

REGULACIÓN FINANCIERA EN EL SENADO DE ESTADOS UNIDOS: CONTRIBUCIONES DE CAMPAÑA Y COMPORTAMIENTO DE VOTO LEGISLATIVO

Neusa Maria Pereira Bojikian¹

En este artículo se usan los casos de las aprobaciones de las Leyes: Dodd-Frank y Crapo, por los senadores de Estados Unidos, respectivamente en 2010 y 2018, para examinar los condicionantes de medidas legales o reglamentarias relativas al sector financiero. Se verifica en este artículo que puede existir relación entre las contribuciones financieras de los segmentos económicos y el comportamiento del voto legislativo al diseñar dichos aportes como actos impulsados con el objetivo de establecer conexiones personales, accesos y, sobre todo, de obligar al beneficiario a actuar de manera equivalente.

Palabras clave: Ley Dodd-Frank; Ley Crapo; regulación financiera; contribuciones de campaña; comportamiento de voto.

REGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA NO SENADO DOS ESTADOS UNIDOS: CONTRIBUIÇÕES DE CAMPANHA E COMPORTAMENTO DE VOTO LEGISLATIVO

Neste artigo, utilizam-se os casos das aprovações da Lei Dodd-Frank e da Lei Crapo pelos senadores dos Estados Unidos respectivamente em 2010 e 2018 para examinar condicionantes de medidas legais ou regulamentares relativas ao setor financeiro. Verifica-se neste artigo que pode haver relação entre contribuições financeiras de segmentos econômicos e comportamento do voto legislativo quando se compreende tais contribuições como atos movidos pelo objetivo de se estabelecer conexões pessoais, acessos e, sobretudo, de obrigar o beneficiário a agir de forma equivalente.

Palavras-chave: Lei Dodd-Frank; Lei Crapo; regulamentação financeira; contribuições de campanha; comportamento de voto.

FINANCIAL REGULATION IN THE UNITED STATES SENATE: CAMPAIGN CONTRIBUTIONS AND LEGISLATIVE VOTING BEHAVIOR

In this article, we use the cases of the approvals of the Dodd-Frank Act and the Crapo Act, by the senators of the United States, respectively in 2010 and 2018, to examine the effects of legal or regulatory measures related to the financial sector. This article shows that there may be a relationship between financial contributions by economic segments and the behavior of legislative voting when such contributions are understood as acts carried out with the objective of establishing

1. Doctora por el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de Unesp-Unicamp-PUC-SP; investigadora e integrante de la Coordinación del Instituto Nacional para Estudios sobre los Estados Unidos (INCT-INEU). Autora de *Acordos Comerciais Internacionais: o Brasil nas negociações do setor de serviços financeiros* (Ed. Unesp, 2009); coorganizadora, con Sebastião C. Velasco e Cruz, de *Trump: primeiro tempo* (Ed. Unesp, 2019); y, con Luis F. Ayerbe, de *Negociações Econômicas Internacionais. Abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil* (Ed. Unesp, 2011). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7691-7515>>. E-mail: <neusa.bojikian@gmail.com>.

personal connections, accesses and, above all, with the objective of forcing the receivers to act in an equivalent way.

Keywords: Dodd-Frank Act; Crapo Act; financial regulations; campaign contributions; voting behavior.

JEL: G280.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art9>

Data de envio do artigo: 11/3/2021. Data de aceite: 29/7/2021.

1 INTRODUCCIÓN

La crisis financiera mundial que tuvo lugar entre 2007 y 2009 reveló el embrollo del sistema financiero internacional y señaló la dimensión y velocidad con que pueden desarrollarse las mismas. El estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, visto como el detonante de la crisis, se extendió rápidamente por los mercados de todo el mundo, especialmente en países europeos como Reino Unido, España e Irlanda.

Considerado por algunos expertos como un evento *Cisne Negro* (Warner, 2020; CFI, 2021), es decir, un evento raro, difícil de predecir y que tiene graves implicaciones en los mercados (Taleb, 2008), la crisis financiera de finales de la década del 2000 mostró la falta de preparación para contener las graves implicaciones.

La desregulación del sector financiero en las décadas de 1980 y 1990 se quedaron en evidencia durante esa crisis. Las operaciones comerciales de los bancos se expandieron con la creciente asunción de riesgos y sin la debida supervisión de reguladores o de bancos centrales, convirtiéndose en una importante fuente de ingresos para los agentes. Los préstamos inmobiliarios en Estados Unidos eran parte de estas operaciones riesgosas.

A partir de hipotecas se crearon títulos negociables que, a su vez, fueron agrupados en fondos, mezclados con otros productos financieros, reagrupados nuevamente y comercializados. Los títulos respaldados por hipotecas se emitieron con la participación de instituciones financieras bancarias y no bancarias, como los *hedge funds*, y las aseguradoras cubrieron esos valores con *swaps* (contratos de derivados) de préstamos morosos. Tampoco hubo regulaciones sobre las agencias calificadoras de riesgo, como Standard and Poor's y Moody's, contribuyendo para que estas cediesen a los intereses de los emisores de títulos, asignándoles altas calificaciones (Rajan, 2010; Kaufmann y Bude, 2018; Amadeo, 2020; Bowman, 2020).

La confianza de que eran demasiado grandes para quebrar – en caso de amenaza de quiebra, los gobiernos las ayudarían – terminó alimentando un comportamiento excesivamente riesgoso por parte de las instituciones financieras (Bowman, 2020). Hasta que, en septiembre de 2008, el banco Lehman Brothers colapsó ante una pérdida insuperable, marcando la exención del gobierno estadounidense para salvar una gran institución financiera y la ruptura de la

confianza. A raíz de ello, se produjo un cambio de comportamiento, de modo que se acabaron realizando varios rescates federales para salvar a las instituciones financieras de la talla de: Bear Stearns, JP Morgan, Fannie Mae/Freddie Mac, American International Group, Citigroup, Bank of America, y la crisis se expandió a otros sectores y otras fronteras.

Un estudio del Banco Mundial señaló que, en los setenta años transcurridos desde 1950, la economía mundial ha experimentado cuatro recesiones globales: 1975, 1982, 1991 y 2009. Y en cada uno de estos eventos hubo una contracción del PIB anual per cápita y el debilitamiento generalizado de otros indicadores clave de la actividad económica mundial, pero los correspondientes a 2009 fueron más pronunciados (Kose, Sugawara y Terrones, 2020). Así, la crisis de finales de los años 2000 se hizo comparable a la famosa crisis de 1929.

En ese contexto, autoridades gubernamentales se sintieron forzadas a examinar formas de regular y supervisar los sistemas financieros. En Estados Unidos, junto con la creciente densidad de foros financieros internacionales como el G-20, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera o *Financial Stability Board* (FSB), lo que se vio fue la aprobación de la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor (Estados Unidos, 2010b) (Ley Dodd-Frank) en 2010. En principio, el propósito de la nueva ley era promover la responsabilización de los agentes financieros (Kregel, 2012).

Sin embargo, con el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2017, hubo un nuevo cambio institucional en la regulación financiera. Esta vez para, digamos, corregir la mano dura de los arquitectos de la Ley Dodd-Frank contra la innovación en el sector financiero. En la práctica, supondría derogar las principales disposiciones de esa ley.

Prometiendo hacer grandes cambios para promover el papel de los bancos en el crecimiento de la economía doméstica (Kessler, 2017), el entonces presidente Trump se empeñó en diseñar y aprobar un nuevo estatuto: Ley de Crecimiento Económico, Alivio Regulatorio y Protección al Consumidor (Estados Unidos, 2018b) (Ley Crapo), aprobada en el Congreso en 2018, menos de una década después de que se aprobara la Ley Dodd-Frank.

El propósito de este artículo es examinar los condicionantes del conjunto de medidas legales o regulatorias para el sector financiero aprobadas por los legisladores. Se parte de la suposición de que, dado que el contexto político afecta la concesión o la reciprocidad como contrapartida a las donaciones de campaña, y por tanto existiría un vínculo entre las contribuciones financieras de los segmentos de donantes de campañas electorales y el comportamiento del voto legislativo.

Así, los supuestos que se ponen en evidencia para desarrollar el análisis aquí presentado son: (1) las contribuciones, concebidas como *presentes*, se atribuyen con el propósito de establecer conexiones personales, accesos, sentido de obligación y reciprocidad (Clawson, Neustadtl y Weller, 1998); (2) la reciprocidad no ocurre necesariamente de manera inmediata y recurrente, y puede ocurrir en cualquier momento de la legislatura que sea “particularmente importante para el donante o menos costoso para el receptor” (Gordon, 2005, p. 30, traducción nuestra); y (3) el efecto de las contribuciones debe ser más intenso en las circunstancias en las que el voto de un legislador en particular es decisivo (diferencia entre éxito y derrota) (Gordon, 2005).

La base empírica se centra en los votos de los legisladores del Senado de Estados Unidos durante las aprobaciones de la Ley Dodd-Frank y la Ley Crapo. Cabe señalar que, cuando la base está constituida por dos leyes específicas en el marco de un conjunto de leyes relativas al sector financiero, se evidencia una cierta limitación metodológica. Sin embargo, el estudio tiende a ser relevante. Las dos leyes, aprobadas en las dos cámaras legislativas estadounidenses, se refieren a un sector con un poder excepcional para impactar la economía y la sociedad en su conjunto, no solo a nivel nacional, sino también internacional.

La estructura del texto consiste, además de la introducción y conclusión, de otras tres secciones: La segunda – Iniciativas de Estados Unidos sobre Regulación Financiera Post-crisis 2007-2008: resaltando la Ley Dodd-Frank y la Ley Crapo – , que le sigue a esta introducción, presenta una visión general de las disposiciones presentes en estas leyes; la tercera – Datos de las votaciones en el Senado – presenta los resultados estadísticos de los votos, destacando la participación de cada partido político, notorios congresistas y sus respectivos roles institucionales, como presidente de comisiones, disciplinadores de la conducta que se espera de los miembros del partido mayoritario en el Senado; la cuarta – Contribuciones a la Campaña Electoral y Comportamiento de la Votación en las Aprobaciones de la Ley Dodd-Frank y la Ley Crapo – analiza los principales segmentos que contribuyeron en las campañas de los congresistas que votaron por estas leyes y sus respectivos votos. El objetivo es discutir los resultados y verificar la supuesta relación existente entre las contribuciones financieras de estos segmentos y el comportamiento del voto legislativo.

2 INICIATIVAS DE ESTADOS UNIDOS SOBRE REGULACIÓN FINANCIERA POST-CRISIS 2007-2008: RESALTANDO LA LEY DODD-FRANK Y LA LEY CRAPO

2.1 La Ley Dodd-Frank

La crisis financiera de 2007-2009 puso en discusión el tema de las instituciones financieras conocida como *demasiado grande para fracasar* (TBTF, de la sigla en

inglés). Partiendo de este concepto, tras el colapso del banco Lehman Brothers, varias instituciones financieras fueron rescatadas por las autoridades monetarias, que temían un choque económico-financiero importante.

Esto generó indignación entre los ciudadanos que se sintieron irrespetados al tener que asumir las pérdidas causadas por la imprudencia de terceros y puso a las autoridades monetarias ante el dilema de llevar hasta las últimas consecuencias los supuestos de la teoría económica liberal.

En Estados Unidos, la Ley de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor Dodd-Frank, del 21 de julio de 2010 (Estados Unidos, 2010b) materializó la respuesta política para garantizar la estabilidad y, en última instancia, la figura de la TBTF. El objetivo era promover la responsabilización de los agentes financieros (Kregel, 2012).

En virtud del Título I de la Ley Dodd-Frank, se establecieron los siguientes requisitos prudenciales para las instituciones bancarias con activos superiores a US\$ 50 billones: (1) pruebas de estrés y planificación de capital, estableciendo que esas instituciones mantuviesen suficiente capital para sostenerse frente a una crisis; (2) “testamento en vida”, exigiendo así la providencia de un plan para la liquidación segura de un banco en quiebra; (3) requisitos de liquidez, asegurando así la existencia de suficiente liquidez de los bancos ante la escasez de fuentes de financiación; (4) límites de la contraparte, restringiendo la exposición de un banco al incumplimiento de la contraparte por medio de un único límite de crédito de la misma e informes de exposición crediticia; (5) estándares de gestión de riesgos, que requieren que las empresas de capital abierto con activos superiores a US\$ 10 billones tengan comités de riesgo en sus juntas y los bancos con activos superiores a US\$ 50 billones tengan directores ejecutivos de riesgo; (6) requisitos de estabilidad financiera, que prevén una serie de intervenciones reguladoras que deben adoptarse en caso de que un banco represente una amenaza para la estabilidad financiera – de modo que la FED pueda limitar las fusiones y adquisiciones de una empresa, restringir productos específicos ofrecidos por la empresa, poner fin o limitar actividades específicas o exigir desinversiones de activos; (7) Índice de Apalancamiento Suplementario (Estados Unidos, 2010b).

En consonancia con los acuerdos de Basilea III, la Ley Dodd-Frank trató de enmarcar a las organizaciones en tres niveles, cada uno bajo determinadas regulaciones: (1) alrededor de 38 *holdings* de bancos estadounidenses u operaciones bancarias extranjeras en Estados Unidos con activos superiores a US\$ 50 billones; (2) un subconjunto de 15 bancos con activos iguales o superiores a US\$ 250 billones o con una exposición extranjera igual o superior a US\$ 10 billones; (3) un subconjunto adicional de bancos de importancia sistémica

en términos mundiales (G-SIBs, de la sigla en inglés), designados como tales con base en la actividad, el tamaño, la interconexión, la complejidad y otros.²

Lo más destacado de la Ley Dodd-Frank se conoce como la Regla Volcker (Sección 619), que prohíbe, entre otras restricciones, que las entidades bancarias realicen negociaciones por cuenta propia de títulos, derivados u otros instrumentos financieros y que inviertan, patrocinen o mantengan determinados vínculos con *hedge funds* o fondos de capital accionario. También se espera que las instituciones financieras no bancarias, supervisadas por la FED, que participen en tales actividades o mantengan tales inversiones estén sujetas a requisitos de capital adicionales, límites cuantitativos u otras restricciones (Estados Unidos, 2010b).³

Cabe señalar que la Regla Volcker se centra esencialmente en el origen de los recursos y no en la naturaleza de las operaciones (Cardim de Carvalho, 2011). Por lo tanto, no debe interpretarse como un restablecimiento de la Ley Glass-Steagall de 1933, que segmentó las operaciones entre las de los bancos comerciales y las de los bancos de inversión.⁴

Se puede decir que los reguladores querían obligar a las instituciones a elegir entre una categoría u otra de operaciones financieras: operaciones bancarias de crédito aseguradas por el poder público, pero con menores tasas de retorno u operaciones de compra y venta de títulos con tasas de retorno y *spreads* más altos, pero más riesgosas y, por lo tanto, desacreditadas de la red de protección asegurada por el poder público.

Cuando se tramitó en el Congreso, la norma fue impugnada y, ante la resistencia, sus términos acabaron por flexibilizarse. Por lo tanto, las operaciones con títulos podrían llevarse a cabo bajo ciertas condiciones, como en operaciones: con títulos públicos o de agencias aseguradas por los gobiernos (como Fannie Mae, Freddie Mac); con el fin realmente de *hedge* (protección contra el desacato de operaciones); en el interés de los clientes. Cabe señalar que esta última condición refleja una de las lagunas que dejan los legisladores.

A pesar de la presión de otros países del G-20 para que Estados Unidos sea más preciso con la regulación de los *hedge funds* y fondos de participación accionaria, los legisladores fueron relativamente flexibles porque no prohibieron que grandes grupos financieros o *holdings* operaran en dichos mercados.

2. Según el Financial Stability Board (FSB, 2020) son 30 G-SIBs existentes en el mundo. De esos, 8 poseen como país sede a Estados Unidos. Ellos son: Bank of America; Bank of New York Mellon; Citigroup; Goldman Sachs; JP Morgan Chase; Morgan Stanley; State Street; Wells Fargo.

3. La sección 619 de la Ley Dodd-Frank inserta una "nueva sección 13 a la Ley Bank Holding Company de 1956" (Estados Unidos, 2011a, p. 8265).

4. En 1999, esta Ley fue definitivamente superada con la aprobación de la Gramm-Bliley-Leach o Financial Services Modernization Act.

Sin embargo, estaban obligados a cumplir los criterios de amenaza sistémica, conflictos de intereses y a aclararle a los clientes que esas operaciones no estaban cubiertas por el seguro de depósito.⁵ Además, se determinó que cualquier participación en fondos de esta naturaleza no podía superar el 3% del capital del fondo respectivo, en un intervalo de un año desde su creación, ni la suma de las participaciones podía superar el 3% del nivel 1⁶ del capital del banco.

La Ley también abarcaba los derivados, concretamente las determinaciones de reducción de las operaciones en los mercados extrabursátiles (*over-the-counter* – OTC). Así, los reguladores proponían aumentar la transparencia de estas operaciones, obteniendo un mayor control y estandarización (Cardim de Carvalho, 2011).

Equivale a decir que los sistemas de registro y cámara de compensación forman una estructura para coordinar las posiciones compradas y vendidas, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas en los mercados financieros y controlar la magnitud y el alcance de los riesgos involucrados. Se resalta que esa determinación no abarca los *hedge funds*, como ya se ha visto, clasificados como instituciones no bancarias.

Todavía en un intento de contener la especulación financiera, la Ley Dodd-Frank determinó que los *holdings* bancarios mantuviesen entre sus activos, es decir, en sus carteras de inversión, el 5% del total de títulos que se emitirían en el mercado y sin la posibilidad de hacer *hedge* para esa posición. Con esto, los legisladores han tratado de mantener la seguridad de las operaciones. En teoría, los inversionistas tendrían motivos para no correr demasiados riesgos. Naturalmente, las excepciones se aplican a las carteras compuestas por valores considerados “inequívocamente seguros” (Cardim de Carvalho, 2011).

Además de estos principales cambios señalados aquí, también se han incorporado otras cuestiones a esta ley, como el papel de las agencias de *rating*, y remuneración de los ejecutivos entre otras.

5. Joseph E. Stiglitz (2009, p. 4), al testificar ante el Joint Economic Committee del Congreso y señalar a los grandes grupos financieros como responsables de la crisis, atenuó la responsabilidad de los *hedge funds*. Stiglitz, de hecho, estaba dirigiendo sus críticas a las grandes instituciones financieras y sus conductas irresponsables, alentadas por la posibilidad de ser rescatadas por la FED bajo cualquier circunstancia y a expensas del contribuyente.

6. En el marco de los acuerdos de Basilea, nivel 1 (*tier 1*) se refiere al patrimonio tangible (*tangible common equity*), compuesto principalmente por capital social en acciones (o equivalente), lucros retenidos y provisiones de naturaleza similar. Ese patrimonio está destinado a absorber pérdidas, preservando la continuidad de la entidad (*as a going concern*), mientras que el nivel 2 (*tier 2*) está destinado a la provisión de absorción de pérdidas, como una empresa ya fallida (*as a gone concern*). El tercer nivel de capital (*tier 3*) se había creado en los acuerdos anteriores con el fin de cubrir el riesgo de mercado, sin embargo, en Basilea III se extingue. Así pues, crecientemente, los indicadores relevantes de la situación del banco a efectos de la regulación prudencial y la supervisión financiera se calcularán cada vez más en función del nivel 1 de capital, el capital en acciones y lucros retenidos (Cardim de Carvalho, 2010).

2.2 La Ley Crapo

La resistencia del Congreso durante la tramitación de la Ley Dodd-Frank puede entenderse teniendo en cuenta el tamaño de la industria financiera, reuniendo a grandes grupos financieros o *holdings* que realizan diversas funciones, como operaciones bancarias típicas; operaciones de inversión; gestión de fondos y grandes fortunas; operaciones de seguros.

En 2009 había aproximadamente cuatrocientos grupos financieros del tipo “todero” con fuerte conexión internacional, lo que llevó a los analistas a afirmar la naturaleza “verdaderamente global” del sector financiero (Guttmann, 2009, p. 18, traducción nuestra). Ciertamente, estos agentes no estaban satisfechos con las restricciones impuestas por la Ley Dodd-Frank y no serían pasivos frente a ella.

Donald Trump, tras una campaña electoral en la que acusó públicamente a Hillary Clinton, entonces candidata por el Partido Demócrata, y a Ted Cruz, su rival republicano, de “estar siendo controlados por el [grupo financiero] Goldman Sachs” (*CBS NEWS*, 2016, s/p, traducción nuestra); acusó a los responsables de los *hedge funds* de “escapar impunes” (Guo, 2016, s/p, traducción nuestra), llegó a la Presidencia con el asesoramiento de un grupo de financistas, administradores y banqueros.

El presidente fue apoyado por Gary Cohn, exadministrador de Goldman Sachs. En el papel de director del Consejo Económico Nacional, Cohn dijo: “Los americanos tendrán mejores opciones y mejores productos, ya que no sobrecargaremos a los bancos con, literalmente, cientos de billones de dólares en costos regulatorios cada año”. (RUSHE, 2017, s/p, traducción nuestra). Steven Mnuchin, otro crítico mordaz de la Ley Dodd-Frank, especialmente la Regla Volcker, y también graduado de Goldman Sachs, fue nombrado secretario del Tesoro.

A principios de 2017, el entonces presidente Trump comenzó a implementar su política, firmando órdenes ejecutivas para revertir todas las regulaciones, que él y sus asesores consideraron una política desastrosa (Schoen, 2017). El 30 de enero de 2017, firmó la Orden Ejecutiva 13.771, titulada Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs (Estados Unidos, 2017a, p. 9339-41). Con dicho instrumento, instruyó a las agencias federales a derogar dos regulaciones existentes para cada nueva regulación establecida.

Después, el 3 de febrero de 2017, firmó otra, específicamente para el sector financiero, Orden Ejecutiva 13.772 – Core Principles for Regulating the United States Financial System (Estados Unidos, 2017b).

Con un equipo trabajando en la Presidencia, el escenario extraordinario para los críticos de la Ley Dodd-Frank, solo se configuraría con el apoyo del

Congreso. Especialmente el Senado, que aseguró la aprobación de una nueva ley en 2018: Economic Growth, Regulatory Relief and Consumer Protection (Estados Unidos, 2018b), popularmente conocida como la Ley Crapo, en honor al senador Mike Crapo, presidente del Committee on Banking, Housing & Urban Affairs, donde procesó el proyecto de ley.⁷ Con la aprobación de una ley de este tipo en el Congreso, el cambio en la estructura regulatoria del sector financiero se institucionalizó de forma muy sólida.

Las nuevas disposiciones legales se refieren principalmente al sector bancario y a las cuestiones hipotecarias, a la formación de capital y al crédito. El conjunto de dispositivos bajo el alcance del llamado Título IV – Alivio Regulatorio para Grandes Bancos – de la Ley Crapo, de hecho, apoya la calificación de dicho título. En realidad, lo que se llama de grandes bancos daría espacio para discusiones que podrían alargarse. Cabe señalar que, si bien en la Ley Dodd-Frank las instituciones financieras bancarias con activos superiores a US\$ 50 billones estaban sujetas a requisitos prudenciales, en virtud de la Ley Crapo, ya no lo están. La Sección 401 de la nueva ley exime automáticamente a las instituciones con activos entre US\$ 50 billones y US\$ 100 billones de dicha regulación mejorada.

Aunque tienen que cumplir con las normas del comité de riesgos, el alivio incluyó pequeñas y medianas instituciones financieras. No solo en términos de activos, sino también por la complejidad de las operaciones que de alguna manera están involucradas. Vale resaltar que aquellas con activos entre US\$ 100 billones y US\$ 250 billones seguirán estando sujetas a pruebas de estrés y, en teoría, la FED tiene el poder de aplicar otras disposiciones prudenciales mejoradas de ser el caso. Significa que la FED ahora puede crear regulaciones específicas para cada banco bajo su control, configurando una regulación personalizada y no una regla general.

Los bancos designados como G-SIBs domésticos y los bancos con activos superiores a US\$ 250 billones siguen sujetos a una regulación mejorada. La cuestión de la designación de G-SIBs tiende a ser un desafío para los reguladores con las nuevas disposiciones contenidas en la Ley Crapo. Su lenguaje jurídico inespecífico, en la práctica, puede generar controversias.

Si, en virtud de la Ley Dodd-Frank, el Consejo de Supervisión de la Estabilidad Financiera (FSOC) ya había sido desafiado y había perdido acciones ante los tribunales del país cuando enmarcó las instituciones financieras del sector

7. Este comité tiene jurisdicción sobre una amplia gama de sectores, incluido el sector financiero y sus diversos subsectores, como los bancos, las instituciones financieras no bancarias, las cooperativas de crédito; finanzas internacionales; seguros; bienes raíces; hospitales y residencias de reposo; y, comercio.

de los seguros en requisitos prudenciales mejorados,⁸ con los cambios introducidos por la Ley Crapo, la autoridad de los reguladores se volvió más indeterminada.

En cuanto a los bancos con activos inferiores a US\$ 10 billones, la nueva ley los exime de algunos requisitos, especialmente los establecidos en la Regla Volcker, que, como ya se abordó en el punto anterior, prohíbe a las instituciones bancarias participar en negociaciones por cuenta propia de títulos, derivados u otros instrumentos financieros e invertir, patrocinar o mantener ciertos vínculos con *hedge funds* o fondos de capital accionario. Para las instituciones que tienen la custodia de los activos de los clientes, pero no se encajan como instituciones financieras, la nueva ley establece requisitos de capital más bajos e índices de apalancamiento más flexibles.

Con respecto a las operaciones de préstamos hipotecarios residenciales, mantenidas por una institución depositaria o cooperativa de crédito, bajo ciertas condiciones, la ley las exime de los requisitos de garantía. También ordena a la Agencia Federal de Financiamiento de la Vivienda que establezca estándares para Freddie Mac y Fannie Mae y considere métodos alternativos de calificación crediticia.

3 DATOS DE LAS VOTACIONES EN EL SENADO

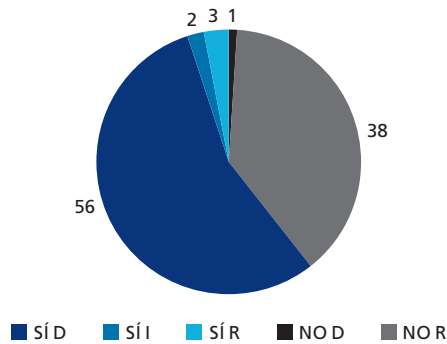
3.1 Ley Dodd-Frank

La participación de los partidos en la votación de la Ley Dodd-Frank está representada en el gráfico 1. Del total, 55 senadores demócratas, 2 senadores independientes y 3 senadores republicanos votaron a favor. Esto representó el 61% de los votos totales. Por otro lado, 1 senador demócrata y 38 senadores republicanos votaron en contra, lo que representa el 39% de los votos.

El senador demócrata que votó en contra de la Ley Dodd-Frank es Russell Feingold de Wisconsin. Su voto difiere del voto del senador Herb Kohl, su compañero demócrata, del mismo estado, que votó a favor. El senador Herb Kohl estaba en el Committee on Banking, Housing & Urban Affairs, cuyo presidente era el senador Chris Dodd, demócrata de Connecticut, quien prestó su nombre a la denominación popular de la ley.

8. En 2016, la jueza Rosemary Collyer, del tribunal distrital federal en Washington (DC), determinó que MetLife, entidad financiera del sector de los seguros, no debería estar sujeta a supervisión mejorada y a más requisitos de capital exigidos por el FSOC. MetLife había tomado medidas para revocar la decisión del FSOC designándola como una institución financiera sistémicamente importante y sometiéndola a regulaciones más estrictas. La jueza sustentó su decisión considerando el argumento de que la FSOC no habría analizado la relación costo-beneficio de los requisitos aplicados a MetLife. Esa decisión abrió precedentes para nuevos cuestionamientos contra los reguladores federales. El otro argumento presentado por la jueza fue el de que el FSOC necesitaba demostrar si MetLife tenía una probabilidad de crisis financiera, antes de determinar si esta dificultad se extendería por todo el sistema financiero (DAYEN, 2016).

GRÁFICO 1
Datos de la votación Ley Dodd-Frank en el Senado



Fuente: Estados Unidos (2010a).
Elaboración de la autora.

Los sectores que contribuyeron a los integrantes de esta comisión en el ciclo electoral que abarca el 2010 y que totalizaron mayor número fueron: Financieros/Seguros/Inmobiliarios.⁹

Como señalado anteriormente, la presidencia del comité estaba bajo el mando del Partido Demócrata, plenamente de acuerdo con la norma establecida en el Congreso. El presidente de cada comité, que es quien define la agenda, y la mayoría de sus miembros representa al partido mayoritario. Cada partido asigna sus propios miembros a los comités, y cada comité distribuye a sus miembros entre los respectivos subcomités.

En el momento en que se aprobó la Ley Dodd-Frank, 16 comités del Senado estaban bajo la presidencia de los demócratas y 1 estaba bajo la presidencia de un independiente, alineado ideológicamente con los demócratas.

La tabla 1 relaciona: nombre del senador demócrata; segmento que más contribuyó a su campaña en el periodo correspondiente a la aprobación de la Ley; fecha en que comenzó su vida parlamentaria; y el comité del cual es presidente u ocupa un puesto destacado.

9. La lista de sectores bajo la jurisdicción de ese comité y los valores aportados por los diferentes sectores para apoyar a los miembros se pueden verificar en la plataforma digital del Center for Responsive Politics. Disponible en: <<https://bit.ly/3gAju8>>.

TABLA 1
Relación de senadores demócratas líderes de comités

Nombre	Estado	Voto	Primer financiador (2005-2010)	Inicio de la vida parlamentaria	Posición en el comité	Comité
Lincoln, Blanche	Arkansas	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1993	Chairman	Agriculture, Nutr & Forestry
Boxer, Barbara	California	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1983	Chairman	Environment and Public Works
Dodd, Christopher	Connecticut	Si	Títulos & Inversiones Financieras (T&I)	1975	Chairman	Banking, Housing & Urban Affs
Lieberman, Joseph	Connecticut	Si	Títulos & Inversiones Financieras (T&I)	1989	Chairman	Homeland Securities and Governmental Affairs
Akaka, Daniel	Hawái	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1977	Chairman	Veterans' Affairs
Inouye, Daniel	Hawái	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1959	Chairman	Appropriations
Durbin, Richard	Illinois	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1997	Majority Whip	Appropriations
Harkin, Tom	Iowa	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1975	Chairman	Health, Education, Labor and Pensions
Landrieu, Mary	Luisiana	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1997	Chairman	Small Business and Entrepreneurship
Kerry, John	Massachusetts	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1985	Chairman	Foreign Relations
Levin, Carls	Michigan	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1979	Chairman	Armed Services
Baucus, Max	Montana	Si	Títulos & Inversiones Financieras (T&I)	1975	Chairman	Finance
Reid, Harry	Nevada	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1987	Majority Leader	
Bingaman, Jeff	Nueva Jersey	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1983	Chairman	Energy and Natural Resources
Schumer, Chuck	Nueva York	Si	Títulos & Inversiones Financieras (T&I)	1981	Chairman	Rules and Administration
Conrad, Kent	Dakota del Norte	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1987	Chairman	Budget
Dorgan, Byron	Dakota del Norte	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1981	Chairman	Indian Affairs
Leahy, Patrick	Vermont	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1975	Chairman	Judiciary
Rockefeller, Jay	Virginia Occidental	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1985	Chairman	Commerce, Science & Transp

Fuente: Center for Responsive Politics (CRP, 2020a).
Elaboración de la autora.

También vale la pena señalar que, en este período, el senador Dick Durbin, político experimentado, hábil en la realización de los debates y alineado con la posición del partido, desempeñó el papel de *Senate Majority Whip*. Esa función tiene la labor de garantizar la disciplina de los miembros del partido. Es decir, asegurar que todos ellos estén atentos a las sesiones de votación y voten o se abstengan en línea con la plataforma política del partido – no de acuerdo con su ideología particular o según los deseos de su electorado.¹⁰

En cuanto a los congresistas republicanos, los tres que votaron a favor, defiriendo así a los demás fueron: Scott Brown (Massachusetts); Susan Collins (Maine); y Olympia Snowe (Maine).

Se hace mención que, en el período correspondiente a la aprobación de la ley, el senador republicano Richard Shelby (Alabama) fue el *Ranking Member*, que corresponde al Primer Miembro. En la estructura legislativa de Estados Unidos, tal papel recae en el miembro más sénior del partido minoritario que integra comités del Congreso o asambleas legislativas estatales. Se trata de un papel importante que tiene como criterio la antigüedad, que presupone un mayor grado de experiencia parlamentaria. En muchos comités, esta figura, junto con el presidente del comité respectivo, actúa como *ex officio* de todos los subcomités correspondientes.¹¹

3.2 Ley Crapo

Al analizar los registros de votación del Senado para la aprobación de la Ley Crapo, se encuentra que los republicanos votaron masivamente a favor de relajar las restricciones centrales que caracterizaron la Ley Dodd-Frank. Sin embargo, no solo los republicanos aprobaron tales cambios. Hubo un apoyo significativo de los senadores demócratas.

Como se muestra en el gráfico 2 abajo, 32% de los totales fueron votos en contra: 30 senadores demócratas y 1 senador independiente. Los votos a favor, a su vez, fueron 68% y se distribuyeron de la siguiente manera: 16 demócratas; 1 independiente; y 50 republicanos.

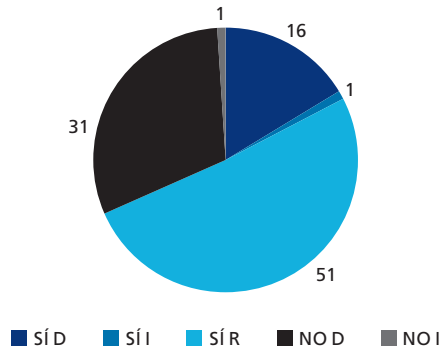
Los demócratas que ayudaron a aprobar dicha ley representaron: 16% del total de votos válidos, es decir, la suma de los votos de republicanos, demócratas e independientes y el 35% del total de votos válidos entre los demócratas. Se trata de un número importante, especialmente porque apoyaron la reversión de aspectos centrales de una ley concebida y aprobada por los demócratas con anterioridad.

10. Estados Unidos. Senate. Glossary Term. Whips. Disponible en: <<https://www.senate.gov/about/glossary.htm>>. Acceso en: 23 abr. 2020.

11. Estados Unidos. Senate. Glossary Term. Ranking Minority Member. Disponible en: <<https://www.senate.gov/about/glossary.htm>>. Acceso en: 23 abr. 2020.

Por otro lado, el 65% de los senadores demócratas votaron en contra de la mencionada ley.

GRÁFICO 2
Datos de la votación de la Ley Crapo en el Senado



Fuente: Estados Unidos (2018a).
Elaboración de la autora.

El punto a continuación presenta los principales segmentos que contribuyeron en las campañas de los congresistas que votaron por estas leyes y sus respectivos votos. Con base en esta ordenación de datos, procede la verificación de la supuesta relación existente entre las contribuciones financieras de estos segmentos y el comportamiento del voto legislativo.

4 CONTRIBUCIONES A LA CAMPAÑA ELECTORAL Y COMPORTAMIENTO DE LA VOTACIÓN EN LAS APROBACIONES DE LA LEY DODD-FRANK Y LA LEY CRAPO

Afirmar la existencia de una relación entre las contribuciones a la campaña electoral y el comportamiento legislativo es un desafío. Varios estudios terminan presentando resultados no concluyentes. En teoría, esto se debe a que el enfoque conceptual es incorrecto. Generalmente se conceptualiza como un *quid pro quo*. Una cosa asignada a un receptor a cambio de otra (Gordon, 2005).

Para Clawson, Neustadt y Weller (1998), la relación sigue códigos basados en las apariencias de cordialidad. Lo que no significa que no haya presión. Por el contrario, la hay muy a menudo. Sin embargo, el poder se ejerce de una manera menos reconocida. En tal concepción, el ejercicio del poder es más efectivo y menos identificable cuando se da en el al campo de acción.

Según estos autores, no significa que los donantes de la campaña consigan exactamente lo deseable. Sin embargo, el acto mismo de aceptar una contribución a la campaña cambia la forma en que un miembro se relaciona con el donante, creando un sentido de obligación, es decir, la necesidad de corresponder.

En la misma línea, Gordon (2005) afirma que es importante considerar la posibilidad de que las partes a veces puedan tener en cuenta las pérdidas a corto plazo para garantizar el éxito a largo plazo de la política. Por lo tanto, un congresista podría votar en contra de los intereses del segmento donante de campaña en una determinada ley, circunstancialmente. Esta nueva conceptualización sugiere que el contexto afectará a la relación. Gordon enfatiza que esto puede ocurrir sobre todo cuando el voto del legislador no es crítico. Esto es, cuando su voto no es decisivo para que el segmento logre sus objetivos.

Gordon también afirma que si este es realmente el caso, el análisis debe abarcar un mayor número de proyectos de ley. Al mismo tiempo, el análisis debe incluir una gran cantidad de votos individuales (a diferencia de los puntajes de votos agregados que compilan estos votos individuales en una sola medida) que atraviesan tanto el área temática como el contexto.

Decidimos comenzar nuestro análisis comparando apenas dos casos y dentro de estos, los votos de una sola cámara del Congreso: el Senado. Si bien se trata de un estudio con una pequeña muestra, creemos que es válido en la medida en que se trata de dos casos emblemáticos que pueden desencadenar otras discusiones.

Antes que nada, algunas notas sobre la clasificación de los segmentos contribuyentes son apropiadas. El Center for Responsive Politics (CRP), que es la fuente utilizada para el propósito de esta investigación, adopta un sistema de codificación jerárquica para clasificar las contribuciones por sector y grupo de interés (CRP, 2020b).

En lo más alto de la clasificación se destacan 13 segmentos. De ellos, 10 se refieren a grupos empresariales; los 3 restantes se dividen en: mano de obra, cuestiones ideológicas/únicas; y otros. En el nivel intermedio, hay alrededor de 100 segmentos, más desagregados que los sectores que pertenecen al tope. Y en el nivel inferior, se destacan 400 segmentos, incluso más desagregados que los que aparecen en el nivel intermedio.

Según el CRP, el segmento que más contribuye a las campañas electorales ya sea para candidatos individuales o para comités políticos, son los llamados Jubilados. Bajo este epígrafe, se reúnen personas que afirman, en documentos nacionales, ser jubiladas.

Cabe señalar que en este segmento no existen empresas. Por otro lado, forman parte de este segmento la Asociación Americana de Jubilados (AARP, de la sigla en inglés) con más de 37 millones de miembros cuyas preocupaciones expresadas son: mantener la integridad del Seguro Social, es decir, el programa que garantiza los beneficios de jubilación, discapacidad y supervivencia; y mejorar el Medicare y otros tipos de atención médica para los ancianos (Lazar, 2015).

Con respecto a los servicios financieros, la AARP ya ha declarado que si bien la desregulación ha promovido la competitividad en los mercados, también ha creado “muchísima confusión”. (Estados Unidos, 1986, p. 271) Las preocupaciones de AARP se refieren a la transparencia, adecuada disponibilidad de información, las numerosas prácticas amenazadoras identificadas por la AARP, como el fraude en los préstamos hipotecarios, el engaño con respecto al servicio y las tasas de interés, el aumento de los costos para los contratistas mayores (Estados Unidos, 2011b). Tales declaraciones nos llevan a asumir que los jubilados, en general, son favorables a la desregulación financiera por permitirles amplias posibilidades de inversiones para su seguridad financiera, pero también son favorables a las salvaguardias y la aplicación vigilante contra los conflictos de intereses para proteger a los inversores.

Otro segmento que se destaca en el ranking de contribuyentes de campaña es el llamado Abogados/Bufetes de Abogados, que, de acuerdo con la categorización del CRP, abarca a asociaciones empresariales y miembros de prestigiosos bufetes de abogados, incluidos ex-congresistas y altos funcionarios del gobierno fuertemente involucrados en procesos políticos. De hecho, con cada ciclo electoral, los aportes de este grupo favorecen, por un margen significativo, a los demócratas.

El principal colaborador de este segmento es la Asociación Americana por la Justicia (AAJ). Desde el ciclo electoral de 1990, ha donado alrededor de US\$ 48 millones, de los cuales solo el 7% ha sido destinado a los republicanos (Lazar, 2015). Las legislaciones priorizadas por la AAJ incluyen la Ley de Seguridad de Dispositivos Médicos, la Ley de Justicia de Arbitraje y la Ley de Justicia de Arbitraje en Asilos de Ancianos. Otras leyes de interés en este segmento se refieren a infracciones cometidas en el contexto de las prestaciones de servicios de salud. Los esfuerzos están dirigidos principalmente a prohibir la Ley de Salud, presentada en el Congreso por los republicanos, de manera recurrente desde 2002. Esta legislación reduciría las reivindicaciones de responsabilidad con la salud al, por ejemplo, reducir el tiempo de presentación de demandas y limitar los daños que son objeto de sanción.

Por último, el otro segmento destacado entre los contribuyentes de campaña es el denominado Títulos & Inversiones Financieras (T&IF). Bajo los T&IF, se encuentran: Capital de Riesgo; *Hedge Funds* y Empresas de Participación Accionaria y de Inversiones.

De acuerdo con el CRP, tradicionalmente, los esfuerzos de influencia política del segmento de T&IF fueron liderados por corredores, agentes de valores y compañías de corretaje. Sin embargo, con la consolidación de Wall Street y también con el mayor interés de los congresistas en regular las nuevas fronteras de las finanzas, las acciones para influir en la política relacionada con

el sector estuvieron dominadas por nuevos agentes: *Hedge Funds* y Empresas de Participación Accionaria y de Inversiones.

También según el CRP, este segmento siempre ha sido importante, tanto en términos de valores distribuidos directamente a los candidatos como de los valores distribuidos a los lobistas, establecidos en Washington-DC. Desde 2012, sin embargo, el segmento ha estado liderando el ranking de contribuciones de campaña, con la mayor cantidad proveniente de trabajadores del sector.

Tomando nota de la clasificación de los segmentos contribuyentes, queda por ver el comportamiento de los legisladores que ocupan los escaños del Senado frente a sus principales fuentes de contribución de campaña en los ciclos electorales correspondientes.

4.1 Ley Dodd-Frank

En primer lugar, se observa el comportamiento de los senadores republicanos. Cabe recordar que entre los senadores republicanos que ocupaban los escaños en ese momento, 38 votaron en contra y tres a favor.

En cuanto a los votos en contra, el segmento que más colaboró con las campañas, en el período 2005-2010, es Jubilados. Los segmentos de Abogados/Bufetes de Abogados y Títulos & Inversiones Financieras (T&IF) están en segundo lugar.

Los tres que votaron a favor – Scott Brown, de Massachusetts; Susan Collins, de Maine; y Olympia Snowe, de Maine – tuvieron como principales colaboradoras de campaña, en el mismo periodo, los segmentos: Jubilados (Scott Brown y Susan Collins) y Profesionales de la Salud (Olympia Snowe).

Esto demuestra que el segmento de Jubilados no solo contribuyó enormemente a las campañas de gran número de senadores que se oponen a la ley, sino también de los senadores Scott Brown y Susan Collins, que votaron a favor de aprobar la ley, y de senadores demócratas, como se muestra más adelante.

Como se destacó, la desregulación financiera con el fin de ampliar las posibilidades de inversión y, por lo tanto, ampliar los ingresos para los respectivos inversores es de interés para el segmento Jubilados, pero también es de interés para este segmento las salvaguardias y la aplicación vigilante contra los conflictos de intereses para protegerlos.

La crisis de finales de la década de 2000 provocó enormes pérdidas para una buena parte de los estadounidenses. La pérdida promedio en 2008 para los trabajadores que habían estado en el trabajo durante 20 años fue alrededor del 25 por ciento de sus inversiones (Ghilarducci, 2015). Esto nos lleva a

pensar que dadas las circunstancias surgieron preocupaciones por la falta de transparencia y el fraude.

Julie Nepveu, en el rol de abogada principal de AARP, dijo que el fraude hipotecario hace que las personas sean vulnerables a los rescates hipotecarios que cuestan a los propietarios mayores millones de dólares en tasas de interés, pero que no garantizan su activo inmobiliario, que en la mayor parte de los casos era la única casa de su familia. Lo que Nepveu considera como el objetivo principal de AARP “es ayudar a los estadounidenses a acumular y administrar eficazmente los activos para la jubilación (...) protegiendo a los consumidores del fraude y el abuso financiero que pueden erosionar los ahorros para la jubilación y los activos financieros” (Estados Unidos, 2011b, p. 20). Por lo tanto, los votos de los senadores Scott Brown y Susan Collins podrían ser aceptables, especialmente en un momento singular.

El segmento de T&IF aparece como el segundo mayor colaborador de los senadores republicanos. Cabe señalar que entre los senadores republicanos y demócratas que recibieron ayuda financiera a sus respectivas campañas, en el ciclo 2005-2010, principalmente por el segmento de T&IF, hay cuatro senadores republicanos y tres demócratas. Además de estos, un senador independiente tuvo este segmento como principal contribuyente de campaña. El segundo y tercero contribuyentes principales a estos segmentos, respectivamente apoyaron a siete senadores republicanos y seis senadores demócratas; tres senadores republicanos y tres senadores demócratas, respectivamente. Técnicamente, no hay diferencia.

La base de datos del CRP indica que hasta 2008 este segmento priorizó los congresistas del partido líder en el Congreso. Así que pasó a apoyar en algunos momentos a los congresistas republicanos y, en otros, a los demócratas. De hecho, en 2008, cuando los demócratas controlaban ambas cámaras del Congreso, algo que no ocurría desde 1995, las donaciones de ese segmento favorecieron a los candidatos demócratas: 57% a 42%.

Por el lado de los demócratas, en cuanto a la composición de los segmentos que contribuyeron a las campañas de los senadores en el período 2005-2010, se verifica que el senador Russell Feingold, representante de Wisconsin y autor del único voto en contra, tuvo como el mayor donante el segmento de los Jubilados y en segundo el segmento el de Abogados/Bufetes de Abogados.

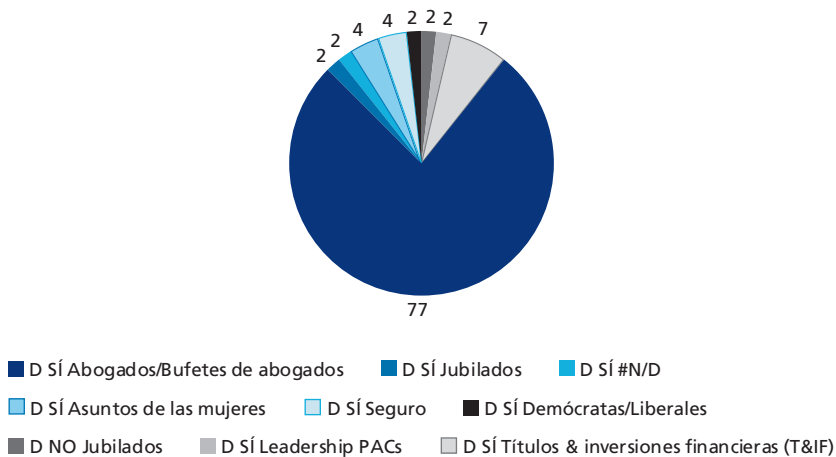
Cabe señalar que Feingold tenía planes de ser reelegido y estaba siendo desafiado por un fuerte competidor en el estado: Ron Johnson, un republicano que se postulaba por primera vez y contaba con la simpatía de grupos conservadores como el Tea Party. Durante la campaña, Johnson criticó la ley American Recovery and Reinvestment Act de 2009, argumentando que la recuperación económica ocurriría naturalmente sin estímulo (Walker, 2010). En este caso, se puede

considerar que Feingold estuvo condicionado por la supervivencia política que en ese momento parecía gravemente amenazada.

Herb Kohl, su colega de partido y estado en el Senado, votó a favor y recibió apoyo financiero masivo y excepcional del segmento Demócratas/Liberales. Los miembros de este segmento son grupos progresistas, así como funcionarios de comités partidarios como el Comité de Campaña del Congreso Demócrata. Gordon afirma que “cuanto más dinero recibe un miembro de grupos opuestos a un proyecto de ley, menos probable es que vote a favor” (2005, p. 83, traducción nuestra). Así que el voto del senador Herb Kohl era predecible.

En los segmentos de apoyo de los otros senadores del Partido Demócrata, se verifica que el segmento Abogados/Bufetes de Abogados encabeza el rango de los más grandes apoyadores. Tal segmento aparece como el principal donante de 43 del total de 56 senadores demócratas en el período 2005-2010. Véase el gráfico 3.

GRÁFICO 3
Segmentos de donantes de la campaña de senadores demócratas



Fuente: Estados Unidos (2010a).
Elaboración de la autora.

Esto está alineado con ciclos pasados, en los que las contribuciones de este segmento también favorecieron significativamente a los demócratas. Y como se ha visto anteriormente, en principio, no se esperaría la contraparte de los beneficiarios en el ámbito de la legislación financiera, sino en el ámbito de la legislación sobre las infracciones cometidas en los servicios de salud.

Volviendo al segmento de Títulos & Inversiones Financieras (T&IF), ¿cómo entender la elección del voto de los demócratas en general teniendo en cuenta que

habían asegurado una parte significativa de las contribuciones originadas en este segmento, especialmente en 2008?

Como ya se ha mencionado, el sistema financiero del país estuvo a punto de colapsar en septiembre de 2008. Los grandes bancos comerciales, los bancos de inversión, las aseguradoras y otras instituciones financieras se desestructuraron de tal manera que o quebraron o exigieron centenas de billones de dólares al tesoro público para superar la crisis.

Frente a tal marco, finalmente se impuso un plan de reforma para el sistema financiero. La agenda de reforma regulatoria financiera de la Administración Obama, puesta en práctica en 2009 por Timothy Geithner, entonces secretario del Tesoro, cumplió con la agenda del 111º Congreso de Estados Unidos, entonces liderado por los demócratas, para responder a las demandas de la sociedad en ese momento.

Como se ve más adelante, la Ley Dodd-Frank no fue exactamente el comienzo de un cambio de paradigma en el entorno regulatorio financiero estadounidense, sino más bien un instrumento, aparentemente el más apropiado, para aplacar la indignación de la sociedad en general y responder con medidas prácticas a demandas concretas. Especialmente sobre proporcionar una regulación inexistente y limitar o prohibir el uso de los recursos de los contribuyentes para salvar las instituciones financieras en quiebra.

En los hallazgos de Gordon, la única variable que influye en los votos no críticos¹² es la preferencia del partido político: “los miembros del mismo partido que el autor del proyecto tienen una probabilidad del 76% de votar sí, mientras que los miembros del partido de la oposición tienen una probabilidad del 56%” (2005, p. 85, traducción nuestra).

En ese caso, los demócratas fueron llamados a apoyar al Senador Chris Dodd, entonces presidente del Committee on Banking, Housing & Urban Affairs. En la víspera de la votación final de la legislación en el Senado, el senador destacó la indignación de la sociedad por las causas y los costos de la crisis (Dodd, 2010, p. 5828).

El senador Dick Durbin (Senate Majority Whip), en la misma ocasión y después de un discurso lleno de preguntas que tendieron a dejar a sus colegas de partido sin salida moral, dijo: ¿Deberíamos dar a los consumidores estadounidenses las protecciones más fuertes de nuestra historia o permitir que Wall Street continúe

12. Un voto se considera crítico cuando es necesario para lograr un determinado resultado. Significa que este es el tipo de voto que puede intervenir notablemente en las realidades políticas de un grupo de interés o parte de la sociedad. Según Gordon, “los votos críticos son un aspecto significativo de la formulación de políticas legislativas porque determinan la aprobación o el fracaso de la legislación” (2005, p. 14, nuestra traducción).

haciendo negocios como de costumbre, con la letra pequeña, trucos y trampas y mercados sombríos que tenemos hoy en América? (Durbin, 2010, p. 5802).

Es decir que a pesar de que los congresistas demócratas estaban siendo acosados por los contribuyentes de campaña, la realidad los antepuso al compromiso de los líderes del Partido Demócrata con los ciudadanos que habían sido directa y duramente afectados por la caída de precios de los inmuebles y los activos financieros, por el fuerte aumento del desempleo y la caída de los niveles de ingresos. Significa que las circunstancias les exigían responder a la crisis promulgando la legislación de reforma financiera más amplia desde el año 1930.

Si parece posible explicar los votos de los senadores demócratas que tuvieron sus campañas expresivamente apoyadas por el segmento Títulos & Inversiones Financieras (T&IF), una complicación surge delante del comportamiento del senador republicano Scott Brown. ¿Cómo entender el voto del senador, dado que el segmento que lo apoyó con muchos recursos fue justamente Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)?

El voto del senador Brown, en principio, debilita el argumento de Gordon, cuya suposición dice que “cuanto más dinero recibe un miembro de grupos opuestos a un proyecto de ley, menos probable es que vote a favor” (2005, p. 83, traducción nuestra).

Por ahora, también podemos decir que su comportamiento se debe a factores circunstanciales. Senador Brown tenía como rival político en el estado de Massachusetts la senadora Elizabeth Warren, quien fue uno de los principales defensores de Dodd-Frank y ayudó a establecer la Oficina de Protección Financiera del Consumidor, que la ley creó.

Es importante resaltar que Brown demoró en apoyar a Dodd-Frank y solo lo hizo después de que se cumplieron sus demandas de suavizar el proyecto de ley. Él se convirtió en el voto clave del proyecto de ley y aprovechó esa posición para obtener grandes concesiones a favor de los bancos. Brown exigió a los demócratas que eliminaran del proyecto de ley un impuesto bancario de US\$ 19 mil millones. También presionó con éxito para suavizar la regla Volcker. Los intereses de los grandes fondos mutuos en su estado se contemplaron con su desempeño (Seitz-Wald, 2011).

4.2 Ley Crapo

4.2.1 Las fuentes de financiamiento de las campañas de los senadores demócratas

Según los datos del CRP (2020a), de los 16 senadores demócratas que votaron a favor de la Ley, lo que se verifica es que primero fueron apoyados por los segmentos: Jubilados (6 veces como primer colaborador); Abogados/Bufetes de

Abogados (6 veces también como primer colaborador); Títulos & Inversiones Financieras (T&IF) (3 veces como primer colaborador); Seguro (1 vez).

En los segundos lugares en el ranking de valores a favor de estos congresistas se encuentran: Abogados/Bufetes de Abogados (9 veces); Jubilados (5 veces); T&IF (2 veces). Los terceros lugares incluyen: T&IF (6 veces); Educación (3 veces); Jubilados (2 veces); Asuntos de las Mujeres (2 veces); Farmacéuticas/Productos de Salud (1 vez); Leadership PACs (Political Action Committee) (1 vez); Mercado Inmobiliario (1 vez).

Esto significa que en la clasificación general, T&IF viene después de sus dos mayores competidores.

Entre los 30 senadores demócratas que votaron en contra de la Ley Crapo, el segmento que predominó como primera y segunda fuente de contribución de las respectivas campañas fue Abogados/Bufetes de Abogados, como tercera fuente, predomina el segmento T&IF (véase la tabla 3).

Con base en esta recolección de datos, resulta que tanto los congresistas demócratas que votaron a favor como los que votaron en contra habían sido apoyados en sus campañas por los mismos segmentos. Sin embargo, la contribución del segmento T&IF con los que votaron a favor fue ligeramente mayor. El número total de demócratas que votaron a favor correspondió al 35 por ciento del total general de demócratas (a favor y en contra) y se quedó con el 39 por ciento de las contribuciones totales del sector atribuidas a todos los demócratas (a favor y en contra).

Como ya se ha señalado en el punto 4.1, la interpretación de los datos cobra fuerza si se hace desde una perspectiva comparativa presentada en el siguiente punto.

TABLA 2
Senadores demócratas apoyadores Ley Crapo y sus fuentes de contribución de campaña (2013-2018)

Nombre	Estado	Primer financiador	Segundo financiador	Tercer financiador	Cuarto financiador	Quinto financiador
Jones, Doug	Alabama	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Profesionales de la Salud
Bennet, Michael	Colorado	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Lobby
Carper, Thomas	Delaware	Seguro	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Productos farmacéuticos/ productos para la salud	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs
Coons, Chris	Delaware	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Leadership PACs	Lobby	Productos farmacéuticos/ productos para la salud
Nelson, Bill	Florida	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Educación
Donnelly, Joe	Indiana	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs
Peters, Gary	Michigan	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs
Stabenow, Debbie	Michigan	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Asuntos de las Mujeres	Profesionales de la Salud
Mccaskill, Claire	Misuri	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Asuntos de las Mujeres	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)
Tester, Jon	Montana	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Lobby
Hassan, Maggie	Nuevo Hampshire	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres	Educación	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)
Shaheen, Jeanne	Nuevo Hampshire	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Asuntos de las Mujeres	Leadership PACs	Lobby
Hertkamp, Heidi	Dakota del Norte	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Profesionales de la Salud
Kaine, Tim	Virginia	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Educación
Warner, Mark	Virginia	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Jubilados	Seguro
Manchin, Joe	Virginia Occidental	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario

Fuente: Center for Responsive Politics (CRP, 2020a).
Elaboración de la autora.

TABLA 3
Senadores demócratas contrarios a la Ley Crapo y sus fuentes de contribución de campaña (2013-2018)

Nombre	Estado	Primer financiador	Segundo financiador	Tercer financiador	Cuarto financiador	Quinto financiador
Feinstein, Dianne	California	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Lobby	Audiovisual
Harris, Kamala	California	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Audiovisual	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario
Blumenthal, Richard	Connecticut	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Lobby
Murphy, Christopher	Connecticut	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Profesionales de la Salud	Educación
Hirono, Mazie	Hawái	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs	Jubilados	Lobby	Mercado Inmobiliario
Schatz, Brian	Hawái	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
Duckworth, Tammy	Illinois	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Educación
Durbin, Richard	Illinois	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario	Defensa Aeroespacial
Cardin, Benjamin	Maryland	Seguro	Profesionales de la Salud	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
Van Hollen, Chris	Maryland	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Lobby	Profesionales de la Salud
Markey, Ed	Massachusetts	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario	Lobby	Jubilados
Warren, Elizabeth	Massachusetts	Jubilados	Demócratas/Liberales	Educación	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres
Klobuchar, Amy	Minnesota	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Asuntos de las Mujeres	Audiovisual
Smith, Tina	Minnesota	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
Cortez Masto, Catherine	Nevada	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres	Educación	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
Booker, Cory	Nueva Jersey	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario	Audiovisual	Jubilados
Menendez, Bob	Nueva Jersey	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Jubilados	Pro-Israel

(Continúa)

(Continuación)	Nombre	Estado	Primer financiador	Segundo financiador	Tercer financiador	Cuarto financiador	Quinto financiador
	Udall, Tom	Nuevo México	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Profesionales de la Salud
	Gillibrand, Kirsten	Nueva York	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario	Audiovisual
	Schumer, Chuck	Nueva York	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Seguro	Lobby
	Brown, Sherrod	Ohio	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Profesionales de la Salud	Mercado Inmobiliario
	Merkley, Jeff	Oregón	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs	Educación	Profesionales de la Salud
	Wyden, Ron	Oregón	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Seguro	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Profesionales de la Salud
	Casey, Bob	Pensilvania	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Educación	Mercado Inmobiliario
	Reed, John	Rhode Island	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Lobby	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario
	Whitehouse, Sheldon	Rhode Island	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario
	Leahy, Patrick	Vermont	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs	Audiovisual	Lobby	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
	Cantwell, Maria	Washington	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Lobby	Asuntos de las Mujeres
	Murray, Patty	Washington	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Productos farmacéuticos/productos para la salud	Lobby	Profesionales de la Salud
	Baldwin, Tammy	Wisconsin	Jubilados	Asuntos de las Mujeres	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Demócratas/Liberales

Fuente: Center for Responsive Politics (CRP, 2020a).
Elaboración de la autora.

TABLA 4
Senadores republicanos e independientes: sus votos sobre la Ley Crapo y sus fuentes de contribuciones de campaña (2013-2018)

Nombre	Partido	Estado	Voto	Primer financiador (2013-2018)	Segundo financiador (2013-2018)	Tercer financiador (2013-2018)	Cuarto financiador (2013-2018)	Quinto financiador (2013-2018)
Shelby, Richard	Republicano	Alabama	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Bancos Comerciales	Seguro	Abogados/Bufetes de Abogados	Empresas de crédito y finanzas
Murkowski, Lisa	Republicano	Alaska	Sí	Petróleo & Gas	Energía Eléctrica	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados
Sullivan, Dan	Republicano	Alaska	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Republicanos/Conservadores	Petróleo & Gas	Mercado Inmobiliario
Flake, Jeff	Republicano	Arizona	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs
Boozman, John	Republicano	Arkansas	Sí	Profesionales de la Salud	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Bancos Comerciales
Cotton, Tom	Republicano	Arkansas	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario	Petróleo & Gas
Gardner, Cory	Republicano	Colorado	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario
Rubio, Marco	Republicano	Florida	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Republicanos/Conservadores	Abogados/Bufetes de Abogados
Isakson, Johnny	Republicano	Georgia	Sí	Mercado Inmobiliario	Seguro	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Leadership PACs
Perdue, David	Republicano	Georgia	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados
Crapo, Michael	Republicano	Idaho	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Seguro	Bancos Comerciales	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs
Risch, James	Republicano	Idaho	Sí	Leadership PACs	Petróleo & Gas	Bancos Comerciales	Pro-Israel	Jubilados
Young, Todd	Republicano	Indiana	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Profesionales de la Salud

(Continúa)

(Continuación)		Nombre	Partido	Estado	Voto	Primer financiador (2013-2018)	Segundo financiador (2013-2018)	Tercer financiador (2013-2018)	Cuarto financiador (2013-2018)	Quinto financiador (2013-2018)
		Ernst, Joni	Republicano	Iowa	Sí	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario
		Grassley, Chuck	Republicano	Iowa	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Lobby
		Moran, Jerry	Republicano	Kansas	Sí	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Producción agrícola y procesamiento básico	Productos y servicios agrícolas	Petróleo & Gas
		Roberts, Pat	Republicano	Kansas	Sí	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas	Lobby	Profesionales de la Salud
		McConnell, Mitch	Republicano	Kentucky	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Seguro	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario
		Paul, Rand	Republicano	Kentucky	Sí	Jubilados	Profesionales de la Salud	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario
		Cassidy, Bill	Republicano	Luisiana	Sí	Profesionales de la Salud	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas	Jubilados	Leadership PACs
		Kennedy, John	Republicano	Luisiana	Sí	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Petróleo & Gas	Contratistas
		Collins, Susan	Republicano	Maine	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Seguro
		King, Angus	Independiente	Maine	Sí	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Demócratas/Liberales	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario
		Cochran, Thad	Republicano	Misisipi	Sí	Producción agrícola y procesamiento básico	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Lobby	Petróleo & Gas
		Wicker, Roger	Republicano	Misisipi	Sí	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Lobby	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas
		Blunt, Roy	Republicano	Misuri	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Jubilados	Lobby	Leadership PACs
		Daines, Steven	Republicano	Montana	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Petróleo & Gas	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario

(Continúa)

(Continuación)

Nombre	Partido	Estado	Voto	Primer financiador (2013-2018)	Segundo financiador (2013-2018)	Tercer financiador (2013-2018)	Cuarto financiador (2013-2018)	Quinto financiador (2013-2018)
Fischer, Deb	Republicano	Nebraska	Sí	Leadership PACs	Seguro	Lobby	Abogados/Bufetes de Abogados	Servicios de Telefonía
Sasse, Benjamin	Republicano	Nebraska	Sí	Republicanos/Conservadores	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Seguro	Leadership PACs
Heller, Dean	Republicano	Nevada	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Casinos/Juegos
Burr, Richard	Republicano	Carolina del Norte	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Seguro	Productos farmacéuticos/ productos para la salud
Tillis, Thom	Republicano	Carolina del Norte	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados
Hoeven, John	Republicano	Dakota del Norte	Sí	Petróleo & Gas	Leadership PACs	Energía Eléctrica	Minería	Producción agrícola y procesamiento básico
Portman, Rob	Republicano	Ohio	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Seguro
Inhofe, Jim	Republicano	Oklahoma	Sí	Petróleo & Gas	Leadership PACs	Jubilados	Lobby	Abogados/Bufetes de Abogados
Lankford, James	Republicano	Oklahoma	Sí	Petróleo & Gas	Jubilados	Leadership PACs	Profesionales de la Salud	Bancos Comerciales
Toomey, Pat	Republicano	Pensilvania	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Republicanos/Conservadores	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario
Graham, Lindsey	Republicano	Carolina del Sur	Sí	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs
Scott, Tim	Republicano	Carolina del Sur	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Seguro	Mercado Inmobiliario	Abogados/Bufetes de Abogados	Productos farmacéuticos/ productos para la salud
Rounds, Mike	Republicano	Dakota del Sur	Sí	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Bancos Comerciales	Seguro	Petróleo & Gas
Thune, John	Republicano	Dakota del Sur	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Lobby	Mercado Inmobiliario	Seguro

(Continúa)

(Continuación)								
Nombre	Partido	Estado	Voto	Primer financiador (2013-2018)	Segundo financiador (2013-2018)	Tercer financiador (2013-2018)	Cuarto financiador (2013-2018)	Quinto financiador (2013-2018)
Alexander, Lamar	Republicano	Tennessee	Sí	Productos farmacéuticos/productos para la salud	Leadership PACs	Profesionales de la Salud	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario
Corker, Bob	Republicano	Tennessee	Sí	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Seguro
Cornyn, John	Republicano	Texas	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas	Profesionales de la Salud	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario
Cruz, Ted	Republicano	Texas	Sí	Jubilados	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario	Petróleo & Gas	Abogados/Bufetes de Abogados
Hatch, Orrin	Republicano	Utah	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Productos farmacéuticos/productos para la salud	Lobby	Seguro	Profesionales de la Salud
Lee, Mike	Republicano	Utah	Sí	Republicanos / Conservadores	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario
Sanders, Bernie	Independiente	Vermont	No	Jubilados	Educación	Profesionales de la Salud	Demócratas/Liberales	Funcionarios civiles/públicos
Capito, Shelley	Republicano	Virginia Occidental	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Minería
Johnson, Ron	Republicano	Wisconsin	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario	Fabricación y distribución
Barrasso, John	Republicano	Wyoming	Sí	Petróleo & Gas	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Profesionales de la Salud	Leadership PACs	Lobby
Enzi, Michael	Republicano	Wyoming	Sí	Leadership PACs	Petróleo & Gas	Profesionales de la Salud	Productos farmacéuticos/productos para la salud	Seguro

Fuente: Center for Responsive Politics (CRP, 2020a).
Elaboración de la autora.

4.2.2 Fuentes de financiamiento de las campañas: demócratas x republicanos

Las tablas 2, 3 y 4 muestran que el segmento de Títulos & Inversiones Financieras (T&IF) aparece como el principal donante de 15 senadores republicanos y solo 5 demócratas (3 favorables, 2 contrarios a la Ley Crapo). El segmento de Abogados/Bufetes de Abogados aparece como el primer colaborador de solo 3 republicanos (todos favorables), mientras que aparece como el primer colaborador de 22 demócratas (favorables o en contra). Y el segmento Jubilados aparece como colaborador de 12 republicanos (todos favorables); de 17 demócratas (favorables o en contra); y de 2 independientes (1 favorable, otro contra).

En segundo lugar, como principal colaborador, el segmento de T&IF aparece en las cuentas de: 23 republicanos (todos favorables); y 6 demócratas (2 favorables, 4 contrarios). El segmento de Abogados/Bufetes de Abogados aparece en la contabilidad de solo 1 republicano (favorable), de 19 demócratas (favorables o en contra) y de 1 independiente (favorable). El segmento Jubilados aparece en la contabilidad de 10 republicanos (todos favorables) y 13 demócratas (8 contrarios, 5 favorables).

En tercer lugar, como principal colaborador, T&IF aparece en la contabilidad de 4 republicanos (todos favorables) y 13 demócratas (7 en contra, 6 favorables).

Las cifras muestran que el segmento de T&IF priorizó a los miembros del Partido Republicano en las contribuciones de campaña del ciclo 2013-2018. Esto no sucedió en el ciclo 2005-2010, cuando los miembros de ambos partidos se beneficiaron casi por igual (véase el punto 4.1).

De hecho, los registros señalan que, a partir de 2010, con cada partido controlando una Cámara del Congreso, este segmento tendió a apoyar más a los republicanos. En 2012, cuando el segmento comenzó a liderar el ranking de contribuciones de campaña – ese año la cantidad era unas 22 veces superior a la registrada en 1990 –, los republicanos estaban ampliamente contemplados, asegurando el 69% de las contribuciones.

Además de las donaciones hechas a los congresistas, dicho segmento también gastó con *lobby* federal, tratando de fortalecer su capacidad de influenciar en las decisiones políticas. En 2013, aseguró la octava posición en gastos generales con *lobby* federal, habiendo desembolsado US\$ 98,3 millones. Según Choma (2014), tres de las cinco principales organizaciones de Wall Street con *lobby* son: Investment Company Institute; Securities Industry & Financial Market Association; y la Managed Funds Association. Choma también señala que Wall Street contrató a 809 lobistas en 2010 y que los gastos del segmento con *lobby* ese mismo año alcanzó los US\$ 105,6 millones (en 2009 ese gasto totalizó US\$ 96,1 millones).

Con el argumento de que la regulación, la limitación de las inversiones y el crédito podrían afectar seriamente la economía mundial, se abordó a los congresistas, sobre todo a los republicanos. Específicamente, se estaba tratando de convencer a los legisladores de que una disminución en la rentabilidad del sector financiero podría desacelerar el crecimiento económico.

Las estadísticas muestran que, en la década anterior al colapso financiero, las ganancias del sector representaron hasta el 41% de los lucros corporativos totales en Estados Unidos. Esta ganancia extraordinaria estaba garantizada, según Kenagy, Anderson y Fox (2013, p. 178), a través de contribuciones de campañas políticas, actividades de *lobby* y la llamada “puerta giratoria” a través de la cual los individuos se mueven entre las compañías de Wall Street y los escaños del gobierno en Washington, DC. Los autores, citando a Sion Johnson, economista jefe del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2007 y 2008, dicen que se estaba construyendo una idea entre los legisladores de que lo que era bueno para Wall Street, era bueno para el país.

Además del apoyo total de los senadores republicanos, el segmento también contó con el apoyo de algunos demócratas, como se ve en la sección 4.2.1. Tres miembros del Partido Demócrata tuvieron el mayor apoyo del segmento T&IF: Michael Bennet (Colorado); Mark Warner (Virgínia); y Joe Manchin (Virgínia del Oeste).

En los casos de los senadores Thomas Carper (Delaware) y Chris Coon de Delaware (Delaware), favorables a la Ley Crapo, no solo ellos fueron apoyados – segundo principal contribuyente – por éste segmento, como ellos son representantes de un estado que alberga un centro financiero y que promueve la exención de impuestos. También debe tenerse en cuenta que el principal contribuyente a la campaña del senador Thomas Carper es el segmento Seguro, que incluye las compañías de seguros de salud, vida, propiedad y automóviles, agentes y corredores. Esta industria también se interesó en la aprobación de la Ley Crapo. Consecuentemente, el comportamiento alineado con la desregulación financiera era previsible.

En los casos de los senadores Bill Nelson (Florida), Debbie Stabenow (Michigan), Gary Peters (Michigan), Joe Donnelly (Indiana), Jon Tester (Montana), y Tim Kaine (Virginia), aunque han recibido más apoyo de los segmentos Jubilados y Abogados/Bufetes de Abogados, también se han beneficiado del apoyo del segmento T&IF en buena medida.

En cierta forma, pasa lo mismo con los senadores Doug Jones (Alabama), Claire McCaskill (Missouri), Heidi Heitkamp (Dakota del Norte) y Maggie Hassan (Nuevo Hampshire). Sin embargo, el caso de la senadora Jeanne Shaheen

(Nuevo Hampshire) en un principio causa cierta extrañeza. A pesar de no haber recibido un aporte del segmento T&IF, la senadora votó a favor.

Pero ¿qué pasa con los treinta senadores demócratas (sesenta y cinco por ciento) que votaron en contra del proyecto de ley? Si bien descontamos once que no recibieron ningún aporte del segmento T&IF y seis más que recibieron cantidades más pequeñas de este segmento en comparación con otros segmentos, seguimos hablando de trece, o sea, veintiocho por ciento.

¿Podría esperarse esto o podrían estos senadores ser considerados desleales desde el punto de vista de los supuestos aquí analizados?

Aquí debemos destacar el argumento de Gordon cuando dice que un miembro no responderá a la presión del grupo cada vez que un contribuyente tenga un proyecto de ley de interés. “En primer lugar, los legisladores no quieren que sus electores piensen que pertenecen a un interés determinado. Y, en segundo lugar, el voto de los miembros no siempre es necesario” (Gordon, 2005, p. 88).

Hubo presión sobre todos los senadores demócratas. El esfuerzo se dio en la búsqueda de votos requeridos para aprobar la Ley Crapo. No es casual que tres miembros del Partido Demócrata tuvieron sus votos considerados “estadísticamente notables”, lo que significa que fueron considerados sorprendentes en esta votación. Ellos son: Doug Jones (Alabama), Debbie Stabenow (Michigan) y Maggie Hassan (Nuevo Hampshire) (GovTrack, 2018, s/p).

Los argumentos de estos senadores sugieren que sus votos, a favor de la aprobación de la Ley Crapo, fueron de naturaleza pragmática. Afirmaron que se enfrentaban a una situación en la que debían pensar en lo que era mejor para la economía local. Pero el hecho es que estos senadores, así como los demás compañeros que votaron a favor, tuvieron aumento en los aportes provenientes de este sector. En la suma global de la contribución del sector a estos senadores demócratas, hubo un aumento de alrededor del dieciséis por ciento en la comparación entre los ciclos 2013-2018 y 2015-2020. Un caso que llama mucho la atención es el senador Doug Jones, quien tuvo un incremento del ciento cuarenta y seis por ciento en el aporte proveniente de este sector de un periodo a otro.

Por otro lado, los veintiocho por ciento de los demócratas que resistieron a las presiones, votando en contra, pueden haber sufrido el costo político. Por el momento lo que se verifica es que ha habido una reducción en el nivel de contribución de este segmento a estos senadores. Y en la suma global de la contribución del segmento a estos senadores demócratas, hubo una reducción de alrededor del veintiuno por ciento de un periodo a otro.

Sin embargo, para afirmar esto de manera más contundente requeriría una investigación más profunda, es decir, presentar un mayor número de casos

estudiados. De hecho, Gordon (2005) llama la atención precisamente sobre la ventaja de incluir una gran cantidad de proyectos de ley que abordan diversas áreas temáticas y grupos con intereses diferentes. Para que sea posible determinar si las contribuciones de campaña afectan los votos en circunstancias específicas.

5 CONCLUSIÓN

Este artículo buscó evaluar la suposición de que exista una relación entre las contribuciones financieras de los diferentes segmentos de donantes de campañas electorales y el comportamiento de la votación legislativa, especialmente cuando la contribución se conceptualiza como algo atribuido con el propósito de establecer conexiones personales, accesos, obligación, reciprocidad.

Aunque Clawson, Neustadt y Weller (1998) y Gordon (2005) utilizan el término *presente*, que generalmente se interpreta como objeto de espontaneidad, gratuidad, algo atribuido al otro con el propósito de agradecerlo, de demostrar aprecio, amistad genuina, se entiende aquí que tal término no equivale a tales interpretaciones. Los autores lo utilizan para referirse a algo atribuido al otro para llamar su atención y, principalmente, no es un gesto espontáneo. Hay una expectativa de retorno, aunque este no es necesariamente en una fecha acordada.

Al estudiar el comportamiento de los senadores estadounidenses en la votación respecto a la aprobación de las dos legislaciones financieras – Ley Dodd-Frank y Ley Crapo – más importantes desde la Gran Recesión, es decir, la crisis de finales de los años 2000, con este tipo de lente analítica, intentamos identificar mejor la relación entre los senadores y los segmentos que más contribuyeron a sus campañas electorales.

Se encontró que la Gran Recesión interrumpió el estado de cosas a favor de los agentes económicos del sector financiero que prevalecieron durante años. En ese momento, los demócratas, que estaban a cargo de la Presidencia y el Congreso, fueron llamados a actuar de una manera que estuviera más alineada con la indignación pública. Sería razonable suponer que el paquete de rescate garantizado por el Estado sólo podría ser justificado por los legisladores demócratas ante el público en general si hubiera medidas para controlar los excesos de los agentes económicos en el sector financiero. A pesar de que habían contribuido con fondos de campaña, incluso de senadores demócratas.

No comprometerse con la agenda de los derechos de los consumidores en un momento crucial podría tener un costo político desmesurado. Así, el contexto político a nivel nacional condicionó predominantemente el comportamiento de los senadores demócratas en la votación sobre la Ley Dodd-Frank.

Con la Ley aprobada y lista para ser implementada de hecho, los agentes económicos del sector financiero se movilizaron más intensamente. Como se señala en el texto, en 2012, el segmento de Títulos & Inversiones Financieras (T&IF) encabezó el ranking de contribuciones de campaña, alcanzando un aumento extraordinario en comparación con las cifras de 1990. Actuando de manera coordinada con agentes políticos y legisladores, estos agentes buscaron revertir la regulación para contemplar sus intereses. En concreto, el esfuerzo se dio en la búsqueda de votos para aprobar la Ley Crapo.

Si los aportes dados han de ser interpretados como un material esencial para la construcción de relaciones, puertas de acceso, y sus efectos sobre los votos como un despliegue de la relación desarrollada por ese *presente*, la identificación de las circunstancias más susceptibles de generar contraparte es clave para caracterizar la relación entre las contribuciones financieras de los segmentos económicos y el comportamiento del voto legislativo.

La reanudación del poder por parte del Partido Republicano y la extraordinaria situación económica del país constituyeron el escenario ideal para lograr los objetivos de los agentes económicos interesados en la desregulación del sector financiero.

No es por buena voluntad que el segmento de T&IF aparece como un fuerte colaborador de las campañas republicanas. Lo mismo ocurrió durante el período relativo a la votación de la Ley Dodd-Frank y más aún en el período en que se aprobó la Ley Crapo. Los senadores republicanos constituyen la mayoría llamada “natural” caracterizada por Gordon (2005), lo que garantiza los intereses de ese segmento.

Pero contemplar los intereses de los agentes económicos en el sector financiero, solo tiende a volverse sostenible con el fortalecimiento del voto de los demócratas. Luego, se percibe un esfuerzo de estos agentes por cautivar la lealtad de los senadores demócratas. Según Gordon (2005), si un proyecto de ley es importante para un grupo de interés y el apoyo de ciertos miembros es necesario para el resultado de esa votación, la presión sobre tales miembros aumenta. Además, es más probable que apoyen la posición del grupo basándose en la obligación implícita producida por las contribuciones de dicho grupo.

De hecho, un número significativo de senadores demócratas votaron a favor de la Ley Crapo (35 por ciento del total de demócratas). Número suficiente para aprobar la Ley. Y esto puede ser un reflejo del desempeño de los segmentos interesados en la desregulación financiera. El segmento de T&IF aparece como uno de los principales colaboradores de las campañas de los demócratas respectivos. Del aporte total del segmento atribuido a senadores demócratas, este grupo se

quedó con el 39 por ciento de las contribuciones totales del sector entregadas a todos los demócratas (a favor y en contra).

Al mismo tiempo se notó que algunos senadores demócratas votaron en contra a pesar de que también recibieron apoyo sustancioso de este segmento. Se puede pensar que estos comportamientos han sido pasados por alto por el segmento T&IF ya que se aseguró el número suficiente de votos y la retribución de los senadores se puede llevar a cabo en el futuro. Pero, basado únicamente en lo que hemos encontrado en esta investigación, no es seguro hacer estas afirmaciones.

De hecho, hay indicios de que los senadores que votaron en contra pueden haber sido sancionados con recortes en sus aportes de campaña atribuidos por el segmento T&IF, pero esto también podría deberse a otros factores. Esto nos lleva a decir que los supuestos discutidos aquí aún necesitan de más investigación.

REFERENCIAS

AMADEO, K. Here's how they missed the early clues of the financial crisis. **The Balance**, 4 mayo 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3jm7HR9>>. Acceso en: 13 jun. 2020.

BOWMAN, R. Rückblick auf die globale Finanzkrise von 2008 – Was können Anleger aus der großen Rezession lernen? **Catana Capital**, 30 marzo 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/38xEYmh>>. Acceso en: 18 feb. 2021.

CARDIM DE CARVALHO, F. F. **Basileia III**: novos desafios para a adequação da regulação bancária – perspectivas Anbima, nov. 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/3BkXiuT>>. Acceso en: 11 dic. 2014.

_____. **A reforma financeira norte-americana**: a Lei Dodd/Frank – perspectivas. Anbima, feb. 2011. Disponible en: <<https://bit.ly/2WwrgwT>>. Acceso en: 11 dic. 2014.

CFI – CORPORATE FINANCE INSTITUTE. What is a Black Swan Event? 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/3BkLEk2>>. Acceso en: 23 enero 2021.

CHOMA, R. Securities & investment: background. **OpenSecrets**, 2014. Disponible en: <<https://bit.ly/3BeLyu7>>. Acceso en: 23 de abr. de 2020.

CLAWSON, D.; NEUSTADTL, A.; WELLER, M. **Dollars and votes**: how business campaign contributions subvert democracy. Philadelphia: Temple University Press, 1998.

CRP – CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Summary. 2020a. Disponible en: <<https://bit.ly/3gG5Rsm>>. Acceso en: 5 feb. 2020.

_____. S. How we classify contributions. 2020b. Disponible en: <<https://bit.ly/3gFqsxb>>. Acceso en: 2 mayo 2020.

DAYEN, D. How a judge became the sheriff of Wall Street. **The New Republic**, 8 abr. 2016. Disponible en: <<https://bit.ly/38kTtcl>>. Acceso en: 8 enero 2019.

DODD, C. Proceedings and debates of the 111th Congress, Second Session. **Congressional Record**, v. 156, n. 104, 14 jul. 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/3BeQK15>>. Acceso en: 13 abr. 2020.

DONALD TRUMP now does things he criticized Hillary Clinton for. **CBS News**, 26 dic. 2016. Disponible en: <<https://cbsn.ws/3jmpaZv>>. Acceso en: 7 feb. 2019.

DURBIN, D. Proceedings and debates of the 111th Congress, Second Session. **Congressional Record**, v. 156, n. 104, 14 jul. 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/2WpHV5U>>. Acceso en: 13 abr. 2020.

ESTADOS UNIDOS. Committee on Banking, Finance and Urban Affairs House of Representatives. Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance. **Depository institution examination improvement act – Truth in Savings Act – Hearing**. U.S. Government Printing Office, 4 jun. 1986.

_____. Senate Vote # 208: Dodd-Frank Wall Street reform and consumer protection act – H.R. 4173 (111th). **GovTrack**, 15 jul. 2010a. Disponible en: <<https://bit.ly/3jIIIE8>>. Acceso en: 3 feb. 2020.

_____. Public Law 111-203, 21 de julio de 2010. Dodd-Frank Wall Street reform and consumer protection act. 2010b. Disponible en: <<https://bit.ly/3Dnv7NS>>. Acceso en: 10 oct. 2019.

_____. Rules and Regulations. **Federal Register**, v. 76, n. 30, 14 feb. 2011a. Disponible en: <<https://bit.ly/3ksTj8Z>>. Acceso en: 18 mayo 2015.

_____. Committee on Banking, Finance and Urban Affairs House of Representatives. Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Protection. **Financial Security Issues Facing Older American – Hearing**. 15 nov. 2011b.

_____. Executive Office of the President. Executive Order nº 13.771, de 30 de enero de 2017. Reducing regulation and controlling Regulatory Costs. **Federal Register**, v. 82, n. 22, 2 marzo 2017a. Disponible en: <<https://www.hsdl.org/?view&did=798647>>. Acceso en: 21 feb. 2021.

_____. Executive Office of the President. Executive Order nº 13.772, de 3 de febrero de 2017. Core principles for regulating the United States financial system. **Federal Register**, v. 82, n. 25, 8 feb. 2017b. Disponible en: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=798761>>. Acceso en: 21 feb. 2021.

_____. Senate Vote #54 – Economic growth, regulatory relief, and consumer protection act – S. 2155 (115th). **GovTrack**, 14 marzo 2018a. Disponible en: <<https://bit.ly/3DjXFbf>>. Acceso en: 3 feb. 2020.

_____. Public Law 115-174, 24 de mayo de 2018. Economic growth, regulatory relief, and consumer protection act. 2018b. Disponible en: <<https://bit.ly/3gAAI9O>>. Acceso en: 25 de nov. 2019.

FSB – FINANCIAL STABILITY BOARD. **2020 list of global systemically important banks (G-SIBs)**. Basilea, 11 nov. 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3kv5cv1>>. Acceso en: 12 feb. 2021.

GORDON, S. B. **Campaign contributions and legislative voting** – a new approach. Nova York: Routledge Taylor & Francis Group, 2005.

GUILARDUCCI, T. The recession hurt americans’ retirement accounts more than anybody knew. **The Atlantic**, 16 oct. 2015. Disponible en: <<https://perma.cc/L287-A2YK>>. Acceso en: 23 de jul. 2021.

GUO, J. Trump said hedge funders were ‘getting away with murder’ – now he wants one to help run the economy. **The Washington Post**, 30 nov. 2016. Disponible en: <<https://wapo.st/3yhtiOM>>. Acceso en: 25 abr. 2020.

GUTTMAN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 82, p. 11-33, nov. 2009.

KAUFMANN, Von S.; BUDE, M. Finanzkrise 2008. **Planet wissen**, 20 jul. 2018. Disponible en: <<https://bit.ly/3jmFgmb>>. Acceso en: 14 feb. 2020.

KENAGY, R.; ANDERSON, T.; FOX, M. A. Regulation and the impact of political lobbying on the investment banking area. **Journal of International Banking Law and Regulation**, n. 5, 2013.

KESSLER, G. Trump’s claim that friends ‘can’t borrow money’ because of Dodd-Frank. **The Washington Post**, 9 feb. 2017. Disponible en: <<https://wapo.st/3yyi9cJ>>. Acceso en: 25 jul. 2018.

KOSE, M. A.; SUGAWARA, N.; TERRONES, M. E. **Global recessions**. World Bank Group, marzo 2020. (Policy Research Working Paper, nº 9172).

KREGEL, J. Regulação financeira dos Estados Unidos: a lei Dodd-Frank de reforma de Wall Street e proteção ao consumidor na perspectiva atual e histórica. En: CINTRA, M. A. M.; GOMES; K. da R. (Org.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, 2012.

LAZAR, A. Lawyers/law firms: background. **OpenSecrets**, 2015. Disponible en: <<https://bit.ly/3zjI4Wy>>. Acceso en: 23 abr. 2020.

RAJAN, R. G. **Fault lines** – how hidden fractures still threaten the world economy. Princeton: Princeton University Press, 2010.

RUSHE, D. Trump orders Dodd-Frank review in effort to roll back financial regulation. **The Guardian**, 3 feb. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2URAKT1>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

SCHOEN, J. Despite critic's claims, Dodd-Frank hasn't slowed lending to business or consumers. **CNBC**, 6 feb. 2017. Disponível em: <<https://cnb.cx/2URZEC2>>. Acesso em: 18 feb. 2021.

SEITZ-WALD, A. After helping banks water down Dodd-Frank, Scott Brown tries to claim he's a Wall Street reformer. **Think Progress**, 13 sept. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3kop4Qk>>. Acesso em: 23 jul 2021.

STIGLITZ, J. E. Too big to fail or too big to save? Examining the Systemic Threats of large Financial Institutions. En: JOINT ECONOMIC COMMITTEE CONGRESS OF THE UNITED STATES, 111... **Hearing**... Washington: U.S. Government Printing Office, 21 abr. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2Y2Qh3M>>. Acesso em: 15 dic. 2016.

TALEB, N. N. **The black swan**: the impact of the highly improbable. New York: Penguin, 2008.

WALKER, D. Johnson's PIE inquired about federal funds. **Journal Sentinel**, 30 oct. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2UU4KOj>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

WARNER, J. What is a black swan event? **IG International**, 3 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zuPIxC>>. Acesso em: 19 enero 2021.