Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

CONFERENCIAS MAGISTRALES

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

¿CÓMO PODEMOS EVITAR LA EVASIÓN Y DÉBIL INSTRUMENTACIÓN DE NUESTRAS REGULACIONES PARA EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO? MECANISMOS DE CONTROL Y APLICACIÓN

*Jean-Pierre Kingsley**

SUMARIO: I. Introducción; II. Marco; III. Gastos electorales; IV. Reportes y publicación; V. Financiamiento público del proceso electoral; VI. Restricciones sobre las contribuciones; VII. Aplicación; VIII. Reporte del director general de Canadá al parlamento; IX. Conclusión.

Agradezco a mis amigos mexicanos por invitarme de nuevo a este país que ya considero mi segundo hogar. Las reuniones simultáneas del IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Electorales de los Estados Unidos Mexicanos y el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral me ofrecen la oportunidad de hablarles acerca del sistema de regulaciones para el financiamiento político en Canadá.

Aunque nuestro sistema puede ser mejorado, detallaré más tarde algunas mejorías que se requieren; sin embargo, hemos logrado instrumentar un marco regulatorio para el financiamiento político que funciona muy bien.

La experiencia de Canadá como una democracia establecida desde hace mucho ha impulsado el desarrollo de un marco regulatorio basado en valores democráticos básicos tales como la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas.

---

* Director general de Elecciones de Canadá.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

El resultado es que el sistema tiene la confianza del electorado y de los actores gobernados por él: partidos, candidatos y activistas políticos.

Con base en nuestra experiencia, tres factores parecen requerirse para un sistema efectivo de regulación del financiamiento político.

En primer lugar, es importante que nuestro marco regulatorio refleje la evolución de los valores ciudadanos y normas que rigen el proceso democrático.

En segundo lugar, debemos asegurarnos de corregir los vacíos en la legislación que aparecen inevitablemente.

Finalmente, el sistema debe tener mecanismos de instrumentación adecuados, que son independientes del gobierno y que incluyen procedimientos de auditoría rigurosos.

I. Introducción

El marco que regula los gastos de campañas y el financiamiento de partidos políticos y candidatos, refleja no sólo amplios valores, sino también normas éticas particulares de los canadienses. En este sentido, la ley y las herramientas para su instrumentación han evolucionado y seguirán haciéndolo.

En primera instancia apuntaré los elementos principales del marco regulatorio canadiense, así como los mecanismos actualmente en vigor para instrumentar las provisiones financieras de la elección.

Demostraré que una instrumentación adecuada es uno de los logros más significativos del sistema canadiense.

Concluiré con un panorama de las recomendaciones que presenté en noviembre de 2001 ante el parlamento canadiense, las cuales incluyen propuestas para reformar las regulaciones para el financiamiento electoral.

II. Marco

La Dirección de Elecciones de Canadá fue establecida en 1920. Al principio, su mandato estaba limitado a la administración de las elecciones generales federales y elecciones intermedias.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Gradualmente, este mandato ha sido ampliado para cubrir otros aspectos, tales como la redistribución de límites electorales.

El Acta de Elecciones de Canadá es bastante exhaustiva y detallada. A diferencia de otras leyes, no está acompañada por una serie de regulaciones adicionales.

En 1974, una ley para regular la elección y el financiamiento político fue adoptada por el parlamento. Ciertos escándalos políticos en los años sesenta crearon presión para este importante paso, al igual que preocupaciones acerca de la ética política que se esparcieron desde los Estados Unidos de América como resultado de la crisis de Watergate.

El contexto de esta reforma subraya uno de los objetivos centrales de este nuevo marco regulatorio: destacar la confianza en el proceso político entre los ciudadanos.

Aunque el marco adoptado hace casi 30 años ha sido modificado en puntos importantes, todavía representa la base para las regulaciones actuales de financiamiento político.

Hay cinco componentes básicos del régimen:

1. Límites a los gastos electorales de partidos y candidatos;
2. Reportes de sus contribuciones y gastos electorales;
3. Financiamiento público;
4. Ciertas restricciones sobre contribuciones políticas;
5. Aplicación.

III. Gastos electorales

El Acta de Elecciones de Canadá impone límites a los gastos electorales de partidos políticos y candidatos basándose en el número de electores.

Hay también límites para los gastos de anuncios que realizan terceras partes, que son los que hacen partidos u organizaciones que no son partidos políticos ni candidatos, tales como los grupos de interés.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

IV. Reportes y publicación

Para asegurar la transparencia, el Acta Electoral de Canadá requiere que los candidatos y partidos políticos presenten reportes detallando las contribuciones recibidas y los gastos incurridos.

Dentro de un lapso de seis meses posterior a las elecciones, cada partido político registrado debe presentar una declaración auditada de sus gastos electorales ante el director general de Elecciones.

En sus reportes anuales, los partidos registrados tienen que hacer públicos los nombres de todos los donantes que hayan contribuido con más de 200 dólares.

De manera similar, los reportes de candidatos deben mostrar todos los gastos de campaña electoral incurridos, los montos y las fuentes de todas las contribuciones, así como los nombres y direcciones de todos aquellos que contribuyeron con más de 200 dólares.

Para asegurar controles adecuados y por consiguiente incrementar la confianza pública, roles específicos han sido asignados a los agentes financieros y auditores.

El rol de un agente financiero es controlar el gasto de campaña de un candidato, recibir y depositar contribuciones a la campaña, y conservar la documentación adecuada para preparar los reportes financieros requeridos por el acta.

Al inicio de la campaña, el agente oficial debe abrir una cuenta bancaria separada. Todas las transacciones financieras del candidato que impliquen el pago o recepción de dinero deben ser pagadas desde o depositadas en la cuenta.

Todos los partidos políticos deben nombrar un agente en jefe. Esa persona tiene responsabilidades similares a las de un agente oficial, pero éstas aplican de manera continua, no solamente durante campañas electorales.

Las penalizaciones por el no cumplimiento del acta existen para reforzar la importancia de estos roles.

Todos los reportes financieros deben ser verificados por un auditor acreditado. Su tarea es conducir una auditoría y preparar un reporte sobre las declaraciones financieras del candidato o partido, que se presenta junto con los reportes financieros. La auditoría se lleva a cabo de acuerdo con los estándares establecidos para la contabilidad y la auditoría.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Un auditor que contravenga cualquiera de los requerimientos financieros de la ley está sujeto a perder su acreditación oficial.

En todos los casos, el director general de Elecciones debe hacer públicos todos los reportes. Él no altera ninguno de los reportes antes de esto. Con la llegada de la internet, todos los reportes aparecen en la página *web* de Elecciones de Canadá. Esta es una poderosa herramienta para asegurar la transparencia.

V. Financiamiento público del proceso electoral

De acuerdo con la *ley modelo para el financiamiento de campañas, ética y la regulación del cabildeo* de Cogel (versión de 1995), los fondos del financiamiento público son designados para "proporcionar una fuente neutral de ingresos para ayudar a los candidatos a obtener suficiente dinero para comunicar sus perspectivas y posturas de manera adecuada a los votantes".

El financiamiento público empezó gradualmente en los años sesenta; ahora es un rasgo común a lo largo de Canadá.

Financiamiento indirecto: proporciona incentivos fiscales para las contribuciones políticas, usualmente hasta un máximo de 500 dólares.

El financiamiento directo ha sido instrumentado por nueve jurisdicciones, que proporcionan reembolso parcial para los gastos electorales de candidatos si logran un cierto porcentaje del voto popular en su distrito electoral (todos excepto Alberta, la Columbia Británica, Yukón, los Territorios del Noroeste y Nunavut).

Igualmente, un reembolso parcial de los gastos electorales de los partidos políticos se proporcionan a nivel federal en cuatro provincias (Quebec, Ontario, Manitoba y Saskatchewan), también con base en el porcentaje del voto popular.

Por ejemplo, si un partido político federal recibe el 2% del voto popular, el 22.5% de gastos reales son reembolsados. Si un candidato recibe 15% del voto, entonces menos del 50% de los gastos incurridos y 50% del límite de gastos es reembolsado.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

VI. Restricciones sobre las contribuciones

A lo largo de Canadá, todas las 14 jurisdicciones (10 provinciales, 3 territoriales y una federal) imponen varias restricciones a las contribuciones políticas.

El Acta de Canadá prohíbe las contribuciones extranjeras a los partidos políticos y candidatos.

Mi más reciente recomendación al parlamento canadiense proponía cambios significativos a la regulación de las contribuciones políticas federales, como veremos más adelante.

VII. Aplicación

Tenemos fuertes mecanismos para asegurar las provisiones financieras del Acta de Elecciones de Canadá.

En muchos casos, las penalizaciones generales se aplican a una serie de delitos.

Hay a menudo penalizaciones específicas para ciertos delitos relacionados con el financiamiento electoral.

El comisionado de Elecciones de Canadá juega un papel central en la aplicación del acta. Él o ella es designado y sólo puede ser removido por el director general de Elecciones. El comisionado es entonces independiente del gobierno.

El comisionado recibe quejas y tiene poderes cuasi judiciales para investigar y perseguir a aquellos que cometan un delito conforme al acta.

Si el comisionado decide no perseguir, él o ella debe proporcionar justificación para no hacerlo, pero esta decisión es únicamente del comisionado, un poder que es relativamente raro dentro del sistema judicial canadiense.

Si el comisionado decide perseguir, el caso procede a través de las cortes regulares, incluso hasta la Suprema Corte de Canadá si es necesario.

Las penalizaciones por delitos contra el financiamiento de las elecciones van desde una multa de $1 000 a $5 000 dólares o prisión de 3 a 5 meses, o ambos, multa y prisión.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Las penalizaciones reflejan la diferencia entre la omisión inadvertida o el error y una contravención voluntaria.

Durante una campaña electoral, el comisionado puede pedirle a una corte emitir una sentencia si él o ella juzga que una acción puede comprometer gravemente la integridad del proceso electoral.

El comisionado puede también negociar los acuerdos de cumplimiento con aquellos cuyas acciones puedan contravenir el Acta de Elecciones de Canadá.

El comisionado de Elecciones de Canadá puede recurrir a cualquier investigador dentro de una red de investigadores que existe a lo largo de Canadá.

A fin de identificar el potencial incumplimiento de las previsiones financieras del acta, hemos establecido en Elecciones de Canadá un proceso de auditoría para revisar las declaraciones de los candidatos y partidos políticos.

Cuando se identifica una situación de incumplimiento, el expediente se turna al comisionado de Elecciones de Canadá, que es el responsable oficial de asegurar que el Acta de Elecciones de Canadá se cumpla y se aplique.

En el área de la aplicación, así como otros aspectos de administración del acta, hay un alto nivel de transparencia. Por ejemplo, todas las decisiones acerca de los delitos conforme al acta y todos los acuerdos de cumplimiento se colocan en la página *web* de Elecciones de Canadá; incluso el manual del investigador se coloca en la misma página *web*.

VIII. Reporte del director general de Canadá al parlamento

Mi capacidad para hacer recomendaciones al parlamento no es un rasgo muy común entre los organismos electorales.

En noviembre de 2001, presenté un reporte al parlamento que contenía recomendaciones para mejorar el proceso electoral.

Algunas de mis recomendaciones de hace un año se refieren a la regulación del financiamiento político.

Por ejemplo, recomendé extender los requerimientos federales para hacer pública la información a las asociaciones locales,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

las campañas para nominación de candidatos y para elegir líderes de los partidos.

El tema de las campañas para elegir líderes de los partidos es una buena ilustración de la evolución de las expectativas del público acerca del financiamiento político.

En el tiempo de la comisión real sobre la reforma electoral y el financiamiento partidista, que reportó en 1991, esta regulación del financiamiento de campañas para el liderazgo de los partidos fue considerada una idea radical por muchas personas.

Pero estas campañas pueden costar millones de dólares y el ganador puede terminar siendo primer ministro o premier de una provincia.

A fin de combatir el cinismo de los votantes, se precisa una cobertura más amplia de los requerimientos para los reportes financieros. De hecho, como dije en un discurso que pronuncié en octubre pasado, cada dólar que se usa en el proceso político debe ser declarado y seguido hasta que se gaste.

Mientras que la publicación de la información le permite al público conocer la identidad de quien hace contribuciones políticas, no evita la influencia, real o percibida, que estas contribuciones pueden tener sobre quien las recibe.

La necesidad de la seguridad y confianza del público en el sistema electoral demanda restricciones sobre la capacidad de intereses monetarios para influir de manera indebida sobre el proceso electoral.

En ese contexto, también recomendé en mi reporte de 2001 que se impusieran límites sobre las contribuciones a partidos políticos, candidatos, asociaciones locales y campañas para liderazgo y nominaciones partidistas.

Los límites a las contribuciones pueden adoptar dos formas principales: restricciones a los recursos permitidos y restricciones al monto de dinero que puede darse a un partido político o candidato.

Vale la pena recordar que hay un apoyo público considerable a favor de las restricciones a las contribuciones. Por ejemplo, entre los electores (encuesta sobre la elección canadiense, 2000), el 62.6% de los encuestados indicaron que debía haber límites a las contribuciones. Entre los candidatos, el apoyo alcanzó un nivel similar.

Imponer límites a las contribuciones afecta los patrones de financiamiento para los partidos políticos y candidatos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

En el contexto candiense, a fin de asegurar que los actores políticos puedan contar con medios legítimos y apropiados para obtener los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus operaciones y para comunicar sus mensajes a los votantes, podría requerirse de financiamiento público adicional.

De otra manera, los actores políticos estarán obligados a obtener fondos mediante canales no regulados.

El primer ministro de Canadá, el muy honorable Jean Chrétien, ha indicado que el gobierno introducirá cambios legislativos al financiamiento de partidos políticos y candidatos. El objetivo, de acuerdo a una declaración que hizo el 11 de junio de 2002, es asegurar que todas las contribuciones y gastos de partidos políticos y candidatos sean hechos públicos de manera completa y clara.

Es justo decir que las recomendaciones que hice al parlamento hace un año, contribuyeron a hacer avanzar el debate sobre estos temas.

IX. Conclusión

El régimen de financiamiento electoral en Canadá seguirá evolucionando.

La misma observación se aplica a México.

Las percepciones cambiantes requieren de enmiendas a la legislación y a los medios para su aplicación. En el caso canadiense, mencioné los méritos de ampliar la publicación de información y el alcance de los límites al gasto.

La implementación del marco, incluyendo la detección de huecos, también alimenta la necesidad de hacer ajustes a la legislación.

Canadá tiene una fuerte experiencia en la regulación del financiamiento, especialmente en lo que se refiere a su aplicación.

Canadá seguirá actuando como un líder mundial si puede llenar los huecos que han surgido y si logra mantenerse en sintonía con los cambios en los valores y normas de los ciudadanos.

Esto representa un reto significativo del proceso electoral en Canadá. Me complace ser parte del debate actual acerca de la mejor manera para enfrentar ese reto.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

REFERENCIAS

Council on Governmental Ethics Law (Cogel). 1995. *A model law for campaign finance, ethics, and lobbying regulation*, 89 páginas.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/