/2012/07/10/presidente-obama-inquieto-por-ventaja-de-romney-en-recaudacion-de-fondos/>
- ---, Analysis: Obama, McCain both have lobbyist ties. <http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/07/29/lobbyists/>
- Arechederra, Luis O. “El dinero fluye sin límites en la campaña presidencial norteamericana”, ABC.es; 22/06/2012; <http://www.abc.es/20120622/economia>

<sup>18</sup> Raymond J. La Raja, *Small Change. Money: Political Parties, and Campaign Finance Reform*. University of Michigan Press, March 2008.

[/abci-elecciones-estados-unidos-dinero-201206211958.html](http://abci-elecciones-estados-unidos-dinero-201206211958.html)

- Buckley vs Valeo, 424, US 1 (1976).
- Frank, Brian; “Your \$3 Tax Check-Off and the Presidential Election Campaign Fund: An Obit?”, KCET.org; April 14, 2012; <http://www.kcet.org/news/ballotbrief/campaign-finance/your-3-tax-checkoff-and-the-presidential-election-campaign-fund.html>
- <http://www.fec.gov>
- <http://www.lobbyists.info/>
- <http://www.opensecrets.org/>
- Kernell, S., Jacobson, G., Kousser, T.; *The Logic of American Politics*, 5<sup>th</sup> Edition, University of California, San Diego, 2012.
- La Raja, Raymond J. *Small Change. Money: Political Parties, and Campaign Finance Reform*. University of Michigan Press, March 2008.
- Roosevelt, Theodore; *State of the Union Address*, 5 December, 1905.
- Sánchez González, Santiago, “La financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos”, UNED, Teoría y Realidad constitucional, N° 6, 2° semestre 2000.