

Universidad de Puerto Rico
Recinto de Rio Piedras
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela Graduada de Administración Pública
Roberto Sánchez Vilella

La fiscalización del financiamiento público y privado de las campañas políticas en Puerto Rico

Por:

Víctor S. Berríos Sierra

Proyecto de investigación sometido a la Escuela Graduada de Administración Pública como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestría en Artes en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Rio Piedras

Mayo 2021

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

HOJA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE

Víctor S. Berríos Sierra

TITULADO

La fiscalización del financiamiento público y privado de las campañas políticas en Puerto Rico

Aprobado por:

Luz Mairym López Rodríguez
Catedrática Asociada

_____ Firma

9 de mayo de 2021
_____ Fecha

Resumen:

Este trabajo de investigación busca analizar el financiamiento público y privado de las campañas políticas en Puerto Rico y el rol de la Oficina del Contralor Electoral (OCE) como la entidad gubernamental encargada de la fiscalización mediante la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 222 del 18 de noviembre de 2011, según enmendada. Se centra en el tema de la rendición de cuentas mediante el estudio y análisis de los informes anuales que ha rendido la OCE al Gobernador y a la Asamblea Legislativa desde el 2011 hasta el 2020.

Se evalúa la equidad, la desigualdad y la ética en el financiamiento de las campañas políticas. En este se definen las limitaciones en cuanto a la recaudación de fondos, las sanciones por incumplimiento a las leyes y las formas utilizadas para lograr un mayor control en el financiamiento de las campañas. Por último, se evalúa si ha sido efectiva la OCE como el ente fiscalizador de las campañas políticas en Puerto Rico.

Palabras claves: financiamiento de campañas políticas, rendición de cuentas, fiscalización gubernamental, fondos electorales

Introducción

Puerto Rico atraviesa un periodo de grandes crisis como consecuencia de la inacción de las administraciones gubernamentales en solucionar las problemáticas que afectan nuestra sociedad; esto ha minado la confianza del pueblo en las instituciones gubernamentales. De igual forma, la implantación de políticas públicas ineficaces, la ausencia de un sistema de transparencia gubernamental, así como la poca participación ciudadana en los procesos decisionales han traído consigo la apatía de los ciudadanos en los procesos electorales que disminuye así la legitimación de nuestras instituciones. Todo gobierno democrático que contiene un sistema de financiamiento público y privado para las campañas políticas debe también establecer un ente gubernamental que regule las donaciones y los gastos de los candidatos y partidos políticos.

En Puerto Rico los partidos y sus candidatos a la gobernación reciben aportaciones del Gobierno mediante el Fondo Especial para Gastos de Campaña (Artículo 9.005 de la Ley Núm. 222-2011). Aparte de ese fondo, los aspirantes a los diferentes puestos electivos reciben aportaciones de personas privadas para el financiamiento de sus campañas. Como parte de este esfuerzo por lograr un mejor sistema de financiamiento político, se crea la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico, Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, según enmendada (Ley Núm. 222). Esta Ley convierte a la Oficina del Contralor Electoral (OCE) en una agencia independiente fuera de la estructura de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE). La OCE es la entidad gubernamental designada para fiscalizar el financiamiento político como medida preventiva ante la corrupción y el mal uso de fondos públicos y privados.

El propósito de esta investigación es evaluar la efectividad fiscalizadora de los fondos públicos y privados de las campañas políticas por parte de la OCE mediante el estudio y análisis de sus informes anuales para el periodo del 2011 al 2020. La OCE debe entregar informes anuales

al Gobernador y a la Asamblea Legislativa, según dispuesto por la Ley Núm. 222. Se utilizará el marco legal del financiamiento de las campañas, a través de los años desde la creación de la OCE en el 2011 hasta el 2020, para poder establecer si existe una fiscalización que es eficaz. Las preguntas claves que dirigen este trabajo son las siguientes: ¿Cómo ha funcionado y cuáles han sido los resultados de la OCE como ente fiscalizador del financiamiento de las campañas políticas?; ¿Está funcionando la OCE como medida preventiva de control ante la corrupción política y gubernamental? y ¿Cómo se puede mejorar el sistema actual de financiamiento de las campañas políticas?.

Desde la perspectiva del servicio público, se analizará la rendición de cuentas de la OCE mediante la entrega y el contenido de los informes anuales requeridos a través de la Ley Núm. 222. De igual forma, se explorará y estudiará si existe una equidad o una desigualdad en el financiamiento público y privado de las campañas políticas en la actualidad. A su vez, se estudiará la ética dentro del financiamiento de las campañas políticas. Como parte de la estructura de la investigación, se define el concepto del financiamiento de las campañas políticas, su trasfondo histórico en Puerto Rico y los Estados Unidos debido a su aplicabilidad por nuestro marco jurídico. Se discuten las formas utilizadas para lograr un mayor control en el financiamiento de las campañas, los tipos de financiamiento en Puerto Rico, los de donativos y sus límites establecidos, las sanciones para los que no cumplen con la Ley Núm. 222 y la rendición de cuentas por parte de la OCE.

El Financiamiento de las Campañas Políticas

El financiamiento de las campañas políticas es el dinero público o privado que se utiliza para promover a los partidos políticos y candidatos que participan del proceso electoral de un país. Según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, 2015), el

financiamiento político “hace referencia a todo el dinero existente en el proceso político” (p. 2). Ese dinero hace posible que los candidatos y partidos puedan llevar su mensaje a los ciudadanos para que puedan votar de una manera informada en los procesos electorarios. Dependiendo el país, existen recomendaciones para lograr un mayor control del financiamiento de las campañas políticas. Ohman y Zainulbhai (2009), de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), establece que el financiamiento de las campañas políticas “es uno de los ámbitos del derecho electoral que refleja la necesidad de contar con controles públicos que fomenten la igualdad de oportunidades” (p. 13). La necesidad de estos controles y de crear un sistema de financiamiento de las campañas se ha reflejado significativamente en la mayoría de los países por alrededor de los pasados 70 años.

Este proceso de financiamiento comenzó a tomar auge desde el 1950 en adelante, cuando las democracias en ese momento comenzaron a crear el financiamiento público. Esto en beneficio de esos candidatos o partidos que no podían costear sus campañas. En otros países alrededor del mundo se utilizan diferentes tipos de financiamiento para las campañas políticas dependiendo del país y sus leyes. Si se toma como ejemplo el caso de Latinoamérica, según Picado & Chacón (2019) en los pasados veinte (20) años “las reformas electorales sobre el financiamiento político en dicha área geográfica han buscado con similitud alcanzar tres metas: la transparencia, la equidad y la austeridad limitando el costo de las campañas” (p. 19-20). Por otra parte, los autores Picado & Chacón (2019) establecen que la mayoría de los países de Latinoamérica “siguen teniendo un sistema mixto de financiamiento mediante recursos públicos y privados bajo las reglas de rango constitucional” (p. 2). Además, destacan que en Costa Rica “el Estado sufraga los gastos que incurran los partidos según su Constitución Política” (p. 2).

Dentro de los objetivos que buscaban evitar se encontraba el ingreso ilegal de dinero, el promover la participación ciudadana en los procesos políticos, fomentar la permanencia de los partidos políticos y lograr la equidad durante las elecciones. El financiamiento que reciben los partidos en Costa Rica opera como un reembolso luego de las elecciones con base en su fuerza electoral, la cual se mide por medio de la cantidad de votos obtenidos siempre que superen el 4%. En el caso de los fondos privados, Picado & Chacón (2019) destacan que “el Código Electoral no permite las donaciones de personas extranjeras y toda donación recibida tiene que ser tramitada a través de la tesorería del partido” (p. 14). El control y la fiscalización de dicho proceso es realizado por medio del Tribunal Supremo de Elecciones y su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos. Este departamento tiene la facultad de investigar la solvencia económica de quienes contribuyen a las campañas y de los que administran estos fondos como medida preventiva de fiscalización.

Por otro lado, en los 18 países latinoamericanos existen diferentes tipos de prohibiciones en cuanto al origen de los donativos. Rodríguez (2021) establece que “en 16 de estos países se prohíben las donaciones de personas extranjeras” (p. 124). Además, indica que “El Salvador es el único país que no tiene ninguna prohibición sobre el origen de las contribuciones y Argentina es el país que tiene total restricción sobre estos donativos” (p. 124). En el anejo 1 se incluye tabla de resumen sobre prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina, la cual fue citada por Rodríguez (2021, p. 124). Los modelos de Argentina, Brasil y Colombia son bastante similares entre sí en cuanto al origen de los fondos y los siguientes aspectos: “los montos permitidos y el acceso condicionado a financiación pública a partir del éxito en las urnas. Igualmente, hay coincidencias respecto a los controles, a las fuentes privadas de financiamiento y

a la prohibición de aportes del extranjero (Transparencia por Colombia, Transparencia Internacional Brasil & Poder Ciudadano, 2020, p. 9)

A base de la necesidad de controles mayores en el financiamiento de las campañas, los países siempre buscan mecanismos para regularlo y evitar el inversionismo político, esto debido a la desconfianza por parte de los ciudadanos. Rivera (2016), recomienda cuatro mecanismos para regular el financiamiento de campañas políticas: limitar las aportaciones a las campañas políticas; limitar el gasto independiente, establecer reglas de divulgación de donantes, y crear un sistema de financiamiento público (p. 1). En Chile, por ejemplo, luego de “una serie de problemas en cuanto al financiamiento de las campañas políticas, el mismo fue regulado convirtiendo al estado en uno de los encargados de fiscalizar y controlar el gasto de las campañas” (Rodríguez 2021, p. 125, citado del texto original de Fueste, 2011). Además, destacó que en Colombia debido a que “no se prohíbe el aporte privado de personas jurídicas. Se ha experimentado un aumento de aportaciones de organizaciones paramilitares con el fin de comprar la impunidad del Gobierno” (p. 125). Esto afecta la democracia e inicia consecuentemente actos de corrupción, debido a la falta de un mejor control. En Francia, las elecciones son financiadas de dos formas: mediante fondos públicos y privados. Los candidatos tienen que abrir una cuenta especial para recibir el dinero recaudado. Según Reut (2019) destaca “los candidatos deben cumplir con recibir al menos 5% de los votos para recibir un límite de 4.75% de reembolso, los que reciban más de 5% de los votos pueden recibir hasta 47.5% de reembolso para su campaña”. (p. 58). En ese país las donaciones tienen topes establecidos de 4,600 euros y sólo pueden recibir un máximo de \$150 en efectivo. Por otro lado, en Canadá, existen leyes muy estrictas sobre quien puede dar donativos. Estos “sólo pueden ser obtenidos de residentes de Canadá y tienen que ser dados directamente en las oficinas de los partidos” (Reut, 2019, p. 61-62). Además, reciben fondos públicos si reciben 2% de los votos en

las elecciones o 5% de representación, de esa forma obtienen hasta un 50% de los gastos de campaña (p. 64).

Las aportaciones públicas y los donativos privados utilizados para gastos electorales han sido fundamentales para poder llevar a cabo las campañas políticas, en miras a competir en el proceso democrático de las elecciones. En Puerto Rico, dichas aportaciones que realizan los ciudadanos a los candidatos y partidos políticos se llevan a cabo con base en la libertad de expresión y asociación. Esta libertad de expresión y asociación cobija a los ciudadanos a través de la Carta de Derechos del Artículo II de la Constitución del Estado libre Asociado de Puerto Rico (1952), según se establece en la Sesión 4 “No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios”. Por otro lado, en la Sesión 6 establece que “Las personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares”. De esta forma los ciudadanos pueden apoyar y asociarse a los candidatos y partidos políticos de su predilección.

Con base a estos derechos constitucionales, ha sido imperativo que estos donativos al igual que los gastos se lleven a cabo de una manera legal e íntegra para lograr un mejor proceso electoral que fomente un fortalecimiento a la democracia. Según expresado en la resolución 74/158 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2019); la democracia “es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural y su participación plena en todos los aspectos de su vida” (p. 1). Este valor es sumamente esencial en toda sociedad, de este emana la libertad de cada pueblo y sus posibilidades para alcanzar un mejor sistema político y social, siempre y cuando sea equitativo.

Equidad o desigualdad en el financiamiento de las campañas políticas

La equidad o inequidad es un asunto que siempre está presente sin importar cuál sea el tema discutido. En el financiamiento de las campañas políticas no es la excepción; al contrario, siempre tiende a ser uno de los asuntos principales que forman parte del discurso de los partidos y de sus candidatos. Principalmente, se puede ver plasmado en el discurso de los partidos minoritarios que muchas veces exigen esa equidad en comparación con los demás partidos, específicamente en el tema del financiamiento público y la representación de los partidos en la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) en el caso de Puerto Rico.

Según la pasada directora del Departamento de Cooperación electoral y observación de la Organización Estados Americanos (OEA), la Sra. Muñoz-Pogossian (2015), el dinero invertido en campañas políticas puede “afectar la calidad de la democracia y la representación” (p. 55). Además, añade que “puede generar problemas de ilegalidad de financiamiento, desigualdad entre partidos y mal uso de fondos públicos que limitan las elecciones democráticas” (p. 55). Por lo tanto, mientras no existan marcos regulatorios que establezcan unos mínimos de igualdad en cuanto al financiamiento público, seguiremos observando una desigualdad en algunos partidos. Principalmente los partidos minoritarios que no cuentan con una estructura para poder recaudar dinero privado suficiente no pueden competir en igualdad con los demás partidos. La autora Muñoz-Pogossian (2015) describe a su entender que un sistema de financiamiento equitativo “es aquel que busca asegurar que el principio de ‘una persona, un voto’, sea protegido y a su vez busca nivelar la competencia entre los candidatos que participan en una elección (p. 59). También añade que “cuando los recursos gubernamentales son mal utilizados por los ciudadanos que ostentan el poder, pierden su naturaleza imparcial y se ve afectada su capacidad de generar condiciones de equidad” (p. 60).

En algunos países hay una mala percepción pública en cuanto al uso que le dan a los recursos gubernamentales los candidatos que son incumbentes. En Perú, por ejemplo, existe la percepción llamada “ventaja del incumbente” la cual indica que estos “concentran una serie de prerrogativas que les permiten participar de las competencias electorales en condiciones más favorables que las del resto de participantes, lo cual genera un desbalance que podría significar una victoria final” (Incio & Córdova, 2013, p. 417). En ocasiones, utilizan estos recursos en beneficio de sus aspiraciones políticas, situación que pone en desventaja a los aspirantes que no ocupan alguna posición y desean retar a esos incumbentes.

En Latinoamérica en general, según expresa Serrafiero (2016) en su escrito, la gran mayoría de los Presidentes que se han presentado a la reelección han resultado victoriosos por las ventajas que posee el incumbente. Destaca que, entre estas ventajas, se encuentra “el reconocimiento o visibilidad pública que tiene la persona que ostenta la presidencia; las fuentes de financiamiento que provienen del gobierno y la disposición los recursos del Estado” (p. 15). Estas ventajas colocan de cierta manera a los candidatos incumbentes en una mayor posibilidad de ganar durante una elección. Serrafiero (2016), por otra parte, enumera los recursos públicos directos con los que cuentan estos, tales como: “el uso de vehículos, oficinas, bienes y materiales del Estado; presupuesto público para pagar activistas, militantes, votantes; medios de comunicación pagados por el Estado” (p. 16). Además, tienen disponible otros recursos públicos indirectos, como el “uso de actos oficiales para promoción política; promoción propagandística subliminal y la vinculación de los candidatos con obras públicas ejecutadas o en ejecución” (p. 16).

En el caso de Puerto Rico existen ciertas restricciones en los años eleccionarios que limitan esa posibilidad. El artículo 10.006 de la Ley Núm. 222, titulado Gastos de Difusión Pública del Gobierno de Puerto Rico, identifica que durante el año en que se realice una elección general se

prohíbe a las Ramas de Gobierno desembolsar fondos públicos. Cabe destacar que dicha prohibición “está dirigida a la compra de tiempo y espacio en los medios de comunicación, materiales propagandísticos y promociones” (p. 57). Esto con el propósito de que no se puedan exponer logros con fines político-partidistas que busquen resaltar a un funcionario electo sin que previamente se haya solicitado autorización a la OCE.

Con esta prohibición existe una mayor seguridad en cuanto al uso correcto de fondos públicos de los candidatos incumbentes durante los años electorarios. Esto limita que puedan exaltar sus logros mediante algún tipo de promoción pagada con fondos públicos, logrando a su vez un balance entre un candidato incumbente y un candidato que no posee alguna posición. Lo que fomenta la igualdad política entre los candidatos brindándoles una competencia justa. Según la exposición de motivos de la Ley Núm. 222-2011, se plantea que la meta de toda democracia “debe ser que cada lector sienta la seguridad de que existen unas reglas uniformes que serán implementadas de manera equitativa a todos los participantes de cada evento” (p. 1). Siendo esta, la meta principal de la Ley que creó la OCE, puede verse como un paso adelante para lograr la equidad en el financiamiento político.

Muñoz-Pogossian (2015) expone que el financiamiento privado de las campañas puede afectar grandemente la equidad, razón por la cual establece que: “los límites al financiamiento privado de campañas y las contribuciones individuales son los que tienden a promover mayores niveles de equidad electoral” (p. 61). En adición, Muñoz-Pogossian (2015) enumera un grupo de indicadores claves que permiten evaluar la equidad en el financiamiento de las campañas electorales, estos son: “la promoción del financiamiento público, las restricciones al financiamiento privado, la prohibición de recursos públicos con fines electorales y limitar el costo de las campañas” (p. 61) (Ver anejo 2). Si se logra comprender esos indicadores claves y se busca

la forma de poder cumplir con la mayor parte de ellos, se alcanzaría esa equidad necesaria cuyo fin sea unas elecciones justas para todos los candidatos y partidos.

La ética en el Financiamiento de las Campañas Políticas

Para poder analizar de manera certera la integridad del proceso electoral es primordial ver el lado ético del financiamiento de las campañas políticas. Por lo cual, se define en primera instancia el significado de la ética. Según el Diccionario filosófico marxista (2021), la ética es “la doctrina sobre la moral, la moralidad; el sistema de normas y reglas de conducta de los hombres en su relación con la sociedad y entre sí; una de las formas de la conciencia social”. Este valor forma parte fundamental de lo que es un buen servidor público, lo cual hace imperativo que los partidos políticos fomenten la educación a sus candidatos sobre este aspecto tan esencial. Esto debido a que si son electos ostentarán una posición electiva y a su vez crearán la política pública de un país. Convirtiéndose de esta forma en un valor imprescindible para lograr la transparencia gubernamental y electoral, en beneficio de la democracia.

Según Zovatto (2013), “la financiación de la política ha adquirido una importancia mayor por sus consecuencias en manchar la transparencia de las elecciones, deteriorar la legitimidad del sistema democrático y afectar la ética en la administración pública” (p. 14). El financiamiento privado es parte esencial del dinero recaudado por candidatos y partidos políticos. Por lo cual representa un riesgo para la administración pública. Sin la debida educación sobre que es la ética, se llevan a cabo violaciones a los mandatos éticos creados por leyes y reglamentos. Lo que conlleva el desgaste de la democracia y la ética gubernamental dentro de la administración pública, causando desconfianza por parte de los ciudadanos de un país. Siendo esto uno de los causantes principales de deteriorar el lado ético, es meritorio buscar opciones para lograr una mejor

regulación y que éste no sea el causante de iniciar una posible corrupción política como podría suceder.

De igual forma, Zovatto (2013), destaca que “el fortalecimiento de los mecanismos regulatorios y la capacidad de los organismos de fiscalización sólo cubre una parte del problema, ya que muchas veces el financiamiento y los compromisos no llegan a los partidos sino directamente a los candidatos” (p. 68). Razón por la cual los partidos deben lograr educar mejor a los candidatos para minimizar las faltas éticas que estos podrían cometer por esa falta de educación. En el caso de Puerto Rico existen regulaciones éticas gubernamentales las cuales son brindadas en una orientación a los candidatos electos como parte de los requisitos para poder juramentar al cargo. Dicha orientación es brindada solo en una ocasión luego de ser electos. Cabe destacar que a los candidatos a cualquier cargo electivo mediante los partidos no les exigen que deban cumplir con algún requisito de orientación sobre la ética gubernamental.

El Contralor Electoral tiene también el poder de fiscalizar el comportamiento ético de los candidatos. A través del artículo 10.003 de la Ley Núm. 222, establece que, por recomendación de la Junta Fiscalizadora de Donativos y Gastos, el Contralor Electoral puede “referir el asunto a cualquier agencia con jurisdicción sobre aspectos que le competan, tales como la Oficina del Contralor y la Oficina de Ética Gubernamental” (p. 55). De igual forma, la OCE puede llevar a cabo orientaciones sobre las consecuencias legales que conlleva cometer alguna falta ética en el financiamiento de las campañas políticas. Esto con el objetivo de buscar todas las soluciones posibles para lograr un mayor control en el financiamiento de las campañas y obtener de todos los candidatos una conducta ética en su totalidad.

Trasfondo del Financiamiento de las Campañas Políticas en los Estados Unidos

El trasfondo histórico del financiamiento de las campañas políticas en Estados Unidos comienza en el 1905. El presidente Theodore Roosevelt, en ese momento entendía que era necesario reformar el sistema de financiamiento de las campañas políticas en Estados Unidos. Acto seguido, se crearon varias leyes desde el 1907 al 1966, por parte del Congreso para regular los ingresos y gastos de las campañas políticas. Con la finalidad de que los informes que los candidatos radicaban fueran públicos y tuviera el efecto de limitar el inversionismo político. Para el año 1971, el Congreso creó la Ley para las Campañas de Elecciones Federales (Federal Election Campaign Act), la cual según la OCE (2012) en su informe anual destacó que “establecía una mayor transparencia para los candidatos federales, los partidos y los comités de acción política” (p. 7). De igual manera, indicó que “en 1974 se creó la comisión de elecciones federales la cual buscaba lograr una verdadera fiscalización del sistema de financiamiento político” (p. 7). Con la creación de esta nueva agencia se buscó tener un mayor control y límites en los donativos de individuos a las campañas políticas. A su vez, se logró mayor acceso público para que los ciudadanos pudieran ver cómo los candidatos utilizan el dinero privado y público en sus campañas, especialmente el dinero que proviene del fondo para las campañas presidenciales en los Estados Unidos.

Posteriormente, en el 2002 se produjeron una serie de enmiendas a las leyes electorales del financiamiento de las campañas políticas que fueron realizada bajo la Ley de Reforma de Campañas Bipartidista (Bipartisan Campaign Reform Act of 2002). Según la OCE (2012) en su informe anual, detalla que la reforma “prohibió a los partidos nacionales recaudar o gastar fondos no federales, restringió los anuncios de causas particulares y aumentó los límites de contribución” (p. 8). Este sistema de financiamiento de campañas políticas fue ajustado nuevamente con la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos tomada en el caso Citizens United v. Federal

Election Commission, 558 U.S. (2010). A raíz de este caso, trajo consigo nuevas disposiciones aplicables a las campañas políticas. De cierto modo, trajo beneficio a ciertos grupos y candidatos que en la actualidad se ven favorecidos por estas disposiciones tanto en los Estados Unidos como en Puerto Rico.

Financiamiento de las campañas políticas en Puerto Rico

En Puerto Rico por ser territorio estadounidense le aplican las decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos. Esto implica que ninguna legislación local puede incumplir con las disposiciones federales que apliquen, como se detalló anteriormente. Razón por la cual, se creó la Ley Núm. 222, que establece que los gastos y donativos con fines electorales son parte del aparato electoral que existe para lograr una mejor democracia. Según se destaca en la exposición de motivos de dicha ley, la razón principal para crear la OCE fue “debido al interés de la ciudadanía en conocer de manera pública quienes son los donantes de las campañas electorales y el interés apremiante del estado de poder alertar y prevenir la corrupción e ilegalidades” (p. 3).

Para poder brindar de manera pública la información a los ciudadanos, cada país emplea un método que regula el financiamiento de las campañas políticas. Por ejemplo, en Costa Rica, los partidos políticos “tienen la obligación de someter informes periódicamente al Tribunal de Elecciones sobre sus ingresos y gastos que son accesibles a la ciudadanía” como parte del sistema de fiscalización (Picado & Chacón, 2019, p. 15). En el caso de Argentina, en un estudio realizado, se destaca que “el sistema de rendición de cuentas de ingresos y gastos de campañas es uno público” (Transparencia por Colombia, et al., 2020, p. 35). Además, se indica que “los terceros pueden tener acceso a todos los informes y de ser necesario solicitar copia de estos” (p. 35). En Brasil, los ciudadanos “pueden acceder a la información sobre la financiación de campañas políticas a través del Sistema de Provisión de Cuentas Electorales” (Transparencia por Colombia,

et al., 2020, p. 36). Por otro lado, en Colombia, la información de rendición de cuentas es pública y los ciudadanos “pueden acceder a esta información por medio del módulo de consulta ciudadana del portal Cuentas Claras” (Transparencia por Colombia, et al., 2020, p. 36).

De hecho, entre las propuestas de los capítulos de Transparencia Internacional de América Latina y el Caribe, ofrecidas en la VIII Cumbre de las Américas se destaca el acceso a la información y participación ciudadana. Además, menciona específicamente en esa sección que los países en Latinoamérica deben “establecer normas para garantizar el acceso a toda la información sobre el financiamiento de las campañas políticas y crear una base de datos con la información pública de todos los donantes” (Transparency International, TI, 2018, p. 1).

Trasfondo histórico del financiamiento de las campañas políticas en Puerto Rico

Para poder analizar el financiamiento público y privado de las campañas políticas en Puerto Rico, es necesario estudiar cómo se ha trabajado el asunto a lo largo de la historia. Durante el proceso de redacción de la Constitución del Estado Libre Asociado (ELA), el gobernador en ese entonces, Honorable Luis Muñoz Marín, intentó fallidamente ofrecer una especie de “financiamiento público a los partidos políticos como medida para crear la igualdad electoral” (p. 2731). Esta medida en favor de la igualdad de haber sido aprobada iba a estar establecida a través de la Sección 6 del Artículo IX de la Constitución del ELA” (Asamblea Legislativa, 1952, p. 2731) (énfasis nuestro). Posteriormente, mediante la creación de la Ley Núm. 110-1957, se estableció el fondo general para los partidos políticos en Puerto Rico. Luego, fue derogada mediante la Ley Núm. 1-1974 que estableció un Código Electoral manteniendo el Fondo Electoral. Esto brindó la facultad de dar multas mediante el tribunal electoral que trajo consigo una forma de fiscalizar a los que incumplían con las leyes de financiamiento político.

Eventualmente, fue aprobada la Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4-1977, según enmendada, la cual mantuvo restricciones y el límites en los donativos privados, así como los informes para asegurar que los candidatos y partidos cumplieran con todos los límites en ese momento. No obstante, luego de 23 años sin cambio alguno en el financiamiento de las campañas políticas con la aprobación de la Ley Núm. 113-2000, se buscó establecer por primera vez un sistema electrónico de informes de ingresos y gastos para todos los candidatos y partidos políticos. Mediante el Artículo 3.024 de dicha ley, se creó el Fondo Especial para Acceso a los Medios de Comunicación Masiva, el cual “asignó tres millones (3,000,000) de dólares a cada partido y candidato a la gobernación que decidiera renunciar a poder recaudar dinero privado para estos fines” (p.11) (énfasis nuestro). Esos cambios fueron significativos en ese momento, ya que se logró el inicio de un sistema electrónico del financiamiento de las campañas políticas. De igual manera, se logró el acceso al fondo para medios de comunicación que le ofreció a los partidos y candidatos a la gobernación en el 2000, alejarse por completo de los fondos privados para poder llevar su mensaje.

Con la aprobación de la Ley Núm. 115-2003, según se destaca en la exposición de motivos de la Ley Núm. 222, hubo una serie de cambios importantes en cuanto al sistema de financiamiento de las campañas políticas. Se creó la Oficina del Auditor Electoral, bajo la estructura de la CEE; la cual “eliminó el balance partidista; estableció requisitos más rigurosos para los comités de acción política; facultó al Presidente de la CEE a imponer multas administrativas; creó un Fondo voluntario para el Financiamiento de Campañas Electorales; y modificó las prohibiciones y sanciones (p. 2). A través del Artículo 13 de la Ley Núm. 115 (2003), se estableció el Fondo Voluntario para el Financiamiento de las Campañas Electorales para sufragar los gastos de campaña de los partidos y de los candidatos a gobernador. Dicho fondo “asignaba tres millones

(3,000,000) de dólares para cada partido político y su candidato a gobernador, y candidato independiente; permitiendo hasta cuatro millones (4,000,000) de dólares en contribuciones privadas y un pareo en igual cantidad” (p.15-16) (énfasis nuestro). Esos ingresos permitieron a los partidos y a sus candidatos a la gobernación tener un acceso de hasta 11 millones de dólares para realizar sus gastos de campaña, siendo todos los partidos tratados con equidad en la distribución de los fondos públicos.

Por último, se aprobó la legislación vigente en cuanto al financiamiento público y privado de las campañas políticas se refiere. Esto mediante la Ley Núm. 222, la cual en su exposición de motivos establece que esta legislación buscaba “incorporar medidas que contribuyeran a garantizar una fiscalización adecuada para el uso correcto de fondos públicos y privados de las campañas políticas” (p. 3). Con la creación de la OCE como ente independiente se buscó lograr una mejor fiscalización y a su vez ahorrar en el dinero público invertido por el Gobierno en el financiamiento de las campañas políticas. Bajo este nuevo sistema, se redujo dramáticamente la inversión de fondos públicos a las campañas políticas en sobre 50% en comparación con el sistema de financiamiento anterior. Además, se buscó adoptar un sistema electrónico para que las personas puedan tener acceso público a la información de quiénes son los donantes de los candidatos y partidos y puedan ver cómo gastan el dinero en las campañas políticas en Puerto Rico.

Tipos de Financiamiento de las Campañas Políticas en Puerto Rico

El financiamiento de las campañas políticas en Puerto Rico es mixto. Los partidos, al igual que el candidato a la Gobernación, reciben fondos públicos y privados. En cambio, los demás candidatos a las Alcaldías y a la Legislatura dependen de donativos privados exclusivamente, lo cual tiene sus pros y sus contras. Según destaca Muñoz-Pogossian (2015), en un sistema de financiamiento de campañas, en el cual predomina el financiamiento privado, este “pone en

desventaja a aquellos candidatos con menos recursos económicos y con menos acceso al financiamiento privado. Además, menciona que “la sobre dependencia de aportes privados en las campañas también genera conflictos de interés en aquellos que deben ejercer el poder una vez electos” (p. 57).

En el caso de Puerto Rico toda la legislación inicia en la Cámara de Representantes o en el Senado, por lo cual es crucial que los fondos privados que reciben estos candidatos a legisladores sean recibidos de manera legal y que al ser electos estos actúen de manera ética. De manera tal que no exista preferencia a través de su legislación con esas personas que aportaron económicamente a sus campañas y se convierta en inversionismo político. Por otra parte, más allá de los donativos privados que reciben los candidatos a la Gobernación y los Partidos Políticos, estos pueden obtenerlos públicos a menos que rechacen los mismos. Según Muñoz-Pogossian (2015), el financiamiento público está asociado a la promoción del interés público y debería ser imparcial, por lo cual indica que “el uso de fondos públicos en una campaña puede promover la inclusión de más ciudadanos en la competencia electoral. Igualmente, esta fuente de financiamiento fortalece la independencia de las candidaturas de los aportes e intereses de privados” (p. 57).

En Puerto Rico mediante la Ley Núm. 222 en su artículo 9.000 se creó el Fondo Especial para Financiamiento de Campañas Electorales, en el cual establece “un sistema de responsabilidad compartida con participación ciudadana para financiar los gastos de campaña de los partidos políticos y candidatos a la gobernación” (p.51). Además, en el artículo 9.005, se establece la operación del Fondo Especial para Gastos de Campaña, el cual “consiste en un híbrido entre recursos públicos y privados, mediante dos (2) opciones” (p.52-53). Una consiste en un pareo de un dólar por cada dólar recaudado de manera privada hasta un tope de recaudo y pareo de cinco millones de dólares (\$5,000,000), teniendo la posibilidad de tener hasta diez millones de dólares

(\$10,000,000) para una campaña política. En cambio, el otro es en beneficio principalmente de los partidos y candidatos a la Gobernación que no tienen mucho poder de recaudación. Estos pueden acogerse al pareo alterno de cuatro (4) dólares por cada dólar recaudado limitado el pareo hasta recaudar \$250,000 para recibir de fondos públicos un millón (\$1,000,000), pero pueden recaudar con esta opción hasta \$8,750,000 adicionales en fondos privados.

Este fondo especial antes mencionado, le permite a cada candidato a la gobernación escoger su mejor opción, siendo equitativos en el sentido de que todos pueden escoger la misma alternativa. Generalmente son los candidatos de los partidos mayoritarios, los que debido a su alto volumen de recaudo de fondos privados pueden acogerse a la aportación de hasta cinco (5) millones en fondos públicos. En cambio, los candidatos a gobernador de los demás partidos debido a su bajo nivel de recaudos sólo pueden obtener hasta un millón de dólares (1,000,000) en fondos públicos. Cabe destacar que de acogerse a alguna de estas opciones estarán sujetos a un límite de diez millones (10,000,000) en gastos, por lo cual los candidatos a la gobernación y los partidos que rebasen ese límite establecido tendrán que pagar en multas hasta 3 veces el dinero que se excedan.

Donativos a las campañas políticas en Puerto Rico

A través de la Ley Núm. 222, en el inciso 23 del Artículo 2.004, se define que un donativo es “toda aportación de dinero o pago de gastos administrativos, utilidades, equipo, materiales y servicio, a un partido político, candidato o comité de campaña, para cualquier actividad de recaudación de fondos incluyendo banquetes, sorteos, cumpleaños, maratones y otros (p. 11). Esto le permite a los candidatos y partidos políticos a recibir una variedad de donativos a sus campañas que van más allá de dinero. Lo que establece que existen otras formas diversas de contribuir a una campaña política con donativos en especie u ofreciendo un servicio profesional, lo cual debe reportarse en el informe de ingresos y gastos de un comité de campaña.

Existen límites en cuanto a los donativos individuales que puede recibir un candidato o un partido, el artículo 5.001 de la Ley Núm. 222, dispone que ninguna persona natural podrá directa o indirectamente “hacer donaciones a un partido político, candidato, o comité autorizado en exceso de dos mil seiscientos dólares (\$2,600). Además, el Contralor Electoral y la Junta Fiscalizadora de Donativos y Gastos ajustará este límite en base a la tasa de inflación” (p. 29). Este límite es por candidato y por año con excepción de los años de primarias que pueden llegar al tope para la primaria y para la elección de manera separada. Dicho límite no aplica a los Comités de Fondos Segregados o a los Comités de Gastos Independientes siempre y cuando no coordinen ni donen a un partido o candidato específico. En la actualidad para el año 2021, el límite fue ajustado a dos mil ochocientos dólares (\$2,800).

Por otra parte, también existen límites sobre donativos anónimos, los cuales no requieren identificar el donante y son regulados mediante el artículo 5.003 de la Ley Núm. 222. El cual estipula que “todo donativo que exceda de cincuenta dólares (\$50) requerirá que se identifique al donante con su nombre y apellidos, dirección postal mediante una identificación emitida por el gobierno estatal o federal (p. 30). Esta disposición entró en vigor a partir de enero del 2019, ya que anteriormente el límite era de doscientos cincuenta dólares (\$250) lo que permitía a los candidatos y partidos poder recibir más dinero de una persona sin la necesidad de identificarla. También mediante el artículo 5.003, se establecen topes en el total de donativos anónimos que puede recaudar un candidato. Este indica que estos “no podrán exceder del 30% del total de recaudos del candidato que más colectó para esa misma candidatura en el año correspondiente del ciclo electoral anterior. Excepto los candidatos a gobernador que tienen un límite de \$300,000” (p. 30).

Por otro lado, dicha ley introdujo como requisito que los donativos anónimos sean obtenidos únicamente en actividades de recaudación de fondos y no en cualquier momento como se daba

antes del 2011. El establecimiento de esos límites restringe significativamente el recaudo de dinero proveniente de personas que no tengan que ser identificadas. A su vez, fomenta una mayor transparencia para que el pueblo sepa quienes aportan a los candidatos políticos y a los partidos. Esto evita en cierta manera el inversionismo político mediante estos donativos anónimos, aunque los donantes aún tienen la opción de dar ese tipo de donativos a través de los comités de gastos independientes (CGI). Estos comités siempre y cuando el gasto no sea coordinado no tienen que hacer públicos los nombres de los donantes y pueden costear campañas favoreciendo o desfavoreciendo candidatos o partidos políticos.

Oficina del Contralor Electoral de Puerto Rico (OCE) como entidad fiscalizadora

La OCE fiscaliza los fondos públicos que asigna el gobierno para los partidos políticos, así como los fondos privados que estos recaudan y sus candidatos. Tiene la responsabilidad de investigar posibles violaciones a las disposiciones de la Ley Núm. 222 y auditar las campañas de todos los candidatos a puestos electivos. Esta oficina tiene la función de “examinar los informes presentados electrónicamente por los candidatos, partidos políticos y comités sobre el financiamiento de sus campañas políticas” (Oficina Contralor Electoral [OCE], 2021). De igual forma expresado en el portal de la OCE, su misión es fiscalizar el financiamiento de las campañas políticas mediante “el establecimiento de un sistema de auditoría electoral aplicado de forma justa y uniforme a los medios de difusión, agencias de publicidad, candidatos, partidos políticos y comités, sujeto a las disposiciones de su Ley Orgánica” (OCE, 2021).

Cabe señalar que mediante la Ley Núm. 222, en su artículo 2.001 se estableció una declaración de política pública, mediante la cual “se reformó el proceso de fiscalización de las campañas políticas transfiriéndole la jurisdicción a la OCE y atemperándolo a la jurisprudencia aplicable, brindándole las facultades necesarias para llevar a cabo una fiscalización efectiva”. (p.3)

Además, estableció que antes de incurrir en un gasto, el candidato o partido tiene que recaudar el dinero necesario; lo cual evita que las campañas políticas sean financiadas mediante deudas que en ocasiones nunca podían recobrar los que ofrecían servicios a los candidatos y partidos. Aumentó la capacidad de imponer multas e hizo responsable al Tesorero de cada comité por la radicación de todos los informes que requiere la Ley. Lo que permite una doble fiscalización entre estos, ya que no sólo el candidato será el responsable velar por el fiel cumplimiento de la ley sino ambos. De igual forma, estableció como requisito la presentación de informes anuales de parte de la OCE.

Rendición de cuentas por parte de la OCE (Informes anuales)

El artículo 3.011 de la Ley Núm. 222, establece “un sistema de rendición de cuentas para la OCE, el cual consiste principalmente en realizar informes anuales para presentarlos a la Asamblea Legislativa y al Gobernador” (p. 25). Estos informes detallan la situación fiscal de la OCE, los trabajos que realizaron durante el año fiscal, las charlas brindadas, las multas y acciones tomadas contra los candidatos, comités y partidos. También incluyen recomendaciones de enmiendas a las leyes aplicables al financiamiento de las campañas y datos sobre las auditorías realizadas en los periodos que apliquen.

En el primer informe anual rendido para el año fiscal de 2011-2012, se estableció cual era esa estructura inicial de la oficina y sus metas para lograr la fiscalización de las campañas políticas. Se explicó cuál era la estructura que existía antes de su creación bajo Oficina del Auditor Electoral (OAE) y las iniciativas que serían llevadas a cabo para cumplir con sus nuevas funciones. Como parte de sus logros durante esos primeros tres (3) meses de funcionamiento, crearon 10 órdenes administrativas y reglamentos al igual que 7 cartas circulares. Según detalla este informe: “durante el periodo de marzo a junio de 2012 hubo un total de 3,012 informes de ingresos y gastos

radicados” (Oficina del Contralor Electoral [OCE], 2012, p. 39). Dicha cantidad fue un logro inicial de informes radicados bajo esa nueva plataforma electrónica de la OCE.

En el periodo siguiente de 2012-2013, la OCE centró sus esfuerzos en implementar el nuevo sistema de radicación electrónica de informes, el cual fue atado a un proyecto de digitalización de todos los documentos y expedientes de la antigua OAE del periodo 2000 al 2011. Según abunda el informe anual durante el periodo de julio 2012 a junio 2013, estos “orientaron 208 personas sobre la Ley Núm. 222 y las funciones de la OCE, y a 279 sobre el sistema REI de radicación de informes” (Oficina del Contralor Electoral [OCE], 2013, p. 57). Además, realizaron 51 órdenes administrativas, 15 cartas circulares y 21 reglamentos, logrando imponer 73 multas por un total de \$93,850 como parte de sus funciones de fiscalización en cumplimiento con los reglamentos.

Durante el periodo de 2013-2014, se produjeron 161 auditorías relacionadas a las elecciones 2012. Según el informe anual de este periodo, el Contralor Electoral expresó que se logró mejorar significativamente la cantidad de auditorías realizadas ya que se pudo “aumentar en un 1,242%, comparado con la anterior Oficina del Auditor Electoral, que solo realizó doce auditorías en todo el cuatrienio anterior. Además, se auditó por primera vez en la historia el uso del fondo electoral otorgado a los partidos” (Oficina del Contralor Electoral [OCE], 2014, p. 2). Aquí se empezaron a percibir los beneficios de la creación de esta nueva oficina de fiscalización de las campañas políticas, ya que nunca se había obtenido un resultado en auditorías a este nivel ni tan siquiera cerca de este. Por lo general los partidos utilizaban el fondo general sin tener esa fiscalización mediante auditoría de en qué utilizaban el dinero y si lo hacían de manera correcta, lo cual es una clara ventaja de la existencia de la OCE.

El año siguiente en el periodo 2014-2015, el Contralor Electoral detalló que “hubo un aumento en el área de adiestramiento al adiestrar a 1,620 personas y lograr la radicación de 1,153

informes de ingresos y gastos para una tasa de 92% de cumplimiento” (Oficina del Contralor Electoral [OCE], 2015, p. 14, 19). Además, indica que “se impusieron 146 multas administrativas lo que representó un total de \$191,210.00” (OCE, 2015, p. 22). Se puede establecer claramente una variable en cuanto a mayor educación se da de parte de la OCE, mejor es el por ciento de cumplimiento de los candidatos y partidos políticos. Posteriormente en el periodo de 2015-2016, la OCE (2016) destacó que hubo un aumento adicional en los adiestramientos ofrecidos ya que se indica que “adiestraron a un total de 2,871 personas sobre la Ley 222 y el sistema REI, añadiendo aumentaron nuevamente y cumplieron con una tasa alta de 94% en la radicación de informes” (p. 9, 12). Lo que nuevamente por año seguido resalta la variable que mientras ofrecen más charlas de educación, se logra una mayor radicación por parte de los candidatos. Por otra parte en este periodo se impusieron a los candidatos y comités un total de 253 multas lo que representó \$173,960.00, siendo este periodo una exitoso en la fiscalización de parte de la OCE.

Luego en el periodo de 2016-2017 se destaca que “les fueron ofrecidos los adiestramientos a 424 personas, hubo 20 referidos al Departamento de Justicia por no radicar informes y se logró un cumplimiento mucho mayor de la radicación de informes llegando a 97.7%” (Oficina del Contralor Electoral [OCE], 2017, p. 9, 12). En este hubo una gran disminución en cuanto a la cantidad de personas que asistieron a tomar adiestramientos, esto en gran medida a que era un año no eleccionario y en su mayoría habían tomado los adiestramientos en el año de las elecciones 2016. En el año siguiente de 2017-2018, según indica el informe se adiestraron 178 personas y el por ciento de cumplimiento de los funcionarios electos durante ese periodo “fue de 99.7%, el de los aspirantes y candidatos fue 73.1%, el de los Comités Municipales y de Precinto fue un 97.1% y el de los Comités de Acciones Política fue de 77.8% (Oficina del Contralor Electoral [OCE], 2018, p. 8). El porcentaje de radicación continuó en un alto nivel y como parte de la fiscalización

se continuó con el proceso de auditorías de los comités. Este proceso se destacó por la cantidad significativa de comités auditados del periodo electoral 2016, según la OCE se proyectaba “llevar a cabo 934 auditorías, cumpliendo con el 100% por primera vez en Puerto Rico” (OCE, 2018, p. 4). Esto comparado con las 161 auditorías realizadas en el 2012, las 12 auditorías en el 2008 y las 4 auditorías en el 2004; se convirtió en un gran logro para la OCE debido a que tuvo un impacto completo en fiscalizar a todos los candidatos (OCE, 2018, p. 4) (ver anejo 3).

Posteriormente, en el periodo de 2018-2019 se culminó el proceso de auditorías de los comités que participaron de las elecciones del 2016. En dicho periodo hubo un aumento significativo de personas participando de los adiestramientos ofrecidos por la OCE, en estos participaron 1442 personas. El por ciento de cumplimiento de los funcionarios electos durante ese periodo “fue de 99.5%, el de los aspirantes fue de 83.25%, el de los Comités Municipales y de Precinto fue un 97%, el de los Comités de Acciones Política fue de 97.75% y el de los partidos políticos fue de 100%” (Oficina del Contralor Electoral [OCE], 2019, p. 7). Cabe destacar que la publicación de los informes realizados luego de las auditorías de las elecciones 2016, superaron por 405% las llevadas a cabo en el 2012. Esto representa una mayor fiscalización y control del financiamiento de las campañas políticas, lo cual superó en gran medida los informes de auditorías realizados por las predecesoras de la OCE como lo fue la OAE y la CEE.

Por otra parte, en el periodo de 2019-2020 debido a la situación de emergencia declarada por el COVID-19, hubo una serie de cambios y una completa adaptación al uso de la tecnología. Se comenzaron a ofrecer los adiestramientos de manera online, los cuales pudieron tomar 1986 personas de manera más accesible ya que en cualquier momento las personas puedan entrar y ser orientadas. Un detalle que es importante que debe ser destacado es la tendencia de baja la asignación presupuestaria de la OCE, esta ha sido recortada anualmente desde el año fiscal 2013-

2014, permaneciendo igual para los años fiscales 2015-2016 y 2016-2017. Además, “se redujo significativamente para el año 2017-2018 (un 18.4% comparado con el anterior), sufrió una reducción para el año 2018-2019 (un 7.6% comparado con el anterior) y una nueva reducción para el año 2019-2020 (un 8.1% comparado con el anterior)” (Oficina del Contralor Electoral [OCE], 2020, p. 16). Para ver de manera directa estos cambios en el presupuesto favor ver el anejo 4. A pesar de estos cambios significativos en el presupuesto, los datos obtenidos de los informes destacan el esfuerzo de la OCE por reducir sus gastos y evitar que sus funciones sean afectadas.

Entre los datos recopilados a través de los informes anuales de la OCE, surgen datos de la antigua OAE, entre los que se destaca el mal manejo de documentos y la constante pérdida de estos. Los documentos bajo la jurisdicción de la OAE “fueron alrededor de dos millones de hojas guardadas sin control alguno en cajas deterioradas que contenían los informes originales y evidencia de las pocas auditorias que fueron llevadas a cabo desde el 2000” (OCE, 2013, p. 7). Además, surge del informe que la OAE tenía varias debilidades entre las que se destacaban el mal manejo de los documentos, la falta de expedientes de los candidatos y partidos, la lentitud del procesamiento de los informes, la falta de seguimiento a la radicación de informes, la falta de fiscalización y de imposición de penalidades y la falta de acceso a la información de manera pública para los ciudadanos.

Sanciones y penalidades impuestas por la OCE por incumplimientos

La OCE desde su creación mediante el Artículo 13.006 de la Ley Núm. 222, tiene permitido emitir multas a los candidatos, comités y partidos políticos que incumplan con las disposiciones y mandatos incluidos en dicha ley. En su más reciente informe de multas administrativas pendientes de pago emitido el 1 de febrero de 2021, detalla en 36 páginas las multas que aún no han sido pagadas por los candidatos y partidos que incumplieron con 1 o más faltas a la ley. Según el portal

de la OCE, en la sección de las multas administrativas pendientes de pago existen un total de “325 multas pendientes de pago para un total de \$638,389.30; de las cuales un 11.69% es decir 38 se encuentran en plan de pago por una cantidad de \$142,534.63 lo que representa un 22.33% de las multas pendientes de pago” (OCE, 2021). Dichas multas van desde \$32.02 hasta la más alta \$51,603.95 y se distribuyen en 59 multas por auditoria (18.15%), 1 multa por confidencia (.31%), 25 multas por aviso de orientación y errores en los informes (7.69%) y 240 multas por no radicación (73.85%).

En gran medida es preocupante que exista esa gran cantidad de multas por no radicar los informes de ingresos y gastos. En comparación con la cantidad de informes radicados al año, los informes no radicados sólo representan alrededor de un 9%. Aún así, la OCE debe seguir educando sobre la importancia de radicar estos informes. En la actualidad existen 935 comités de campañas que están bajo la supervisión de la OCE y en su gran mayoría están cumpliendo de manera correcta con la ley. Sin embargo, para poder tener un mejor efecto en aquellos que incumplen la ley es necesario que la OCE tenga un mayor poder para que los candidatos que fallen tengan que pagar las consecuencias. De igual forma, quizás sea útil que los partidos les exijan a sus candidatos que como parte de los requisitos para radicar una candidatura tengan que someter un documento que indique que no tienen deudas con la OCE o se encuentran en un plan de pago.

Recomendaciones para un mayor control en el financiamiento de las campañas

Los sistemas de financiamiento de las campañas políticas no son perfectos, siempre están abiertos a cambios para poder mejorarlos. Los objetivos primordiales que deben tener las recomendaciones van atados a que puedan generar una mayor confianza de parte de los ciudadanos y legitimidad en el sistema. Esta confianza se logra con un sistema de financiamiento político que garantice el acceso a la información del flujo de fondos públicos y privados de las campañas

políticas. De igual forma, se debe lograr la mejor educación posible sobre la importancia de la radicación de informes de ingresos y gastos por parte de los candidatos y partidos políticos. En cuanto a limitar el gasto independiente en Puerto Rico debido a la aplicabilidad de las leyes y decisiones federales por ser territorio de Estados Unidos, no pueden existir límites en este tipo de gasto siempre que no sea coordinado, esto luego del caso *Citizens United v. FEC* en el 2010. En Puerto Rico parte de estas recomendaciones están incluidas en su mayoría en las leyes aplicables del financiamiento de las campañas, pero hay otras áreas que deben tener un refuerzo. En cuanto al tema de las multas, en Puerto Rico, según los datos analizados, la OCE no tiene en sus manos una forma efectiva mediante ley para poder cobrarlas de manera inmediata. Estos dependen de la voluntad de los candidatos y partidos para poder recibir esos ingresos de manera rápida, ya que si no lo obtienen de esa forma, deben acudir a los tribunales, lo que puede resultar en algunos casos más costoso que la propia multa. También se debe seguir fomentando la educación como han estado realizando, ya que ha tenido éxito en lograr una mayor cantidad de candidatos y partidos sometiendo sus informes. Al igual que deben continuar con las auditorías a todos los candidatos y partidos políticos reforzando así la fiscalización.

Conclusión

Según los datos presentados, la creación de la OCE en el 2011 fue un paso de gran avance en cuanto al financiamiento público y privado de las campañas políticas en Puerto Rico. Se adoptaron mecanismos eficaces de educación y fiscalización que resultaron según los datos en un mayor cumplimiento de las leyes por parte de los candidatos y partidos políticos. Además, propició un mayor control y transparencia sobre los donativos. Logrando que los ciudadanos puedan obtener toda la información de manera pública en cuanto a los donantes y los gastos incurridos por los candidatos y partidos políticos.

En la medida que los candidatos y los partidos políticos cumplan con las reglamentaciones emitidas por la OCE y a su vez las leyes electorales vigentes, se puede lograr un mejor sistema de financiamiento de campañas en Puerto Rico. La educación ha podido resolver gran parte de las fallas que fueron ocasionadas por la antigua OAE. Pero es necesario que la OCE continúe reforzando la educación y que se den mayores poderes, a la hora de imponer sanciones y cobrarlas. Con los cambios realizados y los resultados obtenidos a través de la fiscalización según detallan los informes anuales desde el 2011 hasta el 2020, la OCE ha funcionado como medida preventiva mejorando la ética de los candidatos y ha servido para combatir la corrupción gubernamental.

Referencias

- Asamblea Legislativa. (24 de enero de 1952). *Diario de Sesiones Asamblea Constituyente, Tomo 1*. Obtenido de <http://www.oslpr.org/v2/PDFS/DiarioConvencionConstituyente.pdf>
- Ética. *En el Diccionario filosófico marxista*. Recuperado el 2 de marzo de 2021 en <http://www.filosofia.org/enc/ros/etica.htm>
- IDEA Internacional. (2015). El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)*, 27. Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>
- Incio Coronado, J. L. & Córdova Aquino, B. P. (2013). *La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú*. *Papel Político*, 18(2), 415-436. Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/7341>
- Ley Núm. 113-2000*. (6 de julio de 2000).
- Ley Núm. 115-2003* (25 de abril de 2003).
- Ley Núm. 222-2011, según enmendada. Ley para la fiscalización del financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico*. (18 de noviembre de 2011).
- Muñoz-Pogossian, B. (2015). *Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014*. *Colombia Internacional* 85, 53-80.
- Ohman, M., & Zainulbhai, H. (2009). *Regulación del Financiamiento Político: La experiencia global*. Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).
- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2012). *Informe Anual de logros al Gobernador y a la Asamblea Legislativa 2011-2012*.
- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2013). *Informe Anual de logros al Gobernador y a la Asamblea Legislativa 2012-2013*.
- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2014). *Informe Anual de logros al Gobernador y a la Asamblea Legislativa 2013-2014*.
- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2015). *Informe Anual de logros al Gobernador y a la Asamblea Legislativa 2014-2015*.
- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2016). *Informe Anual de logros al Gobernador y a la Asamblea Legislativa 2015-2016*.
- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2017). *Informe Anual de logros al Gobernador y a la Asamblea Legislativa 2016-2017*.

- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2018). *Informe Anual de logros al Gobernador y a la Asamblea Legislativa 2017-2018*.
- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2019). *Informe Anual de logros al Gobernador y a la Asamblea Legislativa 2018-2019*.
- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2020). *Informe Anual de logros al Gobernador y a la Asamblea Legislativa 2019-2020*.
- Oficina del Contralor Electoral – OCE (2021) Portal oficial de la OCE. Obtenido de <https://oce.pr.gov/sobre-nosotros/> (10 de marzo de 2021)
- Oficina del Contralor Electoral - OCE (2021). *Informe de Multas administrativas pendientes de pago*. Obtenido de <https://oce.pr.gov/download/multas/>
- Organización Naciones Unidas. (18 de diciembre de 2019). *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones auténticas y periódicas y la promoción de la democratización*. Obtenido de Resolución aprobada por la Asamblea General: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/74/158>.
- Picado León, H. y Chacón Badilla, R. (2019). *El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica*. SAN JOSE, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones
- Reut, D. (2019). *Relevant Problems of Legislation on Election Campaigns Financing*. *Financial Law Review*, 2019, 53-74. doi:<http://dx.doi.org/10.4467/22996834FLR.19.014.11270>.
- Rivera Vega, S. (2016). *El financiamiento de campañas políticas en Puerto Rico: Límites y posibilidades después de Citizens United*. *Rev. Jur. UPR Vol. 85*, 1233-1260.
- Rodríguez Jiménez, A. (2021). *Análisis de vulnerabilidad de Costa Rica y su Código Electoral de cara a la legitimación de capitales por medio del financiamiento de partidos políticos*. *Rev. Derecho Electoral Vol. Núm. 31*, 121-140.
- Serrafero, Mario Daniel; *Reelección presidencial: ventajas del candidato e inequidad electoral*; *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas; Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*; 153; 3-2016; 3-24.
- Transparency International, TI (2018). *Posición de Transparencia Internacional (TI) ante la VIII Cumbre de las Américas “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”*. Transparency International, Lima, Perú.
- Transparencia por Colombia, Transparencia Internacional Brasil y Poder Ciudadano (2020) *Financiamiento de la política: apuntes desde una mirada regional. Casos Argentina, Brasil y Colombia*
- U. S. Constitution. (s.f.). *Amendment 1*.
- Zovatto, D. (2003). *Dinero y Política en América Latina: Una visión comparada*. IDEA International.

Anejos

Anejo 1

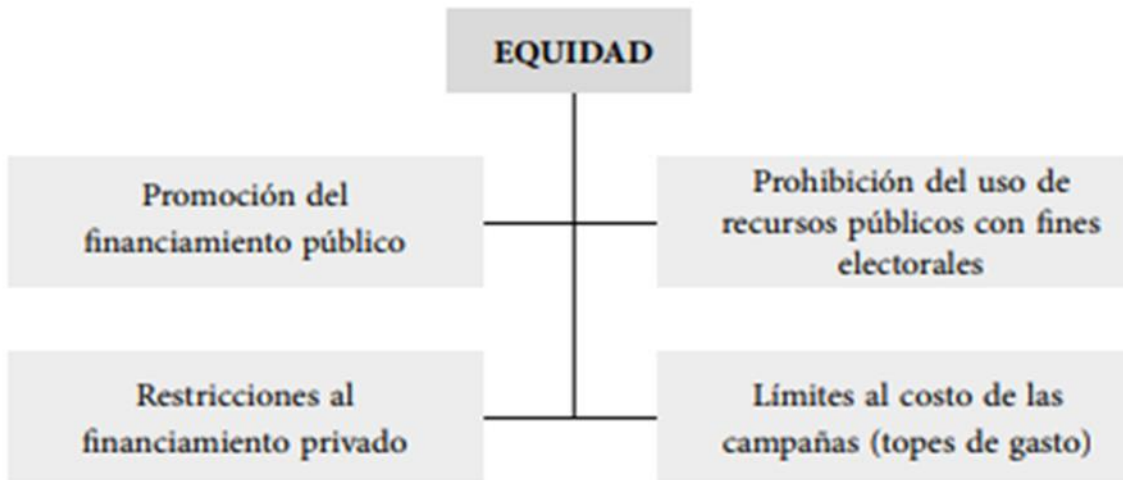
Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina

País	Origen de las contribuciones privadas				
	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Bolivia	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Brasil	SÍ	SI	SÍ	SÍ	SÍ
Colombia	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Costa Rica	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Chile	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO
Ecuador	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
El Salvador	NO	NO	NO	NO	NO
Guatemala	SÍ	NO	NO	NO	SÍ
Honduras	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
México	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	NO	NO	NO	NO	SÍ
Panamá	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Perú	SÍ	NO	NO	SÍ	NO
Rep. Dominicana	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Uruguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
Venezuela	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ

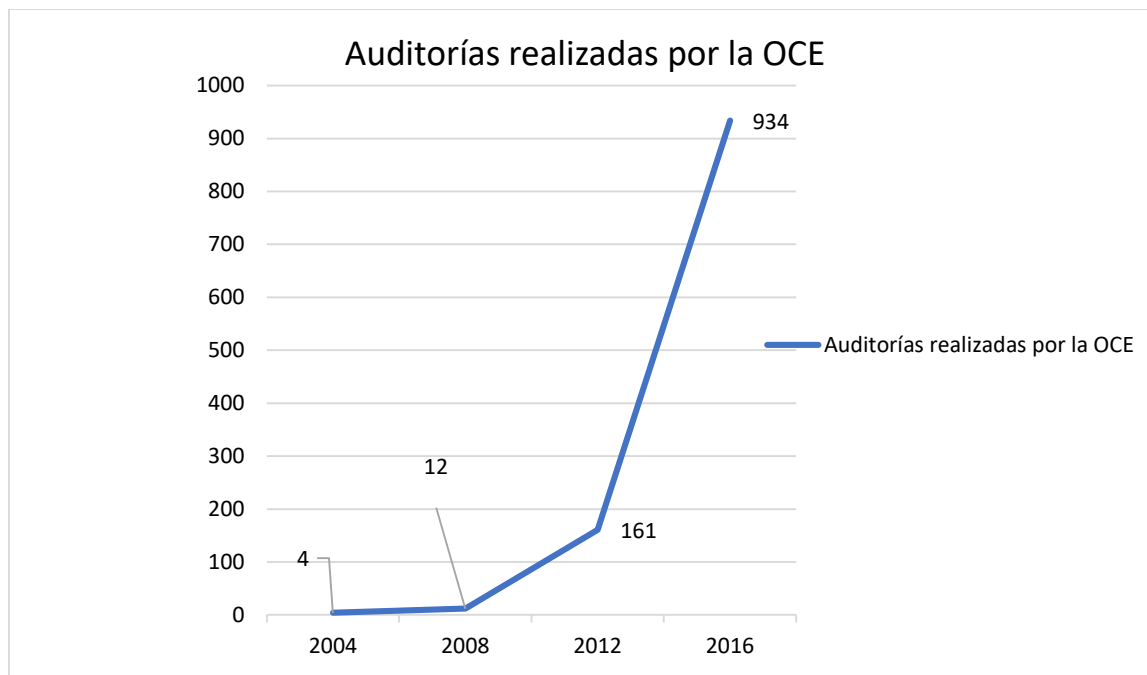
Nota: Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coords.) (2011). Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina (p. 593). México: OEA e IDEA.

Citado por Rodríguez Jiménez, A. (2021). Análisis de vulnerabilidad de Costa Rica y su Código Electoral de cara a la legitimación de capitales por medio del financiamiento de partidos políticos. (p. 124). Revista derecho Electoral, Ed. Núm. 31.

Anejo 2



Anejo 3



Gráfica creada por data suplida del Informe Anual 2017-2018 de la OCE (énfasis nuestro).

Anejo 4



Gráfica creada por data suplida del Informe Anual 2019-2020 de la OCE (énfasis nuestro).