

Capítulo I

Sistema de Financiamiento a Partidos Políticos en Estados Unidos.

“Money has played an important role in the American political process at least since George Washington used his fortune to pay for alcoholic refreshment for voters in colonial Virginia, and it has often been a source of controversy. Large-scale reform efforts have typically followed major scandals involving unusually large contributions, bribery, or other controversial or illegal activities”¹

1.1 Antecedentes Históricos.

El sistema de financiamiento hacia los partidos políticos en Estados Unidos esta en constante evolución. Por ejemplo en 1905 el Presidente Theodore Roosevelt, observó, la necesidad de regular lo obtención y administración de los recursos financieros de los partidos políticos durante las etapa del proceso electoral,² es por eso que llamó al Congreso para que hiciera diversas enmiendas a la constitución para así tener mayor control en el financiamiento a los partidos políticos. El mayor escándalo que tuvo lugar acabo en Nueva York como nos lo explica Anthony Corrado:

...investigations conducted after the election, several major companies admitted making large contributions to the Republican campaign. The most damaging evidence emerged from investigations conducted by the New York State Legislature, under the guidance of State Senator William Armstrong and committee general counsel

¹ Trever Potter, *The Campaign Finance Guide*, The Campaign Legal Center Press, Estados Unidos de Norteamérica, Pág. 4

² Página oficial de la Comisión Nacional de Elecciones, Disponible en: www.fec.gov (consultada el día 24 de Agosto de 2005)

Charles Evan Hughes, into the business practices of major New York insurance companies.¹⁵ The investigation revealed that New York Life had made a \$48,000 contribution from a “non-ledger” account to the Republican National Committee for the 1904 campaign. This revelation attracted a substantial amount of attention in national newspapers, and led to an increased demand for legislative action to address the role of corporate contributions in national elections.³

Por lo que el Presidente Theodore Roosevelt se vio en la necesidad de realizar las primeras enmiendas a la constitución con la finalidad de poner un límite en el financiamiento de las personas poderosas o grupos de interés con la finalidad de no intervenir en los procesos electorales a nivel federal. La segunda enmienda tenía la finalidad de regular el gasto de campañas para las oficinas federales y detener el abuso que se desarrollo en gobierno, debido al financiamiento que habían recibido en las campañas políticas. A estas reformas se les denominó la Ley Tilman. Durante lo próximos años los escándalos de financiamiento ilícito continuaron, en el año de 1920 se descubrió la influencia de los empresarios petroleros que intentaron influenciar a los oficiales federales para crear leyes favorables para la explotación petrolera:

A major scandal arose in the early 1920s when oil developers were caught giving federal officials gifts in return for oil leases on public lands. Congress reacted to these revelations, which came to be known as the Teapot Dome scandal, by implementing the Federal Corrupt Practices Act of 1925. This law served as the basis for federal campaign finance law from the 1920s until the 1970s⁴

Al continuar los escándalos de financiamiento ilícitos de candidatos y partidos políticos se planteo la necesidad de realizar una nueva regulación, por lo que en el año de 1925 se creó la ley federal de corrupción llamada, *Federal Corrupt Act of 1925*. Aunque esta ley

³ Anthony Corrado y Thomas Mann Ed., *The New Campaign Finance Sourcebook*, Brookings Institution Press, 2005, Estados Unidos de Norteamérica, Págs. 30.

⁴ *Op Cit*, Trevor Potter, Pág. 6

regulaba cada vez mas la obtención de recursos económicos, no contemplaba todos los aspectos, pero ayudo a la creación de las instituciones y leyes que actualmente regulan el sistema financiero electoral norteamericano.

Para el año de 1937 se crea la ley Hatch, que tenia dos finalidades, prevenir la aportación de los empleados gubernamentales a candidatos federales y la limitación de tan solo 5000 dólares de los ciudadanos por año. Como hemos afirmado las leyes norteamericanas están en constante mutación por lo que en el año de 1940 se enmienda esta ley con la finalidad de reducir los gastos de campaña ya que ambos partidos políticos habían excedido el límite de campaña permitido⁵.

En los años siguientes continuaron las reformas electorales pero no fue hasta el año de 1947 que se realizó otro gran cambio. Se creo la ley Taft-Hartley, como nos explica Robert E. Mutch, la finalidad de esta ley es poner un ordenamiento a las aportaciones de los sindicatos: *“This provision was designed to ensure that labor unions or corporations could not circumvent the ban on contributions by simply spending money directly to support or defeat a candidate”*⁶. Por lo que ahora los sindicatos se encontraban inhabilitados para aportar dinero de manera indiscriminada a candidatos o partidos políticos. Por lo que los sindicatos crearon los Comités de Acción Política, (PAC’s por sus siglas en ingles). Donde ahora los sindicatos dirigen sus esfuerzos económicos para apoyar a algún candidato o partido. El primero en realizar esta estrategia fue creado en 1943:

*The first committee of this type was formed in 1943 by the Congress of Industrial Organizations Political Action Committee (CIO-PAC). In 1944, the first year in which this unionaffiliated political committee was active, more than \$1.4 million was raised for use in federal elections.*⁷

⁵ *Opcit*, Anthoy Corrado, Pág. 14.

⁶ Robert E. Mutch, *Campaigns, Congress, and Courts: The Making of Federal Campaign Finance Law*, NY:Praeger, 1988) Pag. 15.

⁷ *Opcit* Anthony Corrado Pág. 17

Durante los siguientes años los Comités de Acción Política continuaron creciendo, para el año 1967 estos comités nacionales llegaban ya a 37, por lo que esta fórmula ayudó a recaudar fondos los candidatos en sus campañas políticas. Por lo que ahora estos comités se han vuelto de gran importancia para la promoción y difusión de candidatos y han demostrado que han servido de gran utilidad para ganar elecciones.

Fue hasta el año de 1971 que se realizaron enmiendas a la “Ley Federal de Elecciones” (FECA) en donde se definieron que son las contribuciones, pero es hasta 1974 en donde se impusieron límites de contribución para individuos, Partidos Políticos y para los Comités de Acción Política (PAC’s) es en este año en donde se establece una agencia independiente llamada, Comisión Federal de Elecciones (FEC) esto para apoyar a la ley, además el financiamiento a los partidos políticos salgan a la luz pública y administración del programa del financiamiento público. En 1979 se realizaron enmiendas para hacer más eficiente el proceso político y al mismo tiempo que estos sean transparentes, conjuntamente expandir el papel de los partidos políticos.

Desde este año no hubo enmiendas mayores que pudieran cambiar el rol de la Comisión Federal de Elecciones (FEC) sino fue hasta el año 2002 donde hubo reformas y en donde se realizó la “Bipartisan Campaign Reform Act of 2002” (BRCA). Al paso del tiempo se han venido dado las reformas necesarias para que así haya menos corrupción y los abusos relacionados con la financiación de las elecciones en los partidos políticos.

1.2 Términos

Previo al análisis de la Comisión Federal Electoral (FEC), de la compilación de leyes en la “Ley de Elección Federal” (FECA por sus siglas en Inglés) y de la Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 tenemos que aclarar y analizar varios términos para mejor entendimiento de las mismas leyes, tales como los Comités de Acción Política frecuentemente llamados PAC’s, los tipos de dinero, “Soft Money” y “Hard Money”, los “Levin funds”, también se analizara lo que es el “Get Out The vote” más conocido como

“GOTV”, y también especificaremos a que nos referimos cuando hablamos de contribución.

El término contribución se refiere a; cualquier donativo, suscripción, préstamo o depósito en dinero que pueda influir en la campaña política, de igual forma es cuando es el pago de una persona que presta sus servicios a algún comité sin que tenga una función en especial esta persona que reciba el pago en el comité. Lo que no es contribución es el valor de los servicios que una persona proporciona sin una compensación voluntaria en beneficio de algún comité o de algún candidato. Tampoco es contribución el uso de alguna propiedad privada como iglesia o salón comunitario, sea o no sea de un uso comercial, de igual manera las invitaciones, la comida, bebidas que son proporcionadas por alguna persona de forma voluntaria a algún candidato, comité político o partido político, siempre y cuando no se excedan en 1 mil dólares para algún candidato y 2 mil dólares para un comité político o partido político en calendario regular electoral.

Contribución también lo llamaremos cuando el comité político de un partido político realice el pago de los costos de preparación, exposición, envío y/o cualquier otro tipo de distribución realizada por el comité político de tres o más candidatos para cualquier oficina pública, en el Estado que este organizado el comité político, en esta cláusula no entra los anuncios de periódicos, revistas, estaciones de radio o cualquier tipo de propaganda que este destinada para el público en general.

1.2.1 Comités de Acción Política (PAC's)

Como ya se comentó, los Comités de Acción Política tuvieron sus inicios en los años cuarenta como una respuesta a una necesidad política de los sindicatos de poder contribuir a los partidos políticos ya que estos tuvieron la prohibición por parte de la ley. Los sindicatos tuvieron la iniciativa de hacer donaciones de los miembros y de ahí proporcionar el dinero a los candidatos o a los partidos políticos y así no violaban la Ley

Smith Connally de 1943.⁸ De acuerdo con Larry J. Sabato, el dinero ha encontrado su forma de llegar a la arena política⁹ especialmente si este tipo de dinero conlleva intereses muy particulares.

Los Comités de Acción Política (PAC's) se dividen en dos distintos grupos, estos de acuerdo con la certificación de la Comisión Electoral Federal (FEC), es decir encontramos PAC's para los fondos segregados y separados (SSFs) y los comités que no están conectados, es decir, que no están realmente conectados con algún partido político o candidato ya sea federal, estatal o local¹⁰.

Para entender mejor que son los comités políticos segregados (SSFs), son aquellos comités políticos que están establecidos y administrados por corporaciones, sindicatos, organizaciones o asociaciones mercantiles. Estos comités solamente pueden solicitar contribuciones de personas que estén asociadas, tengan algún tipo de conexión con los que están organizando los Comités y/o de una u otra forma estén patrocinando a la organización.

Por el otro lado los PAC's que no están conectados tienen la libertad de pedir contribuciones al público en general, es decir, estos comités no tienen una organización, sindicato o cualquier tipo de corporación que los este financiando para su funcionamiento, la diferencia con los PAC's que tiene alguna forma de patrocinador o cierta conexión con un partido político, estos deben de pagar por su organización y administración.¹¹ Los PAC's y los partidos políticos se necesitan el uno al otro, los PAC's necesitan de los partidos políticos para tener cierta cota de poder en el gobierno y los partidos políticos requieren de los PAC's para tener mayores recursos así como una mejor administración de los mismos.

⁸ Larry Makinson, *The cash constituents of congress*, Congressional Quarterly Inc, Washington, D.C, Pág. 20.

⁹ Larry J. Sabato, *Money, Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1990, Pág. 187–204

¹⁰ *Op cit.*, Disponible en: www.fec.gov (consultada el día 24 de Agosto 2005)

¹¹ Página oficial de la Guía para el Financiamiento a las Campañas, Disponible en: www.campaignfinanceguide.org(consultada el día 24 de Agosto 2005)

En varios casos los comités externos derrochan más recursos que los mismos candidatos, los mismos partidos políticos o los comités políticos en una sola disputa electoral, “*aparte de las implicaciones financieras, a veces se presentan temas que el candidato o partido no desea abordar. De esta manera, el control de la campaña puede escapar de las manos del candidato y quedar en la de los grupos externos.*”¹²

1.1.2 “Hard Money”

El financiamiento a los partidos políticos esta dividido en dos partes, por un lado tenemos el “Hard Money” que son los recursos federales y por otra parte tenemos al “Soft Money” que son los fondos no federales. Los fondos federales que reciben los partidos políticos simplemente es dinero que reciben los Comités Políticos y que están dentro de los límites de contribución regulados por las leyes federales.

Hard money is money or anything of value that a political committee receives that satisfies federal contribution limits, source restrictions, and disclosure requirements. Before BCRA, national political party committees could solicit and receive money for certain uses, most notable to finance generic party activities and issue advocacy advertisements that was not subject to federal contribution limits and source prohibitions. After BCRA, national party committees are only allowed to use federally regulated funds to pay for their political activities¹³.

Las mayores contribuciones de “Hard Money” las realizan los ciudadanos individuales que las efectúan de manera directa a los candidatos, a los PAC’s, a los comités políticos o a los partidos políticos, esto de acuerdo con la página oficial de la Comisión Federal de

¹² Manuel Carrillo, Alonso Lujambio y Herbert Alexander (Eds), “*Dinero y Contienda político electoral*”, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 2003, Pág. 345.

¹³ *Opcit*, *The New Campaign Finance Sourcebok*, Pág. 75.

Elecciones. El impacto de las contribuciones del “Hard Money” es importante debido a que es el dinero que está establecido por la ley. Los gastos del “Hard Money” se establecerán más adelante en la tabla 1.3.

1.1.3 “Soft Money”

El “Soft Money” tiene sus orígenes desde el año de 1978, como resultado de una laguna jurídica¹⁴, debido a que permitía al partido político el uso de cualquier recurso económico que la Ley dictara que no fuera federal, esto quiere decir que los Estados no ponían ningún tipo de prohibiciones a las corporaciones, sindicatos o donaciones individuales hacia los comités de partido.

Existen dos tipos de “Soft Money” que pueden destinarse en distintos rubros, tales como en campañas de registro, propaganda temática, en promoción al voto y en distintas actividades partidistas, de acuerdo con Herbert Alexander, *“el dinero blando del partido que debe de ser reportado, y el dinero blando de los grupos de interés, por parte del cual no está sujeto a ningún reporte.”*¹⁵

Para Democracy21¹⁶ el “Soft Money” es un vehículo por el cual se podían evadir las leyes sobre el Financiamiento a las Campañas y desde luego era un abuso en contra la FEC, que es la autoridad que se encarga de regular el financiamiento a las campañas políticas. El “Soft Money” es todo aquel fondo que no tiene restricciones o prohibiciones, estipulado en las leyes tales como la FECA o la BCRA del 2002.

Soft money is money or anything of value that is given or spent for federal election purposes outside of federal contribution limits, source restrictions, and disclosure requirements. Prior to

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Op.cit.*, Alonso Lujambio, Pág. 342.

¹⁶ Página oficial de Democracy21, Disponible en: www.democracy21.org (Consultada el 28 de agosto de 2005).

the adoption of BCRA, soft money was the term used to refer to the non-federal monies raised by party committees and used to pay a share of the costs of federal-election-related activities.

National parties were banned from receiving or using soft money under BCRA. After BCRA, the most controversial form of soft money has been the monies donated to section tax exempt political organizations not registered as federal political committees that engage in independent activity to influence federal elections¹⁷.

La importancia del “Soft Money” es a causa de los partidos políticos y los comités políticos que incrementan de forma casi ilimitada los fondos que reciben de los PAC’s o de las grandes empresas, que desde luego no están estos fondos establecidos o prohibidos en alguna de las leyes sobre financiamiento a campañas políticas.

El “Soft Money” dio sus primeras señas de vida desde que el gobierno puso mayores restricciones al “Hard Money”, “Soft Money” en palabras de James Q. Wilson es una contribución hecha a los partidos políticos que pueden ser usados para distintos propósitos más que para favorecer a la elección de un candidato.¹⁸ Con esto analizamos que el “Soft Money” no siempre es algo útil para los candidatos debido a que se pueden emplear sin el consentimiento del candidato, esto de igual forma afecta llanamente el curso de la elección, consecuentemente cuantiosos recursos se gastan para adquirir una secuela negativa hacia algún candidato.

Undisclosed soft money has become an important source of funds for both the democratic and Republican party committees. According to the press and the party committees own reports, wealthy donors and, in some states, corporatins and labor unions are making campaign contributions to both political parties well above the limits sitipulated by the FECA. These contributions

¹⁷ *Op.ci.t*, Anthony Corrado, Pág. 72.

¹⁸ Página de Slate Magazine, Disponible en www.slate.msn.com/ (Consultada el día 31 de agosto de 2005)

*undermine the disclosure provisions of the act and allow special interests to give substantial sums directly to federal state and local political parties and indirectly to candidates for federal office*¹⁹

1.1.4 “Levin Funds”

El término “Levin Funds” acuñado por el Senador Demócrata por el Estado de Michigan, Carl Levin, que se refiere a la prohibición del uso ilimitado de “Soft Money” y de su impacto en los comités locales y estatales, es decir la enmienda permite que los diversos comités reciban más de diez mil dólares de individuos para realizar ciertas actividades electorales como registro de los votantes y GOTV. Indiscutiblemente esta enmienda, mejor conocida como la “Enmienda de los Millonarios” se puede decir que introdujo un nuevo vacío en la ley, debido a que con esta enmienda pueden fluir grandes cantidades por los diversos comités políticos y las PAC’s.²⁰

*"Levin funds" is another new term and a reference to Senator Levin, who introduced the amendment to establish the system in BCRA for state political parties to have separate accounts where non-federal funds can be raised and spent for limited purposes, such as party building and GOTV. Donations to the "Levin fund" are subject to the limits and prohibitions of each state's campaign finance laws, but are capped under the BCRA at \$10,000*²¹.

Para poder entender mejor en que actividades podemos utilizar “Levin Funds” tenemos que definir cuales son las Actividades Federales Electorales (FEA), es decir, a que actividades nos referimos cuando hablamos de “Actividades Federales Electorales”²²

¹⁹ Magleby B. David, Nelson J Candice, *The Money Chase: Congressional Campaign Finance Reform*, Washigton D.C. USA, The Book Institution, 1990, Págs, 227.

²⁰ Página oficial de Public Integrity, Disponible en www.publicintegrity.org. (consultada 31 de agosto 2005).

²¹ Página oficial de Findarticles, Disponible en: www.findarticles.com (consultada el 1 de septiembre de 2005).

²² *Code of Federal Regulations*, Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, Págs. 54-55.

Voter Registration Activity: es la actividad mediante la cual se impulsa la participación ciudadana para asistir a registrarse a los padrones electorales mediante llamadas telefónicas u otra vía personalizada. El proceso también incluye la ayuda al llenado de formularios del padrón electoral.

Get-out-the-vote activity: es la actividad que tiene la finalidad de alentar la participación de votar, con la restricción de no hacer publicidad a favor de algún candidato político. Se puede dar información de la ubicación de casilla, la hora de apertura y cierre de casillas y hasta el ofrecimiento de transportarlos a las casillas donde debe de votar.

Voter identification: es el proceso mediante el cual se crea, aumenta, el padrón electoral que se utiliza para las elecciones que se van a realizar. El periodo de registro empieza 120 días antes del día de la elección y termina el día de la elección.

La actividad de promoción a favor de cualquier candidato político se considera como una actividad federal electoral ya sea apoyando, promoviendo, atacando o oponiéndose a algún candidato u oficina federal.

1.15“Get out the vote”

La actividad de “GOTV” es todo aquello que sea promoción al voto unos días antes o hasta el mismo día de la elección. Pero el “GOTV”, esta dividido en dos partes es decir, un lado tenemos el tipo de publicidad que está destinada al público en general y la otra parte del “Get out the vote” es la publicidad que esta destinada a los miembros de los partidos políticos. Refiriéndose al mismo tema los investigadores, Alan S. Gerber y Donal P. Green, de la universidad de Yale ,afirman que el sistema de movilización de personas para votar ha cambiado:

During the last Half-century, a dramatic transformation has occurred in the manner in which voters are mobilized. The election campaigns

describe by Gosnell (1937), Sayre and Kaufman (1960, chap. 6) and Wolfinger (1974, chap. 4) relied heavily on face-to-face. Contact between voters and those seeking their support. Notably absent from such accounts are professional campaign consultant, direct mail vendors, and commercial phone banks, all of which have gradually replaced work performance by party activists.²³

Mediante diferentes técnicas como lo son, las llamadas telefónicas o por correo tradicional se alentaban a las personas a votar, mediante una atención más personalizada. Pero con la creación de la Ley BCRA del año 2002, la actividad de publicidad a candidatos políticos del “GOTV” se prohibió, debido a que los sindicatos u organizaciones realizan movilizaciones de miembros de los partidos políticos el día preciso de la elección con recursos propios, antes mencionado este tipo de contribuciones está prohibido desde el año de 1946. Indiscutiblemente el tema central de discusión ha sido hasta que punto es “GOTV” y hasta que punto es simplemente una invitación a acudir a votar.

Incuestionablemente la actividad de “GOTV” es realizada para los miembros de los partidos políticos para que se obtengan mayor número de votos, pero lo importante aquí es saber de donde provienen los recursos y para quién están funcionando éstos.

Indudablemente diversas empresas de televisión, revistas o cualquier medio de comunicación, pueden hacer una propaganda de “GOTV” para que sea mayor el número de votantes en una elección, siempre y cuando no haya ninguna publicidad que haga referencia a algún candidato, partido político o en todo caso comité político.

²³ Alan S. Gerber, Donal P. Green, *The Effort of Canvassing, Telephone Calls, and Direct Mail on Voter Turnout: A Field Experiment*, American Politics Science Review, Vol. 94. N. 3, septiembre 2000, Pág. 655.

1.2 Ley de Elección Federal (FECA).

Los cambios en la Ley de Elección Federal se empezaron a dar en 1971 pero fue hasta 1974 que se dieron las enmiendas más significativas. Los cambios en la FECA que se realizaron en 1971 sobresalen los siguientes: se derogó la Ley federal sobre prácticas corruptas de 1925, se definieron en términos generales las elecciones primarias, discusiones políticas y convenciones al igual que las elecciones generales y especiales, básicamente en la FECA de 1971 se definieron que son las contribuciones y los gastos para las campañas políticas, se prohibió las promesas de patrocinio, se prohibió los contratos entre candidatos y cualquier departamento Federal o agencia Federal.

La ley excusó la regulación de contribuciones y gastos a no partidarios o no candidatos basados en el “get out the vote” y el registro de votantes con respecto a los sindicatos y corporaciones, se permitió la no regulación de contribuciones y gastos a la recaudación de fondos voluntarios así como su administración de los sindicatos y corporaciones, se establecieron límites en las contribuciones individuales para su propia campaña; para los candidatos Presidenciales y Vice Presidenciales un total de 50mil dólares cada uno; para los candidatos para Senador 35mil dólares, y para los candidatos a representantes 25mil dólares, la Ley establece límites en la propaganda televisiva a 10 centavos por votante en la pasada elección o 50mil dólares, se estableció la declaración de las contribuciones de 100mil dólares o mayores a esta, los reportes de gastos y contribuciones se deberán de entregar el 10 de Marzo de cada año²⁴.

En 1972 el Presidente Richard Nixon consiguió recaudar más de 60millones, más del doble de fondos que su adversario Demócrata George McGovern, los que realizaron las contribuciones fueron principalmente colosales contratistas y grandes empresas, que tenían que contribuir un mínimo de 100mil dólares si querían tener cierto tipo de

²⁴ Página oficial del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Central de Connecticut, Disponible en: www.polisci.ccsu.edu (consulta el día 20 de Septiembre 2005)

incumbencia en el gobierno²⁵, cabe aclarar que estas contribuciones estaban prohibidas, pero aún así se estaban presentando.

Debido a la captura de dos personas en el edificio del Comité Nacional Demócrata, se dio el Escándalo de Watergate, con este escándalo el sistema de financiamiento a partidos políticos se tuvo que modificar de manera radical, *“The scandal would lead to dramatic changes in our system of campaign finance and the new efforts to deal with the complex problem of Money and politics”*²⁶

Después del Escándalo de Watergate el Congreso tuvo que realizar enmiendas a la FECA en 1974 para no volver a tener abusos en la recaudación de fondos. Lo más trascendental de la enmienda de 1974 fue la creación de un organismo independiente administrara las leyes electorales; Comisión Federal Electoral (FEC)²⁷. Se legitimo la existencia de los Comités de Acción Política PAC's además de cambiar los límites en financiamiento a las campañas políticas.

Se pusieron límites a las contribuciones por cada individuo en un total de mil dólares por cada elección, entendiendo que elecciones primarias, segunda vuelta y elección general como tres elecciones distintas y un límite para las contribuciones para todos los candidatos federales de 25 mil dólares al año. Con respecto a las PAC's se puso un límite de 5 mil dólares por candidato en cada una de las elecciones²⁸, es aquí en donde se legitiman a los Comités de Acción Política, porque al tiempo que se les pone un límite de contribución se está ratificando su existencia en el juego del financiamiento a partidos políticos, el problema fue que no se puso un límite de contribución que podían dar para todos los candidatos por año.

²⁵ Darle M. West, *Checkbook Democracy, how Money corrupts political campaigns*, Boston USA, Northeastern University Press, 2000, Pág. 66

²⁶ *Ibidem*, Pág. 69.

²⁷ *Op. cit.*, Anthony Corrado, Thomas Mann (Eds.) Pags. 19-20.

²⁸ Larry J. Sabato, *PAC power, Inside the World of political action committees*, The Brookings Institution & Co. New York, 1985, pag. 8.

1.3 Comisión Federal Electoral (FEC)

La Comisión Federal Electoral (FEC) es un organismo independiente que regula, administra y hace cumplir las leyes de la FECA. Competencia de la Comisión abarca desde el financiamiento de campañas políticas de los Representantes, Senadores hasta las campañas de candidatos a Presidentes y Vice Presidentes. Los objetivos principales de la FEC son:

- *Public disclosure of funds raised and spent to influence federal elections;*
- *Restrictions on contributions and expenditures made to influence federal elections; and*
- *The public financing of Presidential campaigns*²⁹.

Además de los objetivos antes señalados la FEC tiene la facultad de recibir reportes de campaña, promulgar reglas y regulaciones, llevar acabo audiencias e investigaciones y proceder judicialmente conforme para el cumplimiento de las leyes electorales³⁰.

Esta comisión está integrada por seis miembros permanentes, atienden una agenda que responde a las necesidades bipartidistas. Una obligación que tiene esta comisión es la de crear reportes regularmente que tienen que ser entregados al Congreso y al Presidente.

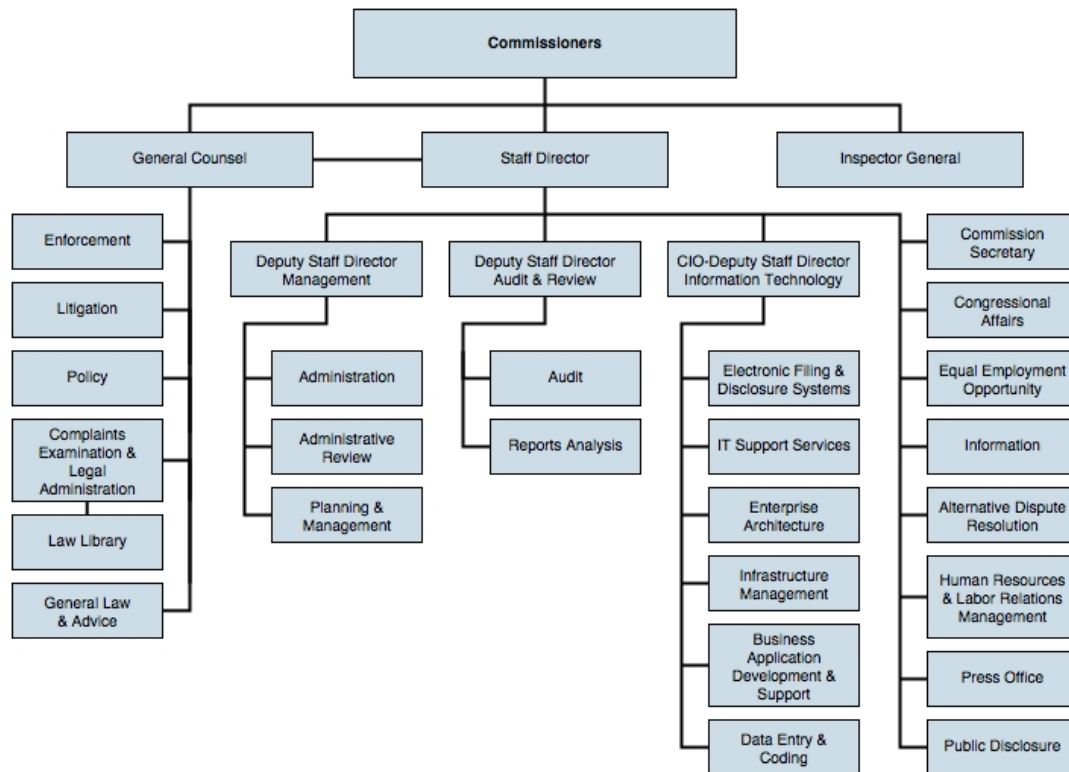
Con respecto a los miembros de la comisión de la FEC, estos son señalados por el Presidente y deben de ser ratificados por el Senado, no más de tres miembros de la comisión pueden ser del mismo partido político. Cuando se han seleccionado a los miembros de la comisión, estos mismos deben de negociar para decidir quien va a ser el presidente de la comisión y el vicepresidente. El periodo que tiene la comisión es de seis años, en este periodo los miembros tienen que realizar rotaciones de presidente cada año, es decir, cada uno de ellos tendrá la oportunidad de tener a su cargo la presidencia de la FEC.

²⁹ *Op Cit*, Disponible en: www.fec.gov(consultada el día 24 de septiembre de 2005)

³⁰ *Ibíd.*

Así es como la FEC esta organizada:

Tabla 1.1.



Fuente: Comisión Federal Electoral
www.fec.gov

Otra de las facultades de la FEC es administrar el “Programa de Financiamiento Público” y lo realiza por medio de determinar cual candidato puede recibir los fondos. El Programa de Financiamiento Público es aquel que el Gobierno Federal da a los candidatos para que puedan realizar sus campañas políticas, el financiamiento público pone un límite de 10 millones de dólares para la primera ronda de elecciones, un límite de 200 mil dólares por cada Estado y 50 mil dólares que el candidato puede contribuir a su propia campaña.³¹ El comité que reciba el financiamiento público debe de tener un estricto control de sus gastos de campaña ya que, al término de la misma la FEC realiza una auditoria para revisar los gastos.

³¹ *Ibíd.*

Uno de los objetivos principales de la FEC es ayudar a los comités a entender la Ley esto por medio de hacer interpretaciones de la Ley además de hacer conferencias y publicaciones gratuitas en los Estados.

1.3.1 Buckley V. Valeo

La mayor parte de las enmiendas han sido aprobadas debido a que con anterioridad ha habido casos ya sean de escándalo, demandas o hechos que implican la revisión de las leyes de financiamiento, por lo que en 1976 no fue la excepción, en esta ocasión este caso trajo consigo la aceptación para usar el “Soft Money” tal como veremos a continuación.

El caso Buckley V. Valeo de 1976 se dio cuando el Senador James Buckley (R, NY) y el Senador Eugene McCarthy (D,MN) demandaron al Secretario del Senado Francis Valeo debido a los límites que puede un individuo para contribuir a una sola campaña, además cuando se sobrepase de cierta cantidad se requiere que sea reportada y de igual forma las contribuciones de los candidatos a sus propias campañas, los senadores argumentaban que la Primera Enmienda que afirma la libertad de expresión y de asociación³² estaba siendo violada por imponer límites de contribución a los individuos. La corte resolvió que los límites en los que un candidato puede dar a su propia campaña, previniendo que el candidato no reciba financiamiento público son inconstitucionales y que afecta la libertad de expresión del candidato.³³ Pero los límites a los individuos no violaban la Primera Enmienda debido a que estas limitaciones incrementaba la credibilidad del sistema democrático representativo.³⁴

La resolución de la Suprema Corte de Justicia permitió la entrada a que los individuos, sindicatos organizaciones pudieran gastar grandes cantidades de dinero en las campañas

³² Página oficial de U.S Supreme Court Multimedia, Disponible en: www.oyez.org (consultado el 23 de septiembre de 2005).

³³ *Op Cit* Página oficial del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Central de Connecticut, Disponible en: www.polisci.ccsu.edu (consultado el 23 de septiembre 2005).

³⁴ *Op Cit*, Página oficial de U.S Supreme Court Multimedia; Disponible en: www.oyez.org (consultado el día 23 de Septiembre de 2005)

siempre y cuando no nada más fuera dirigido a un solo fondo, es decir con este caso se dio el “comienzo” del uso de “Soft Money”.

1.3.2 Caso Sindicato Petrolero Sun (1975)

Al igual que el caso Buckley V. Valeo el caso del sindicato petrolero Sun del año de 1974 condujo a la enmienda de legitimación de la creación de las Pac's, pero no plasmaba con claridad el aporte económico de las personas a los comités. A diferencia de otros comités que tenían la impresión de únicamente aceptar dinero de los accionistas y miembros de los sindicatos, el comité Sun-Pac ligado al sindicato petrolero Sun tenía la intención de aceptar aportaciones de empleados sindicalizados y no-sindicalizados. Por lo que en noviembre de 1975 la Suprema Corte de Justicia realizó una interpretación de la ley donde resolvió que esta acción era legal. Donde todas las Pac's estaban habilitadas para recibir aportaciones de cualquier tipo de personas, sin necesariamente estar afiliado al sindicato que este ligado al comité de acción política.

Debido a esta resolución de la Suprema Corte los registros de Pac's ante la FEC crecieron de manera exponencial, un ejemplo de esto fue que en el periodo de 1974 a 1976 se registraron mas de 300 comités dando un aumento de mas de un 20% anual.³⁵ Por lo que en año de 1976 ya se tenían registrado 1146 comités, la razón por la cual se da este registro masivo de Pac's, ya que en esta resolución no se estableció un limite de Pac's vinculados corporaciones o sindicatos, razón por la cual se dio el crecimiento descontrolado de los comités de acción política. Este descontrol generó aun mas problemas al no reglamentar y regular los comités, dando como resultado un incremento en la recaudación de dinero blando de los Pac's

Las enmiendas a la FECA de 1976 fueron relativamente sencillas con respecto a la enmienda de 1974, se modificaron los límites de financiamiento a un límite, para los presidenciales y vice presidenciales hasta 50mil dólares, para los candidatos a Senadores se puso un límite a 17mil dólares y las contribuciones mayores a 50mil dólares se

³⁵ *Op cit*, Larry J. Sabato, Pág. 10.

deberían de reportar. Pero lo más importante fue que se puso un límite a las PAC's es decir los sindicatos y organizaciones solamente podrían tener un Comité de Acción Política.

1.4 Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA)

Ciertamente desde los casos de Buckley V. Valeo y del sindicato petrolero Sun, y sus respectivas enmiendas no se habían realizado un grupo mayor de enmiendas hasta en el año de 1997 que el Congreso, el Departamento de Justicia y la FEC, iniciaron una investigación dentro del Comité Democrático Nacional, como explica Anthony Corrado:

By the spring of 1997, Congress, the Department of Justice, and the FEC had initiated separate investigations into party fundraising practices during the 1996 election. As a result of these investigations, the Democratic National Committee (DNC) was forced to admit that it had received at least \$3 million in contributions from illegal or questionable sources, which the party returned to these donors. The White House also released documents that indicated that President Clinton had attended 103 “coffee klatches” with political supporters and donors, who contributed a total of more than \$25 million to the Democrats in 1996. The documents further revealed that Vice President Al Gore had made a number of fundraising telephone calls from his office, seeking contributions for the DNC in amounts of \$50,000 or more.³⁶

Este es un claro ejemplo de los vacíos legales en las que se encontraba la FECA por lo que se decidió realizar una revisión completa con respecto a la Ley, los partidos políticos empezaron a obtener financiamiento de corporaciones con intereses en las políticas federales: “Parties also began seeking increasingly large soft money gifts, especially

³⁶ *Op cit*, Anthony Corrado Thomas Mann, Pág.. 33.

*from corporations with interests in feral policies. Consequently, the amounts of soft money available to parties grew at a rapid rate,*³⁷ por lo que los actores políticos se percataron de la necesidad de crear una nueva ley que regulara la aportación voluntaria de las personas y de corporaciones privadas, además de que cada vez los partidos políticos encontraban vacíos legales para la promoción de candidatos con la finalidad de influenciar las elecciones.

En Abril del 2001 fue introducida una enmienda patrocinada por los Senadores John McCain Republicano de Arizona y Russel Feingol Demócrata de Wisconsin y los Representantes Christopher Shays Republicano por Connecticut y Martin Meehan Demócrata de Massachussets; Bipartisan Campaign Reform Act 2002 (BCRA). Por lo que en marzo del 2002 el Senado la aprobó por 69-40 la versión realizada por los representantes, aunque días después se realizaron arreglos técnicos a la ley para que el día 22 de marzo se entregara el bosquejo final al Presidente George Bush.³⁸

Los temas principales de la BCRA del 2002 son que la Ley prohíbe el gasto y el incremento del uso de “Soft Money”, la Ley redefine la propaganda de las campañas políticas que está sujeta a declaración además de clarificar los límites de contribución asimismo aclara las restricciones de los orígenes de las contribuciones que tiene la Ley Federal.³⁹

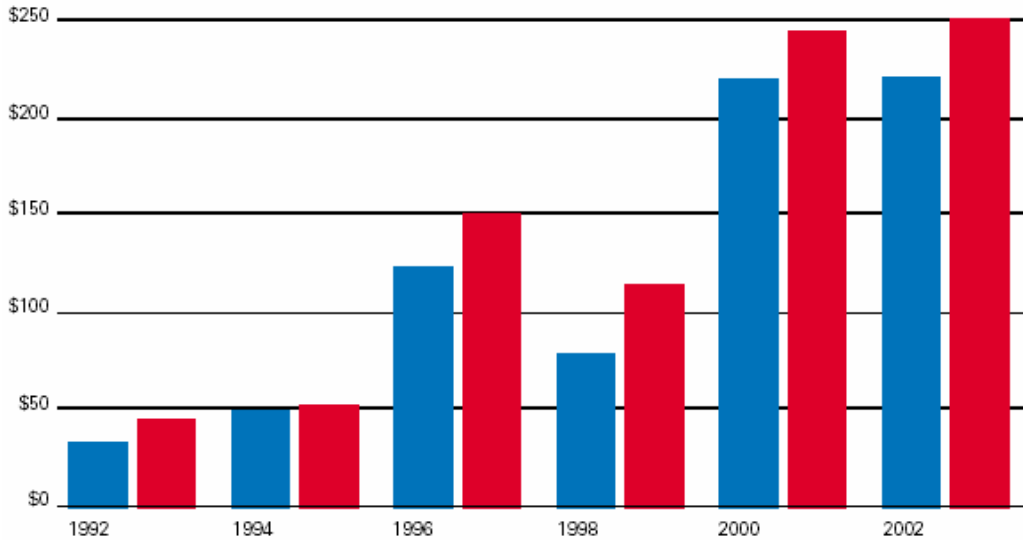
Debido a que cada vez más las aportaciones voluntarias iban en aumento hasta llegar el punto que las contribuciones llegaron a un total de doscientos millones de dólares en el periodo del 2002, como lo muestra la tabla 1.2.

³⁷ *Op cit*, Trevor Potter, Pág. 12.

³⁸ Patrick Basham, “*New Campaign Financial Regulation: May Already Be A Failure*”, USA Today, Marzo 2003, Vol. 131, Tomo 2694, Pág. 14.

³⁹ Página oficial de Public Citizen, Disponible en: www.citizen.org (consultada el 26 e septiembre e 2005)

Tabla 1.2.
Gráfica de recaudación de *Soft Money* 1992-2002



Fuente Comisión Federal Electoral..

www.opensecrets.org

Nota: Las barras de color azul demuestra la recaudación de millones de dólares realizada por el Partido Demócrata, mientras que las barras de color rojo representan la recaudación de millones de dólares realizada por el Partido Republicano.

Es por eso que uno de los temas más importantes de esta Ley fue el llamado “Soft Money”. La Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA) tiene modificaciones sustanciales y cambios técnicos a la Ley Federal de Campañas. Los temas más importantes de la Ley BCRA del 2002 son los que se analizaran a continuación.

La BCRA previene a nivel Estatal y local los comités de partido no utilicen “Soft Money” como “actividad electoral federal” y que solamente se limiten a las contribuciones federales permitidas con un monto no mayor al de 10mil dólares, dependiendo de lo que la ley de cada Estado permita, esto de acuerdo con la BCRA de 2002⁴⁰. El promedio del monto de aportación se actualiza y se regula cada año electoral y dependiendo de la inflación anual.

⁴⁰ *Ibid.*

De igual manera la BCRA, limita las cantidades que los individuos pueden contribuir a los candidatos, comités políticos y partidos políticos para que sean usados en elecciones Federales aunado a esto la Ley prohíbe que las corporaciones y sindicatos contribuyan de sus recursos para propósitos electorales, contribuciones de Bancos Nacionales, contratistas del gobierno, personas que sean no sean Norteamericanos y que radiquen fuera de las fronteras de Estados Unidos de Norteamérica, las nuevas minorías y desde luego las contribuciones que sean hechas en nombre de otra persona también están prohibidas.

Un tema de importancia en la ley BCRA es el “*Get Out The Vote*”, en donde lo define como aquella actividad que únicamente abarca a aquellos votantes que están registrados en algún partido político. Es esta es la razón por la cual la actividad de “GOTV” puede aun ser utilizada para promocionar el voto, para toda aquella población registrada sin que la nueva ley (BCRA) se lo impidan.

La BCRA contempla los “Levin Funds”, de acuerdo con la enmienda que se realizó, en la “Enmienda Carl Levin”⁴¹ se contempla el uso de “Soft Money” solo en ciertas circunstancias, tales como registro del electorado, identificación del electorado, GOTV y actividades genéricas de campaña, desde luego sujetas a:

- *Only \$10,000 in soft money per donor per year could be used for these activities; there may be no mention of a federal candidate; the soft money must be donated in accordance with state law;*
- *The FEC would require a hard/soft money allocation;*
- *These activities could not include broadcast, satellite, or cable communications;*
- *Each State and local party committee could not finance these activities with funds transferred from any other party committee;*

⁴¹ *Op cit*, Federal Register: Rules and regulations, Pág. 38.

- *Federal officeholders, candidates, or national parties could not solicit soft money for State and local party committees to spend on these activities;*
- *State and local party committees could not act jointly to solicit soft money to spend on these activities; and*
- *A State or local party committee could not solicit soft money for these activities on behalf of another State or local party comité⁴².*

Desde que la “Bipartisan Campaign Reform Act of 2002” fue aprobada, no se había realizado enmienda alguna sino que fue hasta el año 2005 donde se realizó la primera modificación a la ley BCRA, donde la más sobresaliente fue la aportación que pueden efectuar los menores de edad, claro que ésta aportación tiene ciertas restricciones. Los límites de las contribuciones para las campañas políticas, que establece la Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA), insta que ciertas contribuciones deben de ser de acuerdo con la inflación de cada dos años, es decir, las contribuciones van a ir en aumento de acuerdo en como cambie la calidad de vida, ésto desde el año de 2001. A continuación analizaremos los límites de contribución a las campañas políticas.

En el año del 2005 la FEC realizó una enmienda con relación a la sección 318 de la Ley de *Bipartitian Campaign Reform Act of 2002*⁴³. Donde se estableció que los menores tienen la capacidad de realizar donaciones y contribuciones a los partidos políticos y a los candidatos, debido a que anteriormente se prohibía. Existen limitaciones para la aplicación de esta sección ya que la edad mínima para poder donar o contribuir es de 14 años ya que anterior a esta edad todavía no se tiene un criterio ni conocimiento de estos procesos, a la vez que no se puede saber si la donación ha sido influenciada por otra persona como podría ser un pariente o un tutor.

Aunque también se puede tener esta incertidumbre en la edad aceptada para realizar donaciones aunque se debe de correr este riesgo, ya que se tiene el peligro de caer en un

⁴² Página oficial de Common Cause, Disponible en: www.commoncause.org (consultada el 15 e agosto de 2005)

⁴³ *Federal Register: Rules and Registration*, Vol. 70, No. 22, February 3, 2005.

acto anticonstitucional. Al igual que los otros donantes los límites de contribución son los mismos, por lo que son tratados como personas adultas que ya se da por entendido que tienen los conocimientos necesarios para poder contribuir en el financiamiento de las campañas electorales. Después del debate que se llevo a cabo en la Suprema Corte se llego a la conclusión que era inconstitucional la prohibición de la donación o contribución de menores a las campañas electorales de los candidatos a elección popular.

Tabla 1.3.
Limites de Contribuciones para el 2005 2006

	Para cualquier candidato o comité de candidato por elección	A comité de partido por año	A comité de estado, local o estatal por año	A cualquier otro comité político por año[1]	Limites especiales.
Individuos pueden donar	\$ 2 100*	\$26 700*	\$10 000 (limite combinado)	\$5 000	\$101 400* limite dos años \$40,000*/todos los candidatos; \$61,400*/todos los PACs y partidos[2]
Comités de Partidos Nacionales pueden donar	\$ 5 000	Ilimitado	Ilimitado	\$5 000	\$37 300*[3]
Comités de Partidos Local, Estatales o Distrital pueden donar	\$5 000 (Limite Combinado)	Ilimitado	Ilimitado	\$5 000 (Limite Combinado)	Ilimitado
Pac's (multicandidatos) pueden donar[4]	\$5 000	\$15 000	\$5 000 (limite combinado)	\$5 000	Ilimitado
Pac's (no-multicandidatos) pueden donar	\$2 100*[5]	\$26 700*	\$10 000	\$5 000	Ilimitado

Fuente: Comisión Federal de Elecciones.
www.fec.gov

[*] Estos límites en donaciones se aumentarán de acuerdo a la inflación en años impares, comenzando con el año 2005.

[1] Una donación asignada para un candidato por medio de un comité político cuenta en contra del limite del donante original para ese candidato. [11 CFR 110.1\(h\)](#).

[2] Hasta un límite de \$40,000 de esta cantidad puede donarse a los comités de partido estatales y locales y a los PACs.

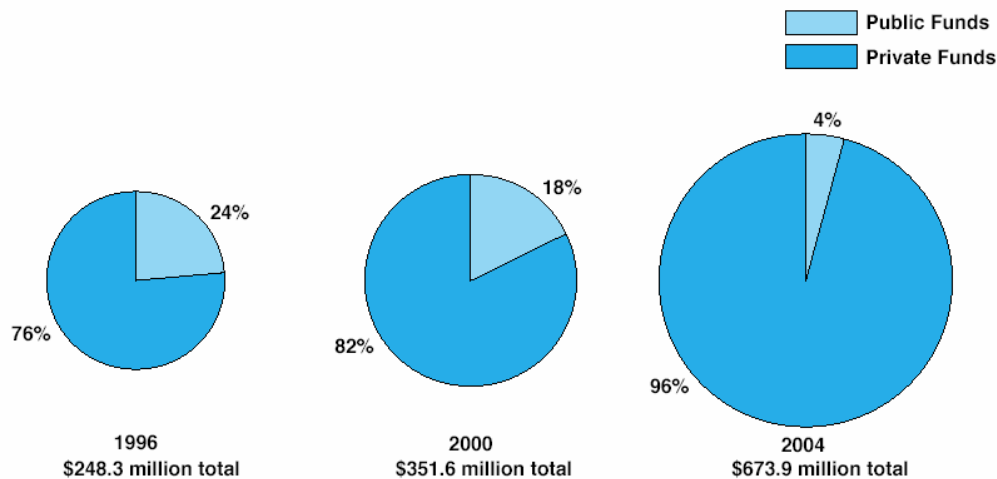
[3] Este límite está compartido por el comité nacional y el comité de campaña del senado.

[4] Un comité multicandidato es un comité político con más de 50 donantes que tiene por lo menos seis meses de registrado. Con la excepción de los comités estatales de partido, ha donado a 5 o más candidatos para cargos federales. [11 CFR 100.5\(e\)\(3\)](#).

[5] Un comité(s) autorizado del candidato federal puede donar no más de \$2,000 por elección al comité(s) autorizado de otro candidato federal. [2 U.S.C 432\(e\)\(3\)\(B\)](#)

Una conclusión que se puede realizar analizando la tabla de límites de donaciones podemos afirmar que aunque no se pueden realizar grandes donaciones directas a los candidatos se puede apoyar de manera indirecta y en mayor cantidad. Por ejemplo un ciudadano solo puede aportar directamente a un candidato solo 2,100 dólares por elección, pero pueden aportar más de 40,000 dólares a diferentes instancias como puede ser el comité estatal o comité nacional de partido. Este mismo orden siguen las Pac's y los Comités nacionales y Estatales, aunque como se muestra en la tabla existen algunos casos donde las aportaciones pueden ser ilimitadas.

Tabla 1.4.



Fuente: Record: Federal Election Commission, Vol. 33. Num 3 March 2005, Pág. 3.

El periódico record es publicado por la Comisión Federal Electoral, con la finalidad de informar a candidatos y partidos de todas aquellas innovaciones por parte de la comisión, así mismo de dotar información necesaria a los mismos.

En estas gráficas de pastel plasman con una claridad la creciente aportación de dinero privado y la cada vez menos utilización de dinero público. En el año de 1996 de los 248.3

millones de dólares utilizados por el presidente Bill Clinton para su campaña de reelección solo utilizó 59.59 millones de dólares y George Bush hijo utilizó 29 millones de dólares por lo que cada vez se utiliza menos el dinero público.

La siguiente tabla muestra el gran auge que han tenido los PAC's en los últimos cinco años, en especial en ciertos grupos específicos. Por lo que la tabla a continuación nos ayuda a percibir la importancia de estos comités.

Tabla 1.5.
Reporte Semestral de registro de Pac's. (2000-2005)

	Corporate	Labor	Trade/ Member/ Health	Coop- erative	Corp. w/o Capital Stock	Non- connected	Total
Jan. 00	1,548	318	844	38	115	972	3,835
Jul. 00	1,523	316	812	39	114	902	3,706
Jan. 01	1,545	317	860	41	118	1,026	3,907
Jul. 01	1,525	314	872	41	118	1,007	3,877
Jan. 02	1,508	316	891	41	116	1,019	3,891
Jul. 02	1,514	313	882	40	110	1,006	3,865
Jan. 03	1,528	320	975	39	110	1,055	4,027
Jul. 03	1,534	320	902	39	110	1,040	3,945
Jan. 04	1,538	310	884	35	102	999	3,868
Jul. 04	1,555	303	877	34	97	1,174	4,040
Jan. 05	1,622	306	900	34	99	1,223	4,184

Record: Federal Election Commission, Vol. 33. Num 3 March 2005, Pág. 9.

Analizando la tabla de registro de comités de acción política podemos afirmar, que cada vez son más los sindicatos y organizaciones que apoyan a los PAC's y en específico a los comités de corporativos. Aunque en general este fenómeno ha ido en aumento ya que durante el segundo semestre del año 2004 existían 4,040 PAC's, y para el primer semestre de año 2005 se incrementaron 140 Comités de Acción Política. Podemos afirmar que cada vez más estos comités van ganando influencia en los procesos electorales, ya que como se muestra en la tabla anterior de límites de contribución una persona puede aportar más dinero a estos comités que a los candidatos.

1.5 Elecciones primarias.

El primer paso que tienen los partidos políticos es hacer las elecciones primarias en donde se eligen a los candidatos que competirán en las elecciones generales. Las elecciones primarias son “*a primary is an election among supporters of the same party to choose that party's nominees to run in the general election*”⁴⁴. Las elecciones primarias existen de dos tipos, las que son abiertas y las que son cerradas, en las abiertas los votantes registrados pueden ejercer su voto en cual quiera de las dos elecciones primarias de los dos partidos políticos en las cerradas que son las que normalmente los partidos escogen, es que solamente los miembros de los partidos pueden participar en la elecciones primarias.

Las elecciones preliminares también tienen límites en contribuciones que de igual forma vienen estipuladas en la BCRA y en la FECA, pero en las preliminares entran actores importantes: los Estados. Cada uno de los Estados pone límites de contribución debido a las diferentes variables que existen tales como el tamaño del Estado y la población.

*Just five states - Illinois, New Mexico, Oregon, Utah and Virginia - place no limits on contributions at all. Another seven states - Alabama, Indiana, Iowa, Mississippi, North Dakota, Pennsylvania, and Texas - have minimal contribution limits. These states limit contributions by corporations and/or unions, but leave contributions from most other sources unlimited*⁴⁵.

De acuerdo con la página de asesores de los partidos políticos el promedio que manejan los Estados en contribuciones es de un límite de 6mil 799 dólares para los candidatos a

⁴⁴ Página oficial del Departamento del Estado, Disponible en www.usinfo.state.gov, (consultada el 22 de noviembre de 2005)

⁴⁵ Página oficial de “National Conference of State Legislative”, Disponible en: www.ncsl.org (consultada el día 22 de noviembre de 2005) Ésta organización está organizada por los partidos Demócrata y Republicano. La finalidad de ésta organización es aportar información a los legisladores de ambos partidos.

gobernador y 3mil 136 dólares para los candidatos a Legisladores, cabe aclarar que las dos cantidades representan los límites combinados para la elección primaria y general.

De la misma manera los Estados ponen distintos límites a los Comités de Acción Política (PAC's) y sindicatos, además de que los partidos políticos pueden efectuar contribuciones a los candidatos en algunos Estados. Verificar la gráfica 1 del anexo 1.