

EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS POLÍTICAS EN PUERTO RICO: LÍMITES Y POSIBILIDADES DESPUÉS DE *CITIZENS UNITED*

ARTÍCULO

SARITZA RIVERA VEGA*

Introducción	1234
I. <i>Citizens United v. F.E.C.</i> : la decisión, los límites y las consecuencias.....	1235
A. Decisión.....	1235
B. Problemas y consecuencias de <i>Citizens United</i>	1237
C. Alternativas disponibles para regular el financiamiento de campañas	1239
II. Puerto Rico y <i>Citizens United</i>	1241
A. La Ley para la fiscalización de campañas políticas en Puerto Rico a la luz de <i>Citizens United</i>	1241
i. Las donaciones, gastos independientes y los criterios de coordinación	1241
ii. Las personas jurídicas y sus aportaciones a las campañas políticas	1244
iii. Reglas de divulgación y advertencia	1245
iv. Financiamiento Público	1246
B. Consecuencias y problemas de <i>Citizens United</i> y la Ley de fiscalización de campañas electorales en Puerto Rico.....	1247
i. Contraste de consecuencias entre Estados Unidos y Puerto Rico	1247
ii. Razones para las diferencias	1249
iii. Debilidades de la ley de fiscalización que requieren la implementación de otras estrategias de financiamiento electoral.....	1250
III. Modelos.....	1253
A. Participación ciudadana y competitividad	1253
i. Sistema de pareo de Nueva York	1253
ii. El sistema de vales de Seattle.....	1254
iii. Ventajas y desventajas	1255
B. Transparencia e inversionismo político.....	1258
Conclusión	1260

* Estudiante de segundo año de la Escuela de Derecho de la Universidad Puerto Rico y Editora de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Agradezco a Manuel A. Torres, Contralor Electoral, y a los oficiales de la División de Asuntos Legales de la Oficina del Contralor Electoral que se reunieron conmigo y me ofrecieron información de gran utilidad para redactar este artículo.

INTRODUCCIÓN

EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS POLÍTICAS SE REFIERE AL DINERO RECAUDADO para promover o cuestionar los partidos políticos, candidatos o políticas públicas que sean parte de una elección. Por su misma naturaleza, presenta un gran riesgo de corrupción (conocido como *inversionismo político*) y desconfianza por parte de los ciudadanos. Para impedir estos riesgos se han formulado cuatro mecanismos para regular el financiamiento de campañas políticas: (1) limitar las aportaciones a las campañas políticas; (2) limitar el gasto independiente, también conocido como gasto no coordinado o gasto externo; (3) establecer reglas de divulgación de donantes, y (4) crear un sistema de financiamiento público.¹ La primera regulación impone límites sobre las donaciones que los individuos, corporaciones, grupos y asociaciones pueden hacer *directamente* a los partidos y a los candidatos políticos. La segunda opción es restringir el gasto independiente: el gasto que hacen los individuos, corporaciones, grupos y asociaciones a favor o en contra de un candidato o partido político, pero en el cual no existe una coordinación o acuerdo, al menos formal, entre el donante y el donatario. Es decir, en lugar de darle el dinero al candidato o al partido el dinero va dirigido a expresarse sobre estos. La tercera medida establece requisitos de divulgación sobre los donativos y el gasto independiente. Por último, la cuarta regla provee financiamiento público a los candidatos y partidos políticos, a cambio de que estos cumplan ciertas condiciones y limiten su gasto de campaña voluntariamente.

No hay fórmula perfecta. Cada país diseña su método para regular el financiamiento electoral de acuerdo a sus condiciones políticas, sociales, económicas y sus valores democráticos. No obstante, en Estados Unidos las legislaturas estatales están limitadas por las leyes federales y, más importante aún, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos. Esto último se debe a que la Corte reconoció que el gasto independiente es expresión constitucionalmente protegida por la Primera Enmienda.² Por nuestra condición territorial estas restricciones aplican igualmente a Puerto Rico.³ Por lo tanto, al momento de estipular las reglas de financiamiento, debemos diseñar un sistema de financiamiento electoral que no solo sea el que necesitamos y queremos para nuestro país, sino que cumpla también con las disposiciones federales aplicables.

En el 2010, la Corte Suprema de Estados Unidos resolvió *Citizens United v. F.E.C.*,⁴ una decisión que cambió la forma en que los estados llevan a cabo el fi-

1 DANIEL HAYS LOWENSTEIN *ET AL.*, ELECTION LAW: CASES AND MATERIALS 643 (5ta ed. 2012).

2 Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976). La Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos dispone: "Congress shall make no law . . . abridging the freedom of speech. . .". U.S. CONST. amend. I.

3 A través de los *Casos Insulares* la Corte Suprema de Estados Unidos determinó que aquellos derechos que puedan catalogarse como *fundamentales*, entre ellos la libertad de expresión, también aplican a los territorios, véase Balzac v. Porto Rico, 258 U.S. 298 (1922); Downes v. Bidwell, 182 U.S. 244 (1901); De Lima v. Bidwell, 182 U.S. 1 (1901).

4 Citizens United v. F.E.C., 558 U.S. 310 (2010).

nanciamiento de campañas políticas, pues tuvieron que aprobar nuevas leyes electorales que cumplieran con lo resuelto. De igual forma, la Legislatura de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 222-2011, mejor conocida como la *Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico* (en adelante, “Ley Núm. 222”).⁵ Ambos, la Ley Núm. 222 y *Citizens United*, crearon un nuevo marco jurídico para el financiamiento de campañas políticas. Sin embargo, aún con las limitaciones establecidas por *Citizens United* quedan múltiples posibilidades. Por esta razón concluimos que el financiamiento de campañas electorales en Puerto Rico y Estados Unidos son lo suficientemente distintos como para sugerir que Puerto Rico puede hacer mucho, cumpliendo con los mínimos establecidos, para hacer de nuestro financiamiento electoral uno más democrático. Así también, ofrecemos propuestas que pueden ser acogidas para superar las debilidades de la Ley Núm. 222 y aminorar algunas de las posibles consecuencias negativas de *Citizens United*.

I. CITIZENS UNITED V. F.E.C.: LA DECISIÓN, LOS LÍMITES Y LAS CONSECUENCIAS

A. Decisión

En el 2010, la Corte Suprema de Estados Unidos se enfrentó en *Citizens United* a dos controversias importantes. Primero, se cuestionó la constitucionalidad de la prohibición del gasto independiente de corporaciones, por razón de su identidad corporativa. La Corte Suprema resolvió que la prohibición del gasto independiente a las corporaciones es una violación a la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos. Por otro lado, también se cuestionó la constitucionalidad de las reglas de divulgación y advertencia sobre el gasto independiente, pero la Corte validó la constitucionalidad de dichas reglas. Veamos los fundamentos.

Lo primero que debemos tener en cuenta al estudiar esta decisión es que el gasto independiente de campaña es una expresión cobijada bajo la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos. En 1976, la Corte Suprema rechazó en *Buckley v. Valeo* unos topes al gasto independiente, por razón de que constituye un ejercicio de libertad de expresión.⁶ La Corte Suprema expresó:

A restriction on the amount of money a person or group can spend on political communication during a campaign necessarily reduces the quantity of expression by restricting the number of issues discussed, the depth of their exploration, and the size of the audience reached. This is because virtually every means of communicating ideas in today’s mass society requires the expenditure of money.⁷

⁵ Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, 16 LPRA §§ 621–634 (2012 & Supl. 2015).

⁶ *Buckley*, 424 U.S. 1.

⁷ *Id.* en la pág. 19 (nota omitida).

Esto significa que cualquier restricción al gasto independiente debe ser sometido a un escrutinio estricto. El Estado debe probar que tiene un interés apremiante y que la limitación a la expresión es la forma necesaria para lograr ese interés.

Por otro lado, casi veinte años más tarde, en *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce* la Corte Suprema avaló los límites a los gastos independientes de las corporaciones, precisamente por ser corporaciones.⁸ Esta opinión afirmó que debía restringirse el gasto independiente porque la gran acumulación de riqueza y la gran capacidad para generar ingresos de las corporaciones podían tener un efecto distorsionador sobre la expresión política en las campañas electorales.⁹ Concluyó que estas organizaciones no deben considerarse como cualquier otro sujeto porque tienen mayor capacidad para influenciar las campañas políticas que un ciudadano común.¹⁰ Más tarde, en *McConnell v. F.E.C.*, la Corte confirmó esta interpretación.¹¹

Sin embargo, en el 2010, la Corte rechazó ese argumento y revocó a *Austin*.¹² Para la Corte dejó de ser un interés apremiante el efecto distorsionador de la expresión corporativa porque consideró que el valor de la expresión no depende de la identidad del emisor.¹³ Por lo tanto, no se puede circunscribir la expresión política simplemente por la riqueza del emisor. Asimismo, retomó los fundamentos de *Buckley* y concluyó que el gasto independiente de una corporación no implica corrupción ni apariencia de corrupción por ser un gasto no coordinado con el candidato y el partido. En fin, la Corte equiparó la expresión de una persona jurídica a la de una persona natural.¹⁴

Por otro lado, la disposición sobre divulgación y advertencia requería dos cosas: (1) que la comunicación con fines electorales presentara la identidad de quien realizó la comunicación y aclarara que era una comunicación no autorizada por el partido o el candidato, y (2) que la entidad que realizara gastos mayor de \$10,000.00 presentara un informe sobre sus gastos y donantes. La Corte decidió que esa medida del estatuto era válida porque no previene que cualquier persona se exprese.¹⁵

Para muchos, *Citizens United* no fue una sorpresa porque al igualar en *Buckley* el gasto del dinero con una expresión protegida por la Constitución, no era muy

8 *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652 (1990).

9 *Id.* en la pág. 661.

10 *Id.* en la pág. 660.

11 Véase *McConnell v. F.E.C.*, 540 U.S. 93 (2003).

12 Véase *Citizens United v. F.E.C.*, 558 U.S. 310 (2010).

13 *Id.* en la pág. 350.

14 "Political speech is 'indispensable to decisionmaking in a democracy, and this is no less true because the speech comes from a corporation rather than an individual'". *Id.* en la 349 (*citando a First Nat'l Bank v. Bellotti* 435 U.S. 765, 777 (1978)). "[T]he worth of speech 'does not depend upon the identity of its source, whether corporation, association, union, or individual'". *Id.* (*citando a Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 48-49 (1976)).

15 *Citizens United*, 558 U.S. en las págs. 366-67.

difícil llegar a la conclusión de que las corporaciones estaban cobijadas bajo la Primera Enmienda.¹⁶ Desde entonces, *Citizens United* se ha convertido en una de las decisiones más controvertidas en la historia de la Corte Suprema de Estados Unidos, tanto por sus consecuencias como por fortalecer la premisa de que el gasto independiente no es coordinado entre el candidato y el comunicador. Criticando esta premisa, algunos han incluso concluido que la decisión fue producto de la ignorancia de los jueces sobre las campañas electorales.¹⁷

B. Problemas y consecuencias de *Citizens United*

La decisión de *Citizens United* fue criticada inmediatamente.¹⁸ Desde el momento en que se resolvió, se empezó a especular cuáles serían los resultados de la trascendental decisión. Hoy, seis años más tarde, las grandes consecuencias y los graves problemas que produce en la democracia son más que evidentes. Los resultados de este nuevo marco jurídico los podemos agrupar en tres grandes grupos: (1) el aumento desmedido del financiamiento externo en las campañas políticas, (2) la falta de transparencia y de divulgación de donantes, y (3) la reducción de la importancia de las donativos de personas naturales a candidatos y partidos políticos.¹⁹

¹⁶ Véase DANIEL I. WEINER, *CITIZENS UNITED FIVE YEARS LATER* 3 (2015), https://www.brennan-center.org/sites/default/files/publications/Citizens_United_%205_%20Years_%20Later.pdf. Sobre el particular, Heather Gerken indica que “[t]he floodgates of corporate spending were open well before *Citizens United*”. Heather Gerken, *The Real problem with Citizens United: Campaign Finance, Dark Money, and Shadow Parties*, 97 MARQ. L. REV. 903, 907 (2014) (citas omitidas).

¹⁷ “Remarkably the justices, none of whom had ever run for office, reached this empirical conclusion without considering any factual record in the case”. WEINER, *supra* nota 16, en la pág. 3.

¹⁸ Véase Barack Obama, *Remarks by the President in State of the Union Address*, WHITE HOUSE (27 de enero de 2010), <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address> (última visita 26 de abril de 2016); Ronald Dworkin, *The Decision that Threatens Democracy*, N.Y. REV. OF BOOKS (mayo de 2010), <http://www.nybooks.com/articles/2010/05/13/decision-threatens-democracy/> (última visita 26 de abril de 2016); *Quotes by Members of Congress on Citizens United*, PEOPLE FOR THE AMERICAN WAY, <http://www.pfaw.org/issues/fair-and-just-courts/quotes-members-of-congress-citizens-united> (última visita 26 de abril de 2016); Jesse Lee, *President Obama on Citizens United: “Imagine the Power This Will Give Special Interests Over Politicians”*, WHITE HOUSE (26 de julio de 2010), <https://www.whitehouse.gov/blog/2010/07/26/president-obama-citizens-united-imagine-power-will-give-special-interests-over-polit> (última visita 26 de abril de 2016); Adam Skaggs, *Thanks, Citizens United, for This Campaign Finance Mess We’re In*, THE ATLANTIC (27 de julio de 2012), <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2012/07/thanks-citizens-united-for-this-campaign-finance-mess-were-in/260389/> (última visita 26 de abril de 2016).

¹⁹ Para una explicación detallada de las consecuencias de *Citizens United*, véase WEINER, *supra* nota 16; Douglas Keith & Brent Ferguson, *Beyond ‘Citizens United’: How the Supreme Court Empowered the Very Wealthiest in Elections*, BRENNAN CENTER FOR JUSTICE (20 de enero de 2016), <http://www.brennan-center.org/analysis/beyond-citizens-united-how-supreme-court-empowered-very-wealthiest-elections> (última visita 26 de abril de 2016).

El problema más grave es el aumento desproporcional del gasto independiente por parte de un grupo selecto de millonarios que está sufragando las campañas electorales.²⁰ Inicialmente, se pensó que *Citizens United* iba a producir un aumento excesivo de las aportaciones de las corporaciones en las campañas políticas. Sin embargo, esto no ha sido así. El gasto independiente de un grupo de menos de 200 individuos adinerados apalanca las campañas políticas en Estados Unidos. Al día de hoy, para las elecciones presidenciales de 2016, estos ciudadanos proveen más de la mitad del dinero de las campañas de los candidatos presidenciales.²¹ La mayoría de los que contribuyen son ciudadanos muy alejados de la realidad social y económica del estadounidense común. Sus ingresos son hasta cuatro veces más que el del ciudadano promedio.²² Estas contribuciones se destinan a los *Super PACs*, comités que tienen como propósito realizar gastos independientes a favor o en contra de candidatos y partidos políticos; en Puerto Rico la Ley Núm. 222 los reconoce como Comités de Gasto Independiente (CGIs).²³ Las contribuciones a estos comités varían. Por ejemplo, pueden ir desde \$100 o hasta mayores de \$5,000,000. Lo interesante sobre esto es que los individuos podían donar lo que quisieran desde antes de *Citizens United*. *Buckley* ya permitía que los individuos hicieran gastos independientes sin topes establecidos. Posiblemente esto se explica por la popularidad que obtuvo el gasto independiente producto de lo controvertida que fue la decisión.

En los estados se ha reproducido el mismo fenómeno. Para las elecciones a la gobernación en varios estados en el 2014, aumentó el gasto independiente hasta veinte veces más que antes de *Citizens United*.²⁴ Desde los tiempos *Watergate* no se había visto que tanto dinero fuera contribuido por un grupo tan reducido de ciudadanos y corporaciones. Sin embargo, a pesar de que el gasto independiente ha aumentado desproporcionadamente, el gasto realizado por los políticos en sus campañas políticas se ha mantenido constante.²⁵

Segundo, el *dark money* ha incrementado significativamente.²⁶ El *dark money* son aquellas donaciones hechas por organizaciones que no se les requiere divulgar

20 WEINER, *supra* nota 16.

21 Nicholas Confessore *et al.*, *The Families Funding the 2016 Presidential Election*, N.Y. TIMES (10 de octubre de 2015), http://www.nytimes.com/interactive/2015/10/11/us/politics/2016-presidential-election-super-pac-donors.html?_r=1 (última visita 21 de abril de 2016).

22 *Id.*

23 Para más detalles sobre los *Super PACs*, su definición, bagaje y funcionamiento, véase Cynthia L. Bauerly & Eric C. Hallstrom, *Square Pegs: The Challenges for Existing Federal Campaign Finance Disclosure Laws in the Age of the Super PAC*, 15 N.Y.U. J. LEGIS. & PUB. POL'Y 329, 332-33 n.10 (2012).

24 CHISUN LEE *ET AL.* AFTER *CITIZENS UNITED*: THE STORY IN THE STATES 5 (2014), https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/After%20Citizens%20United_Web_Final.pdf.

25 "While outside spending increased dramatically in the wake of *Citizens United*, overall election spending did not, contrary to the expectations of some". WEINER, *supra* nota 16, en la pág. 4.

26 *Id.* en la pág. 7; IAN VANDEWALKER, ELECTION SPENDING 2014: 9 TOSS-UP SENATE RACES 8 (2014), https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/Election_Spending_2014_o.pdf; IAN VANDEWALKER, OUTSIDE SPENDING AND DARK MONEY IN TOSS-UP SENATE RACES: POST ELECTION UPDATE (2014), http://www.brennancenter.org/sites/default/files/blog/Post_Election_Spending.pdf.

sus donantes y realizan gastos independientes con el fin de incidir en el resultado de una elección.²⁷ Muchas entidades evaden las leyes de divulgación de donantes creando entidades ficticias que permiten esconder la identidad de estos.²⁸ Desde la decisión, se desconoce la identidad de al menos un tercio del dinero contribuido mediante gasto independiente.²⁹ Esto crea un grave problema de transparencia y falta de información porque el votante no sabe quiénes están respaldando a los candidatos y partidos políticos. Apoyo que en última instancia pudiera incidir en la influencia de los donantes sobre la política pública que persiguen los candidatos para los cuales invirtieron.

Tercero, las contribuciones directas a los candidatos han disminuido.³⁰ La mayoría del dinero en las campañas políticas de Estados Unidos es “recaudado” a través del gasto independiente. Por lo tanto, los límites a las contribuciones a los candidatos han perdido sentido.³¹ En muchas ocasiones, el candidato es quien solicita a los contribuyentes que hagan donativos a los CGIs. Incluso, muchos de estos grupos de gasto independiente son dirigidos por ex consultores, ex empleados y hasta familiares de los candidatos.³² El resultado es que la presunción de *Citizens United* -de que no hay corrupción o apariencia de ella en el gasto independiente porque no hay coordinación entre los CGIs y el partido- queda derrotada. Consecuentemente, algunos estados han eliminado las restricciones a las donaciones a los candidatos y los partidos políticos.³³ Ante el panorama presentado, la estructura de inversionismo político en Estados Unidos exige mayor participación de los ciudadanos, mayor transparencia e imposición de obstáculos que impidan acciones fraudulentas o la mera apariencia de ellas.

C. Alternativas disponibles para regular el financiamiento de campañas

Los resultados de *Citizens United* requieren la implementación de nuevas medidas en la reglamentación sobre el financiamiento de campañas políticas. Sin embargo, debemos reconocer primero las limitaciones que tenemos bajo este marco jurídico para luego adentrarnos en las alternativas disponibles. De lo contrario, pudiéramos establecer medidas inconstitucionales bajo la Primera Enmienda. Como mencionamos al principio, hay cuatro formas de regular el financiamiento: (1) restringiendo las aportaciones a los candidatos y partidos políticos; (2) limitando el gasto independiente; (3) estableciendo reglas de divulgación y advertencia, y (4) creando un sistema de financiamiento público.³⁴

27 WEINER, *supra* nota 16, en la pág. 7.

28 *Id.*

29 *Id.*

30 *Id.* en la pág. 5.

31 *Id.* en la pág. 5.

32 *Id.* en la pág. 8.

33 *Id.* en la pág. 9.

34 LOWENSTEIN, *supra* nota 1, en la pág. 643.

Luego de esta decisión, las limitaciones a las donaciones continúan siendo una posible estrategia de fiscalización. La Corte Suprema de Estados Unidos ya se había expresado en cuanto a esto en *Buckley*.³⁵ En aquel momento, se sostuvo que era válido que se restringieran las aportaciones directas al candidato y al partido político si el interés que se pretende lograr es evitar la corrupción *quid pro quo* y la apariencia de corrupción.³⁶ Consecuentemente, las corporaciones, los individuos y los comités de acción política (CAP)³⁷ que aporten directamente a un candidato o a un partido, deben cumplir con el límite máximo que el Estado estime razonable.

Sin embargo, de acuerdo con *Citizens United*, las restricciones al gasto independiente que hace un individuo o una entidad no son posibles porque violan la Primera Enmienda de la Constitución. Conforme la decisión, el gasto independiente no presenta ningún peligro de corrupción ni de apariencia de corrupción porque es un gasto no coordinado con el candidato y el partido.³⁸ Según la Corte, el dinero es expresión y si se limita el gasto independiente se obstaculiza la libertad de expresión.³⁹ Por lo tanto, ya no es posible regular el financiamiento a través de límites al gasto independiente. Es decir, la segunda estrategia de fiscalización queda descartada. No importa si es una corporación o una persona natural, no se puede prohibir el gasto independiente indistintamente de su identidad. No obstante, esto no impide que el estado establezca unos criterios para determinar y garantizar la independencia del gasto. A esto se le llama *reglas de coordinación*. Aquellos individuos que deseen realizar gastos independientes deben cumplir como mínimo con estos criterios. Varios estados como California han implementado este tipo de medidas que definen qué elementos consisten en coordinación, como método para impedir la corrupción.⁴⁰

La tercera medida para regular el financiamiento son las reglas de divulgación y advertencia. Estas son válidas conforme a *Citizens United*. Los estados, Puerto Rico y el gobierno federal pueden establecer reglas que requieran que los candidatos y partidos políticos informen la fuente de su dinero y la información de sus donantes. Además, pueden exigir que la comunicación electoral revele la identidad del grupo o individuo que pagó por la comunicación para aclarar que es una

35 *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

36 *Id.* en las págs. 27-28.

37 Los comités de acción política “son grupos de interés que fueron creados con el único propósito de recaudar dinero de sus miembros y aportarlos a los candidatos y a los partidos políticos”. Véase la definición de comité de acción política en *Integridad electoral*, ACE, <http://aceproject.org/main/espanol/ei/eifo2b.htm> (última visita 27 de mayo de 2016).

38 *Citizens United v. F.E.C.*, 558 U.S. 310, 357 (2010).

39 *Buckley*, 424 U.S. 1 en las págs. 45-48.

40 Véase Jim Miller, *New California rules meant to deter coordination in campaigns*, SACRAMENTO BEE (15 de octubre de 2015), <http://www.sacbee.com/news/politics-government/capitol-alert/article39362607.html> (última visita 26 de abril de 2016).

comunicación no autorizada por el candidato o el partido. Asimismo, puede requerirse la información de los gastos independientes y los donantes que aportan cuando el gasto supera un límite determinado.

Finalmente, la última alternativa es establecer un sistema de financiamiento público. Se permite que el estado provea financiamiento público a los candidatos y partidos políticos para que sufraguen sus campañas. A cambio, los candidatos aceptan condiciones y límites sobre sus gastos de campaña. Para muchos, este método de fiscalización es necesario para garantizar uno de los valores centrales de la democracia: la igualdad política.⁴¹ Aún más, en un contexto en que la gran desigualdad económica es reflejada en gastos independientes desproporcionados por un sector adinerado de la población lo cual entra en tensión con el principio de un voto por persona.⁴² El financiamiento público también permite a posibles candidatos superar las barreras económicas que los disuaden de lanzarse como candidatos. Sin embargo, críticos de este sistema, creen que en tiempos de crisis fiscal debe objetarse la implantación de esta medida.⁴³

Por lo tanto, a pesar de las condiciones que haya establecido *Citizens United*, aún tenemos cuatro herramientas para reglamentar el financiamiento de campañas políticas: (1) límites a las aportaciones directas; (2) reglas de coordinación del gasto independiente; (3) reglas de divulgación y advertencias, y (4) financiamiento público.

II. PUERTO RICO Y *CITIZENS UNITED*

Considerando *Citizens United*, las restricciones que establece sobre el financiamiento de campañas electorales y los problemas que ha generado en Estados Unidos, debemos revisar su impacto sobre Puerto Rico. Solo así podremos tener en cuenta las diferencias entre ambos contextos y reconocer cuáles herramientas tenemos a la mano para regular el financiamiento de campañas políticas.

A. *La Ley para la fiscalización de campañas políticas en Puerto Rico a la luz de Citizens United*

i. Las donaciones, gastos independientes y los criterios de coordinación

En Puerto Rico se aprobó la Ley Núm. 222 para atemperar nuestro sistema de financiamiento de campañas electorales a la jurisprudencia estadounidense.⁴⁴ El propósito de la misma es establecer trabas a la corrupción con un nuevo sistema de financiamiento que adopta los cambios requeridos por la jurisprudencia, que

⁴¹ Richard Briffault, *Public Funding and Democratic Elections*, 148 U. PA. L. REV. 563, 578 (2000).

⁴² LOWENSTEIN, *supra* nota 1, en la pág. 831 (citando a Briffault, *supra* nota 41, en la pág. 578).

⁴³ *Id.* en la pág. 832; véase también Bradley A. Smith, *Some Problems with Taxpayer-Funded Political Campaigns*, 148 U. PA. L. REV. 591, 628 (1991).

⁴⁴ Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, 16 LPRÁ §§ 621-634 (2012 & Supl. 2015).

recientemente había resuelto la Corte Suprema de Estados Unidos.⁴⁵ Como veremos, esta ley hace uso de las cuatro herramientas previamente discutidas en este artículo.

La Ley Núm. 222, en concordancia con la jurisprudencia federal, dispone dos formas para aportar a las campañas: a través de una donación (gasto coordinado), o a través de un gasto independiente (no coordinado).⁴⁶ El primero, es la donativo directo al candidato, partido político, comité de campaña o comité autorizado. Según permitido por la jurisprudencia los donativos están limitados a un máximo de \$2,600 dólares por candidato por año electoral.⁴⁷ Cualquier persona puede hacer donaciones, ya sea un individuo de forma directa, a través de un CAP, o una persona jurídica a través de un fondo segregado que funciona igual que un CAP.⁴⁸ Estos donativos pueden hacerse a través de distintos comités. La Ley Núm. 222 establece los comités de campaña,⁴⁹ los comités de partido político,⁵⁰ los comités autorizados,⁵¹ y los CAPs.⁵² Las contribuciones hechas a los primeros tres se presumen que son donativos, aportaciones coordinadas. Las donaciones a un CAP, a

⁴⁵ Exposición de motivos, Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, 2011 LPR 2375-79.

⁴⁶ Para una definición de donativo y gastos independientes, véase 16 LPR §§ 621(23), 621(37). Para este artículo presumiremos que los donativos solo se refieren a: “[u]n gasto coordinado [de una persona o un CAP] al partido político, aspirante o candidato con quien se coordine el mismo”. *Id.* § 621(35).

⁴⁷ *Id.* § 625a.

⁴⁸ *Id.* §§ 625a, 625h.

⁴⁹ *Id.* § 621(16). Un comité de campaña es aquel:

Comité designado como tal por un partido político, aspirante o candidato con el propósito de dirigir, promover, fomentar, ayudar y/o asesorar en su campaña con la anuencia del propio partido político, aspirante o candidato. Podrá recibir donativos e incurrir en gastos. Los donativos que reciba se entenderán hechos al aspirante, candidato o partido político correspondiente, y las actividades que planifique, organice o lleve a cabo, así como los gastos en que incurra, se entenderán coordinados con aquellos.

Id.

⁵⁰ Los comités de partido político son “los comités de precinto, municipales y centrales de los partidos políticos”. *Id.* § 621(17).

⁵¹ *Id.* § 621(14). Este tipo de comité es aquel:

[C]omité autorizado por un partido político, aspirante o candidato a recibir donativos o incurrir en gastos a nombre de, y/o en representación de dicho partido político, aspirante o candidato. Los donativos que reciba se entenderán hechos al partido político, aspirante o candidato correspondiente, y las actividades que planifique, organice o lleve a cabo, así como los gastos en que incurra, se entenderán coordinados con aquéllos.□

Id.

⁵² *Id.* § 621(15). Un CAP es aquel que:

Se organiza con el propósito principal de promover, fomentar o abogar a favor o en contra del triunfo de un partido político o de cualquier asunto que se presente en un plebiscito, consulta o referéndum; o por la elección o derrota de un aspirante en primarias o de un candidato en una elección general o especial a un cargo electivo en el Gobierno de Puerto Rico . . . [o que s]e conforma con el propósito principal de abogar por, apoyar, promover o

menos que sea un CGI, están limitadas con el máximo de \$2,600.⁵³ Por lo tanto, las aportaciones a estos comités tienen un límite avalado por el marco jurídico ya discutido.

Por otro lado, el gasto independiente puede hacerse a través de un CAP que tenga el propósito de hacer aportaciones no coordinadas, es decir un CGI. A diferencia de las donaciones, los gastos independientes no tienen tope máximo, en armonía con la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos.⁵⁴ La Ley Núm. 222 dispone que el gasto independiente es aquel:

- (a) Gasto hecho de tal forma que no pueda ser razonablemente interpretado de otra forma como que fue hecho con fines electorales; y
- (b) no es ni fue hecho de común acuerdo o a solicitud o sugerencia de un partido político, aspirante, candidato, o de un comité de campaña, agente, representante o comité autorizado de cualesquiera de los anteriores.⁵⁵

Es decir, es aquel gasto que ocurre sin que haya mediado acuerdo entre el candidato y el donante.

Los legisladores aclararon en la ley que no dejará de ser independiente porque se exprese claramente en contra o favor de un candidato.⁵⁶ Tampoco implicará que habrá coordinación cuando el candidato participe de actividades hechas por los individuos que realizan el gasto independiente. En Estados Unidos, muchos estados permiten que el candidato asista a actividades de recaudación de CAPs y de CGIs. No obstante, algunos candidatos van más allá y solicitan de manera expresa que donen a estos CGIs.⁵⁷ Esto es grave porque genera duda sobre la naturaleza independiente de la aportación. Precisamente, la Corte Suprema de Estados Unidos reconoció que por ser independiente, la apariencia de corrupción y la posibilidad de corrupción *quid pro quo* no es un interés apremiante que justifique los límites del gasto. De entenderse que esto es coordinación, podría justificarse alguna restricción para evitar el inversionismo político.

En Puerto Rico, la Ley Núm. 222 tiene criterios de coordinación para el gasto independiente muy generales. Se dejó la puerta abierta para que se repita lo que sucede en Estados Unidos, al no establecer de manera expresa una prohibición al candidato para solicitar dinero a favor de estos comités. Tampoco se estableció requisitos de coordinación específicos más allá que no sean hechos “de común acuerdo o a solicitud o sugerencia de un partido político, aspirante, candidato, o

fomentar, o ayudar en, u oponerse a, la formación de un partido político o a la posible aspiración o candidatura de una persona claramente identificada

Id.

⁵³ *Id.* §§ 625a, 625h. Los Comités de Gasto Independiente (CGI) no tienen restricciones en cuanto a las aportaciones que reciben y los gastos no coordinados.

⁵⁴ *Id.* § 625i.

⁵⁵ *Id.* § 621(37)(a)-(b).

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ LEE ET AL., *supra* nota 24, en las págs. 10-12.

de un comité de campaña, agente, representante o comité autorizado de cualesquiera de los anteriores”.⁵⁸ Esto presenta grandes riesgos de inversionismo político en la política puertorriqueña.

ii. Las personas jurídicas y sus aportaciones a las campañas políticas

La Ley Núm. 222 hace una distinción expresa entre las aportaciones hechas por una persona natural y persona jurídica. En el caso de estas últimas establece requisitos adicionales. Lo primero que hace la ley es prohibir las donaciones de las corporaciones a los candidatos y partidos políticos. El artículo 5.006(g) establece que:

Ninguna persona jurídica podrá hacer donativos *de sus propios fondos* en o fuera de Puerto Rico a partidos políticos, aspirantes, candidatos, comités de campaña, o a agentes, representantes o comités autorizados de cualquiera de los anteriores, o a comités de acción política sujetos a esa ley que hagan donaciones o coordinen gastos entre sí.⁵⁹

No obstante, les permite la alternativa de:

[E]stablecer, organizar y administrar un comité que se conocerá como comité de fondos segregados, que para el fin de donación y gastos se tratará como un comité de acción política que deberá registrarse en la Oficina del Contralor Electoral, rendir informes y cumplir con todos los requisitos impuestos por [esta ley].⁶⁰

Esta disposición prohíbe las donaciones de una corporación haciendo uso de sus *propios fondos*. Aquella corporación que desee hacer una donación debe establecer un fondo segregado que funciona como un CAP. En cambio, en cuanto a gastos independientes la Ley Núm. 222 en su artículo 5.008 establece que:

Nada en [la ley] limita las aportaciones en dinero o cualquier otra cosa de valor que con fines electorales se hagan a personas naturales, personas jurídicas o comités de acción política que no donen a, ni incurran en gastos coordinados con partidos políticos, aspirantes, candidatos, comités de campaña o comités autorizados, agentes o representantes autorizados de cualquiera de los anteriores. No obstante, en estos casos deberán cumplir con los requisitos de registro e informes según se disponga por ley o reglamento.⁶¹

Esta última disposición se refiere a la cantidad de la aportación y la inexistencia de impedimento para que estas entidades contribuyan de manera no coordinada si prefieren hacerlo. En armonía con *Citizens United*, al gasto independiente no se

⁵⁸ 16 LPRA § 621(37).

⁵⁹ *Id.* § 625g (énfasis suplido).

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.* § 625i.

le puede imponer un tope porque a diferencia del donativo es un gasto no coordinado.

No obstante, previo a las enmiendas del 2014, las disposiciones del gasto independiente imponían requisitos adicionales a las personas jurídicas. Estos gastos debían ser aprobados por la mayoría de los miembros de la organización, en asamblea mediante voto directo y secreto. Además, se requería que se certificara con declaración jurada el cumplimiento con las condiciones de la ley. El incumplimiento de cualquiera de esos requisitos imponía la obligación de restituir el dinero a los miembros hasta el 2012, cuando el Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores en conjunto con otras uniones y organizaciones sin fines de lucro cuestionó la constitucionalidad de esas disposiciones. En una decisión *per curiam* del Circuito de Apelaciones de Boston se resolvió que estas condiciones eran inconstitucionales bajo la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos.⁶² Concluyeron que el interés del estado de asegurar que la expresión corporativa fuera consentida por los miembros era admirable, pero no un interés apremiante capaz de derrotar las rigurosidades del escrutinio estricto.⁶³

En fin, tenemos una ley de fiscalización de financiamiento de campañas que apenas regula el gasto independiente de campañas electorales y no establece criterios de coordinación específicos. Por lo tanto, incentiva el gasto independiente de las entidades, principalmente, porque hace mucho más fácil efectuar un gasto independiente que una donación. Hacer un donativo es más difícil y costoso porque requiere la creación de un fondo segregado.

iii. Reglas de divulgación y advertencia

En cuanto a la tercera herramienta disponible en Puerto Rico hay dos tipos de reglas: una para donativos y otra para gastos independientes. Todos los candidatos, CAPs y CGIs tienen la obligación de informar al Contralor Electoral la identidad de sus donantes, su dirección postal, una identificación con foto, su número electoral o número de licencia de conducir y la cantidad de la donación.⁶⁴

Por otro lado, la Ley Núm. 222 requiere que se reporten los gastos independientes que superen la cuantía de \$5,000.00 o \$1,000.00 de acuerdo a la fecha en que se ejecute el gasto.⁶⁵ Los gastos que se efectúen en o antes del día veinte previo a la elección general, que en el agregado sumen \$5,000.00 o más, deben reportarse a la Oficina del Contralor Electoral. En el caso de los gastos que se efectúen restando veinte días o menos para una elección, que en el agregado sumen \$1,000.00 o más, deben reportarse a la Oficina del Contralor Electoral. Por cada gasto mayor de las cuantías antes mencionadas deben reportarse separadamente dentro de un

⁶² Sindicato Puertorriqueño v. Fortuño, 699 F.3d 1 (1st Cir. 2012).

⁶³ *Id.* en la pág. 13.

⁶⁴ 16 LPRA § 627.

⁶⁵ *Id.* § 627b.

periodo de cuarenta y ocho y veinticuatro horas, respectivamente. Aquellos gastos que sean menores no requieren ningún tipo de reporte.⁶⁶

Cuando se trata de comunicaciones electorales, la Ley Núm. 222 requiere que se cumpla con unos requisitos mínimos de divulgación y advertencia.⁶⁷ Toda la comunicación electoral coordinada “deberá indicar que ha sido coordinada, pagada y/o autorizada por dicho partido, aspirante, candidato, comité de campaña o comité autorizado”.⁶⁸ La comunicación electoral no autorizada, hecha como gasto independiente “deberá indicar claramente el nombre, dirección física y dirección de internet de la persona que pagó por la comunicación y deberá indicar claramente que no fue autorizada por el candidato, aspirante, partido y sus comités”.⁶⁹ Esto incluye la comunicación hecha por el internet.

iv. Financiamiento Público

Por último, la Ley Núm. 222 hace uso del financiamiento público para impedir el inversionismo político.⁷⁰ Se estableció un sistema de fondos públicos al que se acogen los partidos y candidatos a la gobernación voluntariamente. A cambio de estos fondos, el partido y el candidato acepta limitar su gasto de campaña a un máximo de \$10,000,000.00.⁷¹ Se le asigna al beneficiario hasta un máximo de \$5,000,000.00 para parear los donativos recaudados a razón de uno a uno. Esto quiere decir, que los partidos y los candidatos pueden recaudar hasta un máximo de \$5,000,000.00. Por lo tanto, presumiendo que el partido recauda \$5,000,000.00 el estado le provee los otros \$5,000,000.00 si acepta limitar su gasto al tope indicado. El problema es que no siempre sucede así, porque no todos los partidos tienen el andamiaje y la capacidad para recaudar los \$5,000,000.00 que le garantizarían el máximo de \$10,000,000.00 para sufragar su campaña.⁷² Antes, según la Ley

66 *Id.*

67 La Ley Núm. 222 establece que comunicación electoral es toda aquella que:

(b) . . . se realice noventa (90) días antes de la elección y mencione un candidato se considerará comunicación con fines electorales; o

(c) no puede ser razonablemente interpretada de otra manera que la de abogar por la elección o derrota de ese partido político, ideología política, aspirante o candidato; o reproduce íntegramente material de campaña del mismo partido político, ideología política, aspirante o candidato.

Id. § 621(20) (b)-(c).

68 *Id.* § 627g (a).

69 *Id.* § 627g (c).

70 *Id.* § 629.

71 *Id.* § 629a.

72 Véase *Se soltaron los caballos: El inversionismo político en la campaña 2012*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (24 de octubre de 2012), <http://periodismoinvestigativo.com/2012/10/se-soltaron-los-caballos-el-inversionismo-politico-en-la-campana-2012> (última visita 26 de abril de 2016), para más información sobre el financiamiento de campañas en Puerto Rico para las elecciones generales de 2012.

Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, mejor conocida como la *Ley electoral de Puerto Rico*, se le proveía un fondo base a todos los partidos y candidatos a gobernador de \$3,000,000.00.⁷³ Adicional a ese fondo base, se pareaba hasta un máximo de \$4,000,000.00 a razón de uno a uno. Para las elecciones generales de 2008 el Partido Independentista Puertorriqueño y Partido Puertorriqueños por Puerto Rico no levantaron casi nada -relativo a los demás partidos-, sin embargo tomaron los \$3,000,000.00.⁷⁴ El pareo sin fondo base garantiza que los partidos hagan un esfuerzo mínimo para recaudar fondos. Ahora bien, el pareo uno a uno sin fondo base, hace más difícil para los partidos nuevos y candidatos independientes puedan acceder a los fondos públicos. Claro, es preferible tener un sistema de pareo uno a uno que convertir en un negocio la creación de partidos con un fondo base de \$3,000,000.00.

Otra alternativa que tienen los partidos políticos pequeños y nuevos que no deseen ni crean conveniente el sistema de pareo es acogerse al sistema voluntario alterno.⁷⁵ Este sistema pareo hasta \$250,000.00 a razón de cuatro a uno cada dólar recaudado; aportando hasta un máximo de \$1,000,000.00. Los beneficiarios de este fondo pueden recibir donaciones de hasta \$8,750,000.00 de fuentes privadas. La ventaja de este mecanismo es que pueden tener disponible más dinero con una cantidad menor de fondos privados. La desventaja es que su competitividad ante los demás partidos se reduce si dependen únicamente de ese \$1,000,000.00.

B. Consecuencias y problemas de Citizens United y la Ley de fiscalización de campañas electorales en Puerto Rico

i. Contraste de consecuencias entre Estados Unidos y Puerto Rico

Ahora que entendemos cómo Puerto Rico adoptó la jurisprudencia federal y *Citizens United*, debemos preguntarnos si este marco de derecho tiene efectos sustanciales sobre el financiamiento por medio de la Ley Núm. 222. El resultado de nuestra investigación presenta en Puerto Rico un contexto muy distinto al de Estados Unidos.⁷⁶ Los datos que tiene el Contralor Electoral sobre la elección de 2012 demuestran que las consecuencias de la ley y la jurisprudencia estadounidense tienen efectos mínimos sobre cómo los candidatos y partidos políticos realizan su recaudación de fondos. Eso no quiere decir que no refleje problemas similares sino

⁷³ Ley electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, 1977 LPRÁ 639 (derogada 2011).

⁷⁴ Según la información de la Oficina del Contralor Electoral para las elecciones generales de 2012 el Partido Independentista Puertorriqueño recibió un total de donativos de \$28,962.73, el Partido Popular Democrático recibió un total de donativos de \$571,241.86 y el Partido Nuevo Progresista recibió un total de donativos de \$958,223.13.

⁷⁵ 16 LPRÁ § 629.

⁷⁶ Entrevista con Manuel A. Torres Nieves, Contralor Electoral, Oficina del Contralor Electoral, en San Juan, PR (7 de marzo de 2016).

que se presentan de forma distinta. Las consecuencias que se dan en Estados Unidos no ocurren en Puerto Rico con la misma magnitud o simplemente no ocurren.

A diferencia de Estados Unidos, Puerto Rico no ha presentado un aumento desproporcionado en el gasto independiente de los individuos adinerados de la población, de tal manera que los gastos que previamente eran sufragados por los candidatos y lo CAPs son provistos por medio de gasto independiente.⁷⁷ Tampoco el sector corporativo ha aumentado el gasto independiente a favor o en contra de un candidato. La mayoría de las aportaciones son donaciones al candidato o al partido político.⁷⁸ Al día de hoy solo hay tres CGIs en Puerto Rico.⁷⁹ Las contribuciones a estos comités son relativamente pequeñas comparadas con las aportaciones a los comités en Estados Unidos. En Puerto Rico el gasto independiente más grande fue de \$50,000.00 mientras que en Estados Unidos hay aportaciones que sobrepasan los \$5,000,000.00.⁸⁰

Sin embargo, esto no quiere decir que el gasto independiente fue insignificante. Por ejemplo, en las pasadas elecciones, la Asociación de Gobernadores Republicanos tuvo un gasto independiente \$1,306,529.16 a favor del gobernador Luis Fortuño Buset.⁸¹ Si presumimos que la campaña del candidato tuvo un gasto máximo de \$10,000,000.00, la Asociación aportó para su campaña trece por ciento adicional. Aunque parezca un número pequeño en comparación con los gastos de los comités de Estados Unidos, en Puerto Rico no lo es. El efecto de ese dinero puede hacer una gran diferencia en una elección a la gobernación.

Aunque se dio un aumento de gastos independientes, en Puerto Rico no incrementó el número de organizaciones que inyecta *dark money* a las campañas electorales. La información recibida por el Contralor Electoral de Puerto Rico presenta la inexistencia de organizaciones que no tienen la obligación de divulgar sus donantes ni la información de las donaciones que reciben y que utilizan para efectuar gastos independientes.⁸²

Las aportaciones a los candidatos no se han reducido. En Puerto Rico, la mayoría de las contribuciones son donativos a los candidatos y partidos políticos.⁸³

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, *supra* nota 72; Torres Nieves, *supra* nota 76.

⁷⁹ Entre los CGIs que participaron en las pasadas elecciones estaban los Demócratas apoyando a Alejandro García Padilla y a Barack Obama, la Asociación de Gobernadores Republicanos y el comité Igualdad Futuro Seguro, Inc. Para marzo de 2016, hay tres CGIs activos: Cincuenta y Uno o Uno, Igualdad Futuro Seguro Inc. y el Sindicato Puertorriqueños de Trabajadores. Torres Nieves, *supra* nota 76.

⁸⁰ *Id.*; REPUBLICAN GOVERNORS ASSOCIATION, PERIODIC CAMPAIGN-FINANCE REPORT PURSUANT TO PUERTO RICO POLITICAL CAMPAIGN FINANCE OVERSIGHT ACT, § 8.000(1) (13 de noviembre de 2012) (informe en la Oficina del Contralor).

⁸¹ El exgobernador Luis Fortuño gastó más de \$10,000,000.00 en su campaña para las elecciones generales. Este gastó \$99,020.47 adicionales al límite impuesto por ley. Véase Auditorías: elecciones 2012 costaron \$36 millones, PNP y PPR multados, NOTICEL (20 de octubre de 2014), <http://www.noticel.com/noticia/167641/auditorias-elecciones-2012-costaron-36-millones-pnp-y-ppr-multados-documentos.html> (última visita 27 de mayo de 2016).

⁸² Torres Nieves, *supra* nota 76.

⁸³ *Id.* Para ejemplos sobre el particular, véase CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, *supra* nota 72.

La posibilidad de realizar gastos independientes no ha tenido el efecto disuasivo que tuvo sobre las donativos en Estados Unidos. Por lo tanto, los límites a las donaciones no perdieron el sentido, como algunos comentan que ocurrió en Estados Unidos. Tampoco se dio el desvío de dinero de donaciones a gastos independientes que ocurre en Estados Unidos.⁸⁴ El dinero recibido por los CGIs en Puerto Rico es dinero adicional.

Consecuentemente, entendemos que los resultados de *Citizens United* que se han producido en Estados Unidos desde 2011, no han ocurrido en Puerto Rico en la misma proporción. Por un lado, al igual que se dio en Estados Unidos, ocurrió un aumento en gasto independiente pero, por otro, no fue de tal magnitud que un sector de la población esté sufragando más de la mitad del gasto electoral. La idea de que las corporaciones aumentarían su gasto independiente no se ha hecho realidad. En cuanto al *dark money*, este fenómeno no se reprodujo. Finalmente, la mayoría de las donaciones se llevan a cabo por el método tradicional, por lo cual los límites a los donativos no perdieron su razón de ser.

ii. Razones para las diferencias

Las razones por las que no se ha reproducido de igual forma el fenómeno ocurrido en los Estados Unidos no están claras. Sin embargo, podemos inferir que se deben a las particularidades de Puerto Rico. Primero, las elecciones en Puerto Rico son cada cuatro años. Por lo tanto, los efectos de *Citizens United* son menores y distintos en magnitud porque las elecciones son menos frecuentes que en Estados Unidos. Allí cada dos años se celebran elecciones federales para el Senado y la Cámara de Representantes. A esto se le añaden las elecciones presidenciales cada cuatro años y las elecciones estatales. Por lo tanto, es muy fácil en Estados Unidos ver los efectos de la decisión porque hay elecciones constantemente.⁸⁵ En cambio, en Puerto Rico hay un solo evento electoral, que incluye las primarias, para todos los escaños electorales. La existencia de un efecto similar al que ocurrió en Estados Unidos es muy difícil de reconocer a tan solo una elección desde la adopción de la Ley Núm. 222.

Segundo, en Puerto Rico la economía es más pequeña que en muchos de los cincuenta estados por lo que las campañas políticas son menos costosas que en muchos estados.⁸⁶ En parte, son menos costosas porque todos los partidos se acogen al financiamiento público a cambio de limitar el gasto.⁸⁷ Sin embargo, si no existiera un sistema de pareo con fondos públicos, no creemos que el costo de las

⁸⁴ Torres Nieves, *supra* nota 76.

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ Para más información sobre el gasto de campaña en las elecciones estatales a gobernador en el periodo de 2011 a 2014, véase Thad Beyle & Jennifer M. Jensen, *Gubernatorial Elections, Campaign Costs and Winning Governors of 2014*, en *THE BOOK OF THE STATES* 154 (2015), <http://knowledgecenter.csg.org/kc/system/files/Beyle%20Jensen%202015.pdf>.

⁸⁷ *Id.*

campañas aumentaría demasiado porque nuestro sistema económico es uno pequeño y en este preciso momento sufre una crisis fiscal aguda. Esta realidad reduce la posibilidad que el gasto independiente por ciudadanos privados aumente.

Tercero, en Puerto Rico la principal razón de ser de los partidos políticos responde a su posición en cuanto al estatus político del país. Esto pudiera ser un disuasivo para aquellas corporaciones que deseen aportar a los partidos o los candidatos. Al momento ninguna corporación tiene un comité de gasto independiente,⁸⁸ y en muchas ocasiones donan la misma cantidad a los dos partidos principales.⁸⁹ Por otro lado, la mayoría de las corporaciones que hacen donativos lo hacen mediante el método tradicional. En parte, podemos decir que esto sucedió porque en 2011 la ley requería aprobación de los gastos independientes y los donativos por los miembros de la entidad. Por lo tanto, era igual de difícil aportar de manera independiente a una campaña que hacer donativos mediante un fondo segregado. No obstante, ahora es distinto porque ya se eliminaron esos requisitos.

Finalmente, al momento en que se adoptó lo resuelto por *Citizens United* en la Ley Núm. 222, había mucha confusión sobre cómo se podían hacer gastos independientes. Muchas personas creían que hacer gastos independientes no requería ningún tipo de regulación o monitoreo y que la corporaciones podían aportar a las campañas sin supervisión. Esa percepción era errónea porque, como mencionamos antes, en el 2011 realizar un gasto independiente conllevaba el cumplimiento de requisitos que dificultaban el mismo. Es probable que al darse cuenta que no era tan fácil como parecía, muchas entidades descartaron la posibilidad de realizar gastos independientes y prefirieron continuar contribuyendo a través de donativos tradicionales. Luego de los cambios a la ley, como resultado de *Sindicato Puertorriqueño v. Fortuño*, las corporaciones pueden aportar libremente pero deben reportarlo a la Oficina del Contralor Electoral de acuerdo a las condiciones que mencionamos antes.

iii. Debilidades de la ley de fiscalización que requieren la implementación de otras estrategias de financiamiento electoral

A pesar de que en Puerto Rico los efectos de *Citizens United* son limitados, no podemos descartar otros problemas y debilidades que sufre nuestro sistema de fiscalización de financiamiento electoral. En primer lugar, debemos tener en mente que la inexistencia de las consecuencias que han ocurrido en Estados Unidos no es impedimento para que se repliquen aquí las mismas en el futuro; máxime cuando las campañas son cada vez más costosas. Mientras más costosas sean las campañas, más incentivo tienen los candidatos para recurrir al financiamiento privado independiente. Ante esa posibilidad, es necesario revisar las debilidades de la Ley Núm. 222 que podrían provocar consecuencias negativas en caso de que

⁸⁸ Torres Nieves, *supra* nota 76.

⁸⁹ Véase CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, *supra* nota 72.

aumente el gasto independiente y los problemas que sufre nuestro sistema de financiamiento de campañas electorales.

Una de las principales debilidades de la Ley Núm. 222 es la falta de criterios de coordinación y reglas de divulgación y advertencia estrictas. Como se mencionó antes, dicha ley presenta criterios muy generales que definen lo que es gasto independiente no coordinado. Sin embargo, no especifica cuándo hay o no hay coordinación entre los candidatos y el sujeto que efectúa el gasto independiente. Se limita a establecer que es aquel que “no es ni fue hecho de común acuerdo o a solicitud o sugerencia de un partido político, aspirante, candidato, o de un comité de campaña, agente, representante o comité autorizado de cualesquiera de los anteriores”.⁹⁰ Lo único que se le requiere al donante es que “revel[e] y especifi[que], públicamente, que dicho gasto no ha sido aprobado por el partido, aspirante o candidato ni sus comités de que se trate ni coordinado con el partido, aspirante o candidato ni sus comités”.⁹¹ Por tanto, no se le provee herramientas a la Oficina del Contralor Electoral para distinguir entre un gasto que se hizo en coordinación con el partido o el candidato y aquél que no es así. La determinación de cuándo existe coordinación queda a discreción de la Oficina del Contralor Electoral. Además, la posibilidad que consultores o jefes de campaña previos del candidato y hasta familiares de los candidatos establezcan CGIs, como ha ocurrido en Estados Unidos, no se considera en nuestra ley. Como consecuencia, es necesario establecer de manera clara y precisa qué implica coordinación, y de ocurrir coordinación, establecer parámetros de penalización al candidato que lo haga.

Por otro lado, los requisitos de divulgación y advertencia de las comunicaciones electorales sufragados por CGIs requieren que se informe al elector quién realizó el gasto independiente. Sin embargo, el nombre de un CGI no tiene ningún significado para el votante si no sabe quién es la persona que aportó al grupo. El CGI se puede llamar *Puerto Rico somos todos* y eso no le dice nada al votante ya que no ofrece rostro ni vínculo. Se necesita proveer al elector información adicional que le permita conocer quién respalda el grupo que realiza la expresión.

Según discutido, la Ley Núm. 222 provee financiamiento público a los candidatos a gobernador y a los partidos políticos. Este sistema tiene tres debilidades principales: (1) prioriza a los dos partidos principales; (2) favorece donativos de un sector de la población, y (3) se limita a proveer financiamiento a los candidatos a gobernador. Primero, el pareo uno a uno favorece a los partidos principales que tienen el andamiaje para recaudar los \$5,000,000.00 adicionales a los fondos públicos. Un partido o candidato independiente a la gobernación, que no tenga recursos propios o un andamiaje concreto de recaudación de fondos tiene menor

⁹⁰ Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 del 18 de noviembre de 2011, 16 LPRA § 621(37) (2012 & Supl. 2015).

⁹¹ *Id.* § 627d (b).

capacidad para realizar una campaña electoral competitiva en contra de los partidos tradicionales.⁹² Segundo, se favorece a un reducido sector de la población que cuenta con un nivel elevado de riqueza que permite hacer donativos significativos al candidato. Los donantes suelen ser los mismos y de ciertos municipios específicos, entre ellos San Juan, Guaynabo y Bayamón.⁹³ Se favorece al sector adinerado porque un ciudadano promedio tiene ingresos de \$18,347.00, por tanto le es difícil hacer una donación de \$2,600.00.⁹⁴ Esta tendencia presenta un problema porque no hay participación ciudadana diversa en el proceso de financiamiento. A su vez, un donativo de \$100.00 de un ciudadano que gana \$10,000.00 al año no goza del mismo peso que un donativo de \$1,000 de un ciudadano que gane \$200,000.00, a pesar de estar donando una parte mayor de su salario en términos porcentuales. Tercero, estos fondos públicos para el financiamiento de campañas responden exclusivamente a los partidos y al candidato a la gobernación.⁹⁵ De manera que los alcaldes, representantes, senadores quedan excluidos del financiamiento público. La inexistencia del financiamiento para estos candidatos limita las posibilidades de candidatos cualificados que no cuentan con los recursos para correr una campaña competente. El resultado es perjudicial ya que el acceso a la papeleta exige del candidato onerosos gastos económicos y hasta la disposición de solicitar un préstamo para sufragar su campaña.⁹⁶ Por tanto, a pesar de que el financiamiento público aparenta ser muy atractivo, porque todos los partidos se acogen a él, no aumenta la competitividad en las elecciones ni incentiva la participación ciudadana en el proceso de financiamiento de campañas electorales.

Otra debilidad grave que tiene la Ley Núm. 222 es que no hay ninguna restricciones sobre los donativos que los contratistas del gobierno pueden hacer a los candidatos y los partidos políticos.⁹⁷ Esto permite el inversionismo político por parte de contratistas que tienen interés de perpetuar contratos con el gobierno. Muchos de los donantes que tienen los partidos principales, el Partido Popular Democrático y el Partido Nuevo Progresista, son contratistas del gobierno. Sin

⁹² Por ejemplo, el partido Movimiento Unión Soberanista (MUS), dependía de donativos de \$10.00, \$20.00, o \$50.00 mensuales para las elecciones de 2012. CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, *supra* nota 72.

⁹³ Torres Nieves, *supra* nota 76.

⁹⁴ JUNTA DE PLANIFICACIÓN DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO, APÉNDICE ESTADÍSTICO DEL INFORME ECONÓMICO AL GOBERNADOR Y A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA A-1 (2015), <http://www.gdbpr.com/economy/documents/ApendiceEstadistico2015.pdf>; Torres Nieves, *supra* nota 76; Centro de Periodismo Investigativo, *Los papeles hablan: foto instantánea de donantes a la campaña 2012*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (25 de octubre de 2012), <http://periodismoinvestigativo.com/2012/10/los-papeles-hablan-foto-instantanea-de-donantes-a-la-campana-2012/> (última visita 26 de abril de 2016).

⁹⁵ 16 LPRA § 629.

⁹⁶ El Contralor Electoral nos informó en la entrevista que hay candidatos para la alcaldía que solicitan préstamos personales para sufragar sus campañas políticas. Torres Nieves, *supra* nota 76.

⁹⁷ Véase 16 LPRA §§ 621–634.

embargo, nada se ha hecho para impedir este fenómeno.⁹⁸ No hay ninguna disposición en la ley que impida la posibilidad de inversionismo político entre un contratista y un candidato.

Cada una de estas debilidades presenta cuatro graves problemas que necesitamos solucionar y evitar: (1) el inversionismo político; (2) la falta de transparencia; (3) la limitada participación ciudadana, y (4) falta de competitividad en el proceso electoral.

III. MODELOS

Se han desarrollado distintas estrategias para impedir la corrupción en el financiamiento de campañas políticas. Después de *Citizens United*, los estados han intentado presentar ideas innovadoras para restringir las grandes consecuencias que esta decisión en conjunto con el resto de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos producen sobre las campañas y su financiamiento. Estrategias de este tipo buscan aumentar la transparencia, aumentar la participación de los ciudadanos en el financiamiento de campañas y reducir la influencia de los donantes ricos sobre los candidatos y sus campañas políticas, dentro del marco constitucional. Algunas de estas soluciones son excelentes ejemplos para superar las debilidades de la Ley Núm. 222.

A. Participación ciudadana y competitividad

i. Sistema de pareo de Nueva York

El sistema de pareo de Nueva York, producto de una serie de escándalos de corrupción, es particularmente distinto porque es un sistema de financiamiento de campaña pública que para las donaciones más bajas a la razón más alta.⁹⁹ Consiste en el pareo de donaciones de \$175.00 o menos a razón de seis a uno.¹⁰⁰ Es decir, cada dólar de un donativo de \$175.00 o menos se multiplica por seis. Por ejemplo, si el donativo es de \$100.00, el gobierno de Nueva York le proveerá a ese partido \$600.00 adicionales a los \$100.00 que le había donado un individuo al candidato. Esto no impide que los candidatos reciban donaciones mayores de \$175.00, pero incentiva que una mayor muestra de ciudadanos participen en las campañas políticas.¹⁰¹ El sistema solo para contribuciones hechas por residentes del estado;

⁹⁸ CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, *supra* nota 94; CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, *supra* nota 72.

⁹⁹ ANGELA MIGALLY & SUSAN LISS, SMALL DONOR MATCHING FUNDS: NYC ELECTION EXPERIENCE 3-4 (2010), <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/Small%20Donor%20Matching%20Funds-The%20NYC%20Election%20Experience.pdf>.

¹⁰⁰ *Id.* en la pág. 4.

¹⁰¹ *Id.*

no pareo contribuciones de CAPs, de organizaciones, de corporaciones ni de uniones.¹⁰² Consecuentemente, esto tiene el fin de al menos igualar las donaciones realizadas por los individuos y por las corporaciones.

Para que un candidato pueda participar de este sistema debe cumplir con varios requisitos. Debe recaudar un mínimo de fondos de un grupo mínimo de ciudadanos residentes para que pueda participar del pareo, esto se le llama el *qualifying threshold*.¹⁰³ Por ejemplo, a un candidato se le puede requerir el total de \$250,000.00 por 1,500 ciudadanos. Para cumplir con el mínimo, cada donación vale lo mismo. Esto quiere decir, que un ciudadano puede donar una cantidad mayor a \$175.00, pero para cumplir con el *qualifying threshold* ese donativo vale \$175.00, el máximo de una donación pequeña. Por lo tanto, para cumplir con el *qualifying threshold* la donación de \$5,000.00 y de \$175.00 tienen el mismo valor: \$175.00.¹⁰⁴

Además, los candidatos que participan de este sistema deben limitar su gasto de campaña a un tope indicado.¹⁰⁵ Se les requiere que establezcan un comité, cualificar para la candidatura y radicar una certificación que los obligue con el sistema de pareo. Los candidatos tienen que cumplir con los requisitos de divulgación y advertencia y finalmente participar en al menos un debate público.

ii. El sistema de vales de Seattle

Otro sistema de financiamiento público muy interesante es el sistema de vales recientemente aprobado en la ciudad de Seattle.¹⁰⁶ La Iniciativa Número 122 de Seattle, tiene la intención de reducir la influencia del dinero, asegurar la rendición de cuentas y prevenir la corrupción.¹⁰⁷ Esto se hace posible implantando un sistema de financiamiento que incentiva la participación ciudadana y la competitividad en las elecciones.

¹⁰² *Id.* en la pág. 5.

¹⁰³ *Id.* en la pág. 6.

¹⁰⁴ *Id.* La premisa es que una donación de un residente que dona \$5,000.00 tiene el valor de \$175.00 para alcanzar los \$250,000.00 que se requieren para participar en el programa de pareo. Por lo tanto, la contribución de ambos donantes, el \$5,000.00 y el de \$175.00 para esos casos tiene el mismo valor.

¹⁰⁵ *Id.* en la pág. 5. La cantidad máxima que se le provee en fondos públicos es cincuenta y cinco por ciento de la cantidad máxima del tope que pueden gastar los candidatos.

¹⁰⁶ Para más información sobre el sistema de vales, sus ventajas y desventajas, véase Russell Berman, *Seattle's Experiment With Campaign Funding*, THE ATLANTIC (10 de noviembre de 2015), <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/11/seattle-experiments-with-campaign-funding/415026/> (última visita 26 de abril de 2016); Bob Young, 'Democracy Vouchers' Win in Seattle; First in Country, SEATTLE TIMES (3 de noviembre de 2015), <http://www.seattletimes.com/seattle-news/politics/democracy-vouchers/> (última visita 26 de abril de 2016); Gregory Krieg, *A New Way to Reform: 'Democracy Vouchers' vs. Citizens United*, CNN (10 de noviembre de 2015), <http://edition.cnn.com/2015/11/10/politics/democracy-vouchers-seattle-honest-elections-finance-reform/> (última visita 26 de abril de 2016).

¹⁰⁷ SEATTLE, WASH., MUN. CODE § 2.04.600 (2015).

Este nuevo sistema consiste en emitir y proveer a los votantes registrados cuatro vales (*democracy vouchers*) de \$25.00 cada uno para un valor total de \$100.00.¹⁰⁸ El votante decide a que candidato de su preferencia le va a donar cada cupón.¹⁰⁹ Si así lo desea, puede asignarle los cuatro vales a un mismo candidato; una vez se le asigne el vale a un candidato la asignación del dinero es irrevocable.¹¹⁰ El vale no se le puede asignar a cualquier candidato sino que se limita a aquellos que decidieron participar del programa de financiamiento público.¹¹¹ Cada vale indica el valor del mismo, el año electoral, el nombre de la persona a la que le pertenece, un número de vale y un espacio en blanco para que el donante indique a que candidato va a contribuir.¹¹²

A cambio de los fondos públicos, los candidatos participantes deben cumplir con algunos requisitos.¹¹³ Los candidatos deben: (1) completar una declaración de candidatura en la que se comprometen a participar en tres debates en primarias y tres debates para las elecciones generales; (2) cumplir con las leyes electorales y los límites de gastos y contribuciones; (3) no podrán solicitar con conocimiento dinero a favor de CAPs, partido político u organización que realice gastos independientes, eso incluye participar de actividades y ser conferenciante en eventos de recaudación de esas entidades; (4) limitar su gasto al tope indicado y tener un mínimo de donaciones mayor de \$10.00,¹¹⁴ y (5) cumplir con tope máximo de gastos. Por ejemplo, los candidatos para alcaldías reciben \$400,000.00 para las primarias y \$800,000.00 entre la primaria y la elección general.¹¹⁵

En caso de que uno de los candidatos no cumpla con los límites de gasto impuesto por el programa, independientemente participe o no del financiamiento público, el participante podrá liberarse de estos límites. Se le permite redimir los vales recibidos hasta el límite del gasto y luego puede recaudar fondos fuera del sistema. También se puede liberar de los límites si el gasto independiente y las donaciones a favor de otro candidato, en conjunto, exceden los límites que impone la ley.

iii. Ventajas y desventajas

Cada uno de estos sistemas presenta un contexto distinto al sistema de pareo que Puerto Rico actualmente implementa para limitar el inversionismo político; especialmente en cuanto a la participación ciudadana que requieren.

108 *Id.* § 2.04.620.

109 *Id.* § 2.04.620(b).

110 *Id.* § 2.04.620(e).

111 *Id.* § 2.04.630(a).

112 *Id.* § 2.04.620(c)-(d).

113 *Id.* § 2.04.630(b).

114 *Id.*

115 *Id.* § 2.04.630(d).

Lo mejor de estos programas es que democratizan el financiamiento de campañas y las campañas en sí mismas.¹¹⁶ El éxito del financiamiento de los candidatos bajo estos modelos está condicionado en la participación directa de un mayor número de ciudadanos.¹¹⁷ Se releva a los candidatos de depender de los donativos grandes y obliga a que el candidato se acerque al ciudadano promedio que puede hacer contribuciones pequeñas. Por lo tanto, el grupo de donantes es mayor y más diverso.¹¹⁸ El proceso de recaudación de fondos se convierte en uno de participación ciudadana. Por lo tanto, ya no es imprescindible tener un nivel de riqueza mínimo para que la donación sea significativa sino que requiere además una cantidad sustancial de donativos pequeños. Estos modelos hacen que una aportación pequeña sea significativa; no solo porque le da más importancia sino porque fusiona la búsqueda del donativo con la búsqueda de votos.¹¹⁹

Además, estos modelos producen mayor competitividad entre los candidatos y brindan oportunidad de participación en la contienda electoral a nuevos candidatos.¹²⁰ Primero, hay mayor competitividad porque hay mayor paridad en gastos entre los candidatos. Estas estrategias permiten que estos candidatos, que dependen de donaciones pequeñas, tengan suficiente dinero para llevar su mensaje y correr competitivamente. Asimismo, proveen financiamiento a aquellos candidatos cualificados que no gozan de los recursos económicos para pagar una campaña política.¹²¹ Por lo tanto, incentivan a que el proceso electoral sea uno con candidatos diferentes y diversos. En Puerto Rico, esto le daría mayor oportunidad a partidos nuevos y candidatos independientes para participar del proceso electoral en igualdad de condiciones con candidatos que tienen el respaldo del andamiaje de los partidos tradicionales.

Por un lado, el sistema de pareo de Nueva York es muy atractivo para los candidatos por la alta razón a la que se para un donativo pequeño. El pareo hace una donación pequeña igual de significativa que cualquiera mayor de \$175.00. En Nueva York, este sistema ha aumentado el número de electores que donan a las campañas políticas. Desde que se implantó este nuevo sistema de financiamiento en 1997 hasta el 2009 el número de donantes aumentó en un treinta y cinco por

116 MIGALLY & LISS, *supra* nota 99, en las págs. 10-22.; Ted S. Warren, *Seattle Adopt Nation's First Voucher System for Campaign Contributions*, CBSNEWS (18 de noviembre de 2015), <http://www.cbsnews.com/news/seattle-adopts-nations-first-voucher-system-for-campaign-contributions/> (última visita 27 de abril de 2016).

117 Véase MIGALLY & LISS, *supra* nota 99, en la pág. 15; Lawrence Lessig, *More Money Can Beat Big Money*, N.Y. TIMES (16 de noviembre de 2011), <http://www.nytimes.com/2011/11/17/opinion/in-campaign-financing-more-money-can-beat-big-money.html> (última visita 24 de abril de 2016) (explicando como más dinero a través de un sistema de vales en que participen más ciudadanos se puede enfrentar el gasto independiente).

118 Véase MIGALLY & LISS, *supra* nota 99, en la pág. 13; Berman, *supra* nota 106.

119 Véase MIGALLY & LISS, *supra* nota 99, en la pág. 18. Al convertir todos los votantes en donantes se fusiona la búsqueda del voto con la búsqueda de donativos, véase Berman, *supra* nota 106.

120 MIGALLY & LISS, *supra* nota 99, en las págs. 19-21.

121 *Id.* en la pág. 21.

ciento.¹²² Por otro lado, la gran ventaja del sistema de vales de Seattle es que convierte a todos los ciudadanos en donantes,¹²³ lo cual promueve que los candidatos conozcan cuáles son las necesidades de los ciudadanos para así conseguir su donación y, posteriormente, su voto.

Sin embargo, el problema con ambos sistemas es que no dificultan el financiamiento de campañas electorales de manera independiente. Tampoco impiden que corporaciones y uniones puedan hacer grandes gastos independientes a favor o en contra de un candidato. Cualquier candidato que sea adinerado tiene la libertad de utilizar su propio dinero para sufragar su campaña política. No obstante, las ventajas de estos sistemas son mayores que sus deficiencias. Basta con enfatizar que le dan la oportunidad a posibles candidatos que de lo contrario no participarían en las elecciones. Por lo tanto, “it is irrational to argue against a system that enables a diverse group of people to run competitive campaigns because a wealthy candidate can occasionally outspend a participating candidate”.¹²⁴

Otro aspecto, que hay que tomar en consideración es el costo de estos programas. La implementación del financiamiento público es costosa porque de lo contrario el financiamiento no sería atractivo. No sería beneficioso para los candidatos limitar sus gastos cuando pueden recibir más dinero por medio de fuentes privadas. Al final del día, sistemas como estos requieren que el gobierno vea el financiamiento público no como un gasto sino como una inversión para garantizar la democracia y la confianza que muchas veces es rasgada por los actos de corrupción de los políticos. Hay que poner en una balanza qué es más importante, la confianza en la democracia o el costo de estos sistemas.

En Puerto Rico, sería ideal implementar un sistema como este, pero ante la crisis fiscal y el endeudamiento del gobierno, la posibilidad se reduce. “[E]l debate se convierte en: ‘sí, el país está quebrado’ y ‘sí, hace falta dinero para educación, salud y transportación’ pero ¿cuánto [] cuesta sostener la democracia? [] [T]oda democracia tiene un precio”.¹²⁵ Sin embargo, eso no impide que tomemos como modelo ambos sistemas. Especialmente porque estos programas pueden darle mayor oportunidad a candidatos y partidos que de otra forma no podrían ser electos, como los candidatos independientes. Así, se ha destacado que el financiamiento público “ofrece las mejores garantías para que exista pluralidad en el juego electoral, para que los partidos y candidatos minoritarios o emergentes puedan incorporarse al debate público, si no en igualdad de condiciones, al menos desde un

122 *Id.* en la pág. 12.

123 “The promise of vouchers is turning every single voter in the city into a donor”. Berman, *supra* nota 106 (comentario de Alan Durning, director ejecutivo de Sightline Institute).

124 MIGALLY & LISS, *supra* nota 99, en la pág. 22 (*citando a* Entrevista por Angela Migally a Mark Green, ex N.Y., N.Y. (26 de junio de 2010)).

125 Laura Pérez Sánchez, *Fragil equilibrio entre la democracia y el inversionismo*, EL NUEVO DÍA http://prdecide.elnuevodia.com/detalle/reportaje/105_fragil-equilibrio-entre-la-democracia-y-el-inversionismo/ (última visita 26 de abril de 2016) (planteamiento del profesor de Ciencias Políticas Luis Cámara Fuentes).

lugar más cercano al de las grandes colectividades”.¹²⁶ Y aunque no fuera así, los donativos podrían tener el efecto de aumentar aún más la participación ciudadana y reducir la apatía de los ciudadanos a la política.

B. *Transparencia e inversionismo político*

En un país como Puerto Rico debemos reconocer que la corrupción no es simplemente apariencia.¹²⁷ Es imperativo diseñar estrategias adicionales de financiamiento público que reduzcan la posibilidad del inversionismo político en las campañas electorales. La propuesta es reducir al mínimo la posibilidad de la corrupción *quid pro quo* y aumentar los requisitos que garanticen que no haya coordinación en los gastos independientes.

Para reducir la posibilidad de corrupción *quid pro quo* una de las alternativas es restringir los donativos de los contratistas del gobierno. Por ejemplo, la ciudad de Seattle prohibió las donaciones por aquellos individuos que tienen una relación contractual con el gobierno de la ciudad que hayan ganado un mínimo de \$250,000.00 por un contrato con el gobierno dentro de los dos años antes de la elección.¹²⁸ La ley dispone que ningún candidato puede aceptar y solicitar donativos de una persona que tiene contratos en el gobierno.

La desventaja es que esta medida no impide que realicen gastos independientes u organicen un CGI para hacer campaña a favor o en contra de un candidato.

¹²⁶ *Id.* (haciendo referencia a las expresiones del profesor Cámara Fuentes).

¹²⁷ Eva Laureano, *Inmanejable y normalizada la corrupción en Puerto Rico*, NOTICEL (30 de septiembre de 2015), <http://www.noticel.com/noticia/181562/inmanejable-y-normalizada-la-corrupcion-en-puerto-rico.html> (última visita 27 de mayo de 2016); Ely Acevedo Denis, *Límites de la lucha contra la corrupción en Puerto Rico*, NOTICEL (10 de noviembre de 2016), <http://www.noticel.com/noticia/183054/limites-de-la-lucha-contrala-corrupcion-en-puerto-rico.html> (última visita 27 de mayo de 2016); *Nuevo director FBI: “mayor corrupción en Puerto Rico que en Nueva York”*, EL VOCERO (21 de diciembre de 2015), <http://elvocero.com/nuevo-director-fbi-mayor-corrupcion-en-puerto-rico-que-en-ny/> (última visita de 27 de mayo de 2016); *La corrupción tiene historia en nuestro país*, PRIMERA HORA (7 de noviembre de 2014), <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/lacorrupciontienehistoriaennuestropais-1021600/> (última visita 27 de mayo de 2016); *Revelan esquemas de fraude por corrupción gubernamental*, METRO (23 de diciembre de 2015), <http://www.metro.pr/noticias/revelan-esquemas-de-fraude-por-corrupcion-gubernamental/pGXolc!pjRsEYbeC1Vs/> (última visita 27 de mayo de 2016); Mariana Cobián, *Anaudi Hernández se declara culpable por corrupción pública*, EL NUEVO DÍA (18 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/anaudihernandezsedeclaraculpableporcorrupcionpublica-2163904/> (última visita 27 de mayo de 2016).

¹²⁸ SEATTLE, WASH., MUN. CODE § 2.04.601 (2015). La disposición establece que:

No Mayor, City Council member or City Attorney or any candidate for any such position shall knowingly accept any contribution directly or indirectly from any entity or person who in the prior two years has earned or received more than \$250,000, under a contractual relationship with the City. No Mayor, City Council member or City Attorney or any candidate for any such position shall knowingly solicit a contribution for himself or herself or for any political party, political committee, campaign committee or public office fund, directly or indirectly from any entity or person who in the prior two years has earned or received more than \$250,000, under a contractual relationship with the City.

Id.

Tampoco garantiza que no ocurra el inversionismo político, pero es un paso adelante para evitar la corrupción.

En cuanto a los gastos independientes es esencial evitar la coordinación entre las entidades y los candidatos. Para ello hay que emplear reglas de coordinación que definan cuándo hay o no hay coordinación entre el sujeto que hace el gasto independiente y el candidato; especialmente porque el gasto de cualquier CGI puede ser significativo dentro de nuestro sistema económico y electoral. El *Brennan Center* provee siete recomendaciones para implementar reglas de coordinación fuertes. Podemos utilizar estas propuestas como modelo para crear reglas de coordinación propias.¹²⁹ Las recomendaciones son las siguientes:

1. Las reglas de coordinación deben aplicar a todos los gastos independientes y no solo a las comunicaciones electorales.
2. Si el candidato recaudó dinero para un grupo, el dinero que ese grupo recaude debe considerarse como gasto coordinado. Cuando ocurre esto, la presunción de independencia se derrota y existe la posibilidad de corrupción.
3. Proveer periodo de enfriamiento antes de que los consejeros del candidato puedan convertirse en empleados de algún comité de gasto independiente que realiza gastos a favor de dicho candidato.
4. Tratar como gasto coordinado cualquier gasto que sea para promover la elección de un candidato y que reproduzca el material de campaña de ese candidato.
5. Tratar como gasto coordinado cualquiera que promueva la elección de un candidato, cuando el que hace el gasto usa los servicios de un consultor que provee servicios al candidato y tiene una posición privilegiada en cuanto a información de campaña.
6. Asegurar que se apliquen las reglas y se implementen medidas que disuadan su incumplimiento.
7. Permitir el uso de *firewalls* bajo circunstancias apropiadas como evidencia de que el gasto es independiente. Esto es cuando una misma persona le provee servicios a ambos, al CGI y al candidato. Se puede reducir el riesgo de coordinación haciendo uso de un *firewall* que separe los trabajos que hace para cada uno.¹³⁰

De aplicar algunas de estas medidas, daríamos un primer paso para evitar los grandes cuestionamientos de coordinación que constantemente ocurren en contra de los CGIs de Estados Unidos. La implementación de estas recomendaciones aseguran la creación de unas reglas que creen un mínimo de regulación sobre el gasto independiente. En Puerto Rico, serían una gran aportación para evitar la corrupción a través de la coordinación de gastos independientes. Sin embargo, para que verdaderamente tengan efecto, se deben implementar con alta rigurosidad. De lo contrario, no tendría sentido aprobar unas reglas que no se van a ejecutar.

129 LEE ET AL., *supra* nota 24, en las págs. 27-29.

130 *Id.* en la pág. 29.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo hemos podido apreciar las grandes consecuencias de *Citizens United* en Estados Unidos y Puerto Rico. No cabe duda que hay un antes y un después. A pesar de que en Puerto Rico no se han repetido las consecuencias que en Estados Unidos se presentaron, cabe la gran posibilidad de que así suceda. Nuestra versión de esas consecuencias y las debilidades de la Ley Núm. 222 hacen necesario que busquemos otras opciones y otros modelos que fortalezcan el proceso democrático de las campañas electorales aumentando la confianza que los ciudadanos tienen en el sistema. Para ello, es imprescindible la adopción de nuevas alternativas y la búsqueda de ideas diferentes. El sistema de financiamiento de campañas que han implementado en Nueva York y Seattle podrían servir como un punto de partida para ello.

Ambos sistemas, el de pareo de donativos pequeños y el de vales, centran el financiamiento de campañas en el ciudadano. Este no es solo un votante sino que también es, y debería aspirar a ser, un donante con capacidad de incidir significativamente en las campañas políticas. Esto hace que el candidato se dirija aún más al ciudadano, ofrezca propuestas que respondan a sus necesidades e interactúe de manera más cercana con ellos. Además, los sistemas de financiamiento público sugeridos cumplen el propósito de ofrecerle la oportunidad a los ciudadanos cualificados de correr para un puesto electivo competitivamente.

Sin embargo, hoy día contamos con un Puerto Rico con recursos limitados y escasos, producto de la crisis fiscal que el país experimenta. La implementación de sistemas similares requiere inversión monetaria con la cual no contamos. Por lo tanto, es imperativo repensar cómo podemos adoptar estas estrategias y crear un sistema criollo puertorriqueño que implemente las mismas ideas de manera distinta. Un modelo en el que el donativo del pobre tenga el mismo peso que el del rico. Tal vez una combinación de ambos sistemas pudiera ser una alternativa.

La Ley Núm. 222 también tiene unos vacíos respecto a la coordinación del gasto independiente. Para superar esa debilidad es ideal adoptar una definición específica del significado de coordinación. Esta medida serviría para evitar el inversionismo político a través de la coordinación con candidatos y los partidos políticos. Sin embargo, su éxito depende del esfuerzo con que el Contralor Electoral observe por su cumplimiento.

Cada una de estas propuestas sirve como modelo para otras que podamos emplear en el futuro, ante los posibles cambios que puedan ocurrir. Lo importante es que le demos la importancia que merece a la transparencia, la participación ciudadana y la competitividad en las elecciones a través del financiamiento de campañas. No esperemos que sea muy tarde para repensar el proceso de financiamiento de campañas electorales. No permitamos que la corrupción y el inversionismo político destruyan la confianza del pueblo en la democracia.