

# EVOLUCIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN CANADÁ

Jean-Pierre Kingsley\*

SUMARIO: I. La Ley de gastos electorales de 1974; II. Las nuevas disposiciones relativas al financiamiento político; III. La Ley electoral en un contexto más amplio; IV. Conclusión.

Podemos observar que, en general, la falta o ausencia de reglas sobre el financiamiento político genera la posibilidad de influencia y de corrupción. Al respecto, la reglamentación de la circulación de dinero, reconocida como «la piedra angular de la guerra» en política, toca directamente un aspecto central de la democracia.

Si Canadá es reconocido hoy por el rigor de su legislación electoral, eso no siempre fue así. La primera iniciativa importante en esa dirección fue la promulgación de la *Ley de gastos electorales* en 1974. En los años siguientes se pusieron en evidencia algunas lagunas y se manifestaron nuevas exigencias en materia de transparencia, de donde provienen las enmiendas a la *Ley electoral de Canadá*, adoptadas en 2003.

Este artículo presenta los principales hitos que marcaron la legislación sobre el financiamiento electoral y político en Canadá, y presenta las nuevas disposiciones relativas al financiamiento político. Igualmente aborda en forma panorámica las demás medidas y herramientas legislativas que, en concierto con las disposiciones de la *Ley electoral de Canadá*, intentan imponer una mayor transparencia en cuanto al financiamiento político.

## I. LA LEY DE GASTOS ELECTORALES DE 1974

En 1974, con la adopción de la *Ley de gastos electorales*, Canadá creó un conjunto de reglas destinadas a enmarcar las prácticas de financiamiento electoral de los partidos y los candidatos. Esa ley fue la reforma más completa de las reglas que rigen los gastos electorales realizada en Canadá. Estableció límites a los gastos de los partidos políticos inscritos y de los candidatos y obligaba a los partidos y a los candidatos a declarar sus ingresos y gastos. También instauró un financiamiento público por medio de créditos tributarios a las contribuciones políticas y el reembolso de una parte de los gastos electorales de los candidatos y de los partidos políticos admisibles. Además, condujo a la creación del cargo de comisario de las elecciones federales. Elegido y nombrado por el director general de elecciones, el comisario vela por el respeto y la aplicación de la *Ley electoral de Canadá*. Con la creación de este cargo, la ley reconocía oficialmente que el control de la aplicación es esencial para un régimen de financiamiento político eficaz. Canadá se ha beneficiado con este enfoque innovador, así como con los resultados derivados de él.

Los tres principios rectores de la ley de 1974 son la equidad, la participación y la transparencia. A fin de que todos los actores se beneficien con oportunidades iguales, la ley introdujo límites de gastos a los candidatos y los partidos políticos inscritos. Las disposicio-

---

\* Director General del Elecciones de Canadá.

nes relativas al financiamiento público intentaban, entre otras cosas, facilitar la participación de los candidatos en las elecciones e instar a la ciudadanía a participar en el financiamiento de los grupos y actores políticos. En fin, al exigir informes sobre los ingresos, gastos y las fuentes de contribuciones de parte de los candidatos y de los partidos políticos inscritos, la ley de 1974 intentaba eliminar todo secreto alrededor del financiamiento político.

Esas disposiciones y los principios subyacentes siguen siendo la base del régimen de financiamiento político en Canadá. Dicho eso, las expectativas del público en relación con el proceso electoral y político han evolucionado considerablemente después de 1974. Si bien en ese momento tratábamos principalmente de regir los gastos electorales, el control de las contribuciones políticas se ha convertido hoy en una preocupación importante. Según un importante estudio<sup>1</sup> realizado después de la elección general federal de 2000, 94% de los canadienses creen que el público tiene el derecho de saber de dónde y de quiénes obtienen los partidos políticos y los candidatos sus fondos para las campañas, y 65% opinan que es necesario imponer límites sobre las cantidades que pueden donarse a los candidatos y a los partidos.

Además, con el tiempo aparecieron ciertos «hoyos negros», tal como fueron llamados inicialmente por W.T. Stanbury,<sup>2</sup> particularmente en lo que se refiere al financiamiento de asociaciones de circunscripciones y de fondos fiduciarios. Esas lagunas se pusieron particularmente en evidencia con los trabajos de la Comisión Real sobre la reforma electoral y el financiamiento de los partidos en 1991 y a través de ciertas recomendaciones propuestas por el Director General de Elecciones en 1996 y 2001.

En respuesta a esas preocupaciones, el Parlamento canadiense adoptó el 19 de junio de 2003 el proyecto de ley C-24, *Ley que modifica la Ley electoral de Canadá y la Ley de impuesto a la renta (financiamiento político)* [S.C. 2003, c.19].

## II. LAS NUEVAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Los cambios introducidos en 2003,<sup>3</sup> que representan una respuesta al contexto cambiante de la sociedad canadiense, se inspira en ciertas recomendaciones formuladas en 1991 por la Comisión Real sobre la reforma electoral y el financiamiento de los partidos, y en ciertas recomendaciones propuestas por el Director General de Elecciones en 1996 y 2001. También fueron elaborados teniendo en cuenta las experiencias sobre los límites a las contribuciones y los regímenes de financiamiento público establecidos en ciertas provincias canadienses. En conjunto, los cambios se refieren a cinco aspectos de la legislación electoral federal.

### Límites a las contribuciones

El primer aspecto es el límite a las contribuciones hechas a las entidades políticas federales. En adelante, salvo algunas excepciones, sólo los particulares podrán hacer una contribución a las diversas entidades de un partido político y esas contribuciones estarán limitadas a Can\$5,000\* al año en total a las entidades siguientes de cada partido político inscrito: las asociaciones de circunscripción, los candidatos a las elecciones, los precandidatos y el partido político mismo. Los particulares podrán también donar hasta Can\$5,000 por elección a candidatos independientes —los que no son apoyados por un partido político inscrito— y hasta Can\$5,000 por campaña a los candidatos a la dirección de cada partido inscrito.

Hay tres excepciones a esta regla. Por una parte, las personas jurídicas y los sindicatos podrán hacer una contribución máxima de Can\$1,000 por año civil al conjunto de asociaciones de circunscripción de candidatos a las elecciones y de precandidatos de cada partido político inscrito —no obstante, no podrán hacer contribuciones a los partidos políticos inscritos ni a los candidatos— a la dirección de un partido.

<sup>1</sup> Aperçu de l'évaluation postélectorale sur l'élection générale de 2000. Élections Canada, 2001.

<sup>2</sup> « L'argent en politique : Financement des partis fédéraux et des candidats au Canada. » *Comisión Real sobre la reforma electoral y el financiamiento de los partidos*. Colección estudios. Vol. 1. 1991, p. 419.

<sup>3</sup> A excepción de la obligación que tienen los partidos políticos de presentar un informe trimestral, las nuevas disposiciones entran en vigor el 1° de enero de 2004.

\* Can\$ = dólares canadienses.

## Evolución de la reglamentación del financiamiento político en Canadá

Por otra parte, las organizaciones no constituidas en personas jurídicas podrán contribuir fondos recibidos en donación, al conjunto de asociaciones de circunscripción, de candidatos a las elecciones y de precandidatos de cada partido político inscrito, hasta la suma de Can\$1,000 por año civil. Esas organizaciones podrán solamente recibir fondos de particulares —las personas jurídicas y los sindicatos no podrán hacer contribuciones por ese medio—.

En fin, los candidatos a las elecciones, los precandidatos y los candidatos a la dirección de un partido podrán hacer contribuciones por un máximo de Can\$10,000 para su propia campaña.

Me parece importante mencionar que las transferencias de fondos fiduciarios a un candidato o un partido político no estarán regidas por una disposición precisa respecto de los fondos fiduciarios, sino más bien por las disposiciones sobre las contribuciones. De ahora en adelante será necesario determinar quién es el fiduciario de un fondo —un particular, una persona jurídica, un sindicato o una organización no constituida en persona jurídica— y aplicar las reglas que correspondan.

### Financiamiento público

Las nuevas disposiciones implican, así mismo, modificaciones importantes al nivel del financiamiento público otorgado a los partidos políticos y los candidatos.

A partir de enero de 2004, los partidos políticos inscritos que hayan obtenido por lo menos 2% de los votos válidos a escala nacional o 5% de los votos válidos en las circunscripciones donde hayan apoyado un candidato tendrán derecho a una asignación trimestral que, calculada para un período de un año, llegará a \$1.75 por voto válido obtenido en la elección general precedente. Consideramos que esa asignación compensará la pérdida de ingresos a causa de las restricciones o prohibiciones propuestas respecto de las contribuciones de las personas jurídicas y de los sindicatos. Si esta disposición hubiera estado en vigor en 2000, hubiera significado un costo adicional de alrededor de 21.9 millones de dólares canadienses.

Se introducen algunos otros cambios a las disposiciones de la *Ley electoral de Canadá* relativas al financiamiento público. Por ejemplo, el reembolso

de gastos electorales hechos por los partidos pasará de 22.5% a 50% (60% para la primera elección general siguiente a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones). Si esta disposición hubiera estado en vigor en la elección general de 2000, los partidos hubieran recibido 21.9 millones de dólares (Can) en vez de los 7.7 millones de dólares (Can) que tuvieron de reembolso.

Esta medida coincide con la ampliación propuesta a la definición de gastos electorales, que comprenderá en lo sucesivo los gastos relativos a encuestas electorales y a las investigaciones efectuadas durante un período electoral. A fin de reflejar esta nueva definición, el monto empleado para el cálculo del límite de gastos electorales que pueden hacer los partidos inscritos pasará de Can\$0.62 a Can\$0.70 por elector en las circunscripciones donde el partido haya apoyado un candidato. Si los nuevos límites hubieran estado en vigor en la elección de 2000, los partidos con derecho hubieran recibido 1.2 millones de dólares (Can) de más, haciendo pasar el monto total reembolsado a los partidos a cerca de 10.6 millones de dólares (Can).

En cuanto a los candidatos a las elecciones, el umbral que permite ser elegible al reembolso parcial de los gastos electorales disminuirá de 15% a 10% de los votos válidos, mientras que la parte reembolsable de sus gastos de elección pasará de 50% a 60%. Si esta disposición hubiera estado en vigor en la elección general de 2000, 126 candidatos adicionales hubieran tenido derecho a un reembolso, y un aumento del monto total reembolsado a los candidatos de alrededor de un millón de dólares (Can).

En fin, las nuevas disposiciones prevén aumentos al crédito de impuestos. El límite para recibir el crédito de 75% pasará de Can\$200 a Can\$400, mientras que el crédito de impuesto máximo pasará de Can\$500 a Can\$650 (por una contribución de Can\$1,275). La Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria estima que el costo adicional de esta medida será de cerca de 3.75 millones de dólares (Can) al año.

### Registro y divulgación

Una tercera serie de cambios se refiere al aumento de las exigencias relativas al registro y a la divulgación de las contribuciones y gastos.

En primer lugar, los partidos inscritos que tengan derecho a la asignación estarán obligados a presentar un informe trimestral de todas las contribuciones recibidas así como de todas las transferencias provenientes de sus asociaciones de circunscripción inscritas, de sus candidatos, de sus precandidatos y de sus candidatos a la dirección. Esos informes deberán ser presentados en los 30 días siguientes al trimestre pertinente. Esas disposiciones complementan la obligación ya en vigor de presentar un informe financiero anual atestiguado por un verificador, dando cuenta de los ingresos, contribuciones y gastos.

En virtud de las nuevas disposiciones, sólo las asociaciones de circunscripción inscritas ante el director general de elecciones podrán aceptar contribuciones. Cada año, estarán obligadas a informar directamente sobre todas sus contribuciones y gastos, incluyendo las transferencias de fondos entre ellas y los partidos inscritos o los candidatos.

Además, los precandidatos y los candidatos a la dirección de un partido inscrito deberán de ahora en adelante divulgar sus contribuciones y gastos. Los precandidatos que hayan recibido o gastado una suma de por lo menos Can\$500 deberán presentar un informe en los cuatro meses siguientes a la fecha de designación o, si esa fecha cae en un período electoral en la circunscripción o en los 30 días precedentes, el plazo será cuatro meses después del día de la elección (o sea la misma fecha límite que para la presentación de informes de los candidatos).

Por su parte, los candidatos a la dirección de partidos inscritos deberán acompañar su solicitud de inscripción con un informe inicial de todas las contribuciones ya recibidas. En seguida, durante las cuatro semanas antes del día de la designación de nuevo jefe del partido, deberán presentar un informe semanal de sus contribuciones y, a más tardar seis meses después de la campaña a la dirección, deberán presentar un informe completo de todas sus contribuciones y gastos.

#### Límites a los gastos de los precandidatos

Otra innovación importante se refiere a los límites con respecto a los gastos de los precandidatos. La *Ley electoral de Canadá* no imponía hasta ahora ningún límite sobre el monto de los gastos que pue-

de hacer una persona para obtener el apoyo de un partido con el objeto de solicitar votos en una circunscripción. En adelante, los precandidatos de un partido inscrito no podrán gastar más de 20% del límite de gastos electorales establecido para los candidatos en la elección general más reciente realizada en la circunscripción.

#### Aplicación de la ley

El control de la aplicación de la ley es un componente clave de la eficacia de todo régimen de financiamiento político. Con este objeto, el comisario de las elecciones federales dispondrá de herramientas adicionales para aplicar las nuevas disposiciones. La más importante es sin duda la nueva disposición antiescapatoria, que prohibirá todo intento de eludir un límite de gastos, de disimular la fuente de una contribución o de actuar en coordinación con una persona o una entidad con ese propósito. Las personas que contravengan esta disposición a sabiendas podrán recibir una multa máxima de Can\$5,000, una pena de presidio de cinco años, o ambas.

Por otra parte, el comisario de las elecciones federales tendrá el derecho de nombrar a los agentes autorizados para solicitarle al tribunal una orden de allanamiento en el marco de las investigaciones sobre infracciones a la ley, tal como tenía el poder de hacerlo hasta 1999.

En fin, se prohíbe que una persona o entidad firme un acuerdo por el cual se prevea el pago de bienes o servicios proporcionados a un partido inscrito o a un candidato a condición que una persona haga una contribución, directa o indirectamente, a un partido inscrito, a una asociación inscrita, a un candidato, a un candidato a la dirección o a un precandidato.

### III. LA LEY ELECTORAL EN UN CONTEXTO MÁS AMPLIO

Con la entrada en vigor de esas nuevas disposiciones, la *Ley electoral de Canadá* deberá contribuir a «remediar la percepción de que las grandes compañías y los grandes sindicatos tienen demasiada influencia sobre el

## Evolución de la reglamentación del financiamiento político en Canadá

gobierno».<sup>4</sup> No obstante, la legislación electoral no es sino una de las herramientas elaboradas con el objeto de controlar la circulación de dinero en el proceso político. Forma parte de un conjunto más vasto que comprende particularmente la *Ley del Parlamento de Canadá*, que podría ser enmendada próximamente agregando un consejero senatorial en ética y un comisario de ética (proyecto de ley C-34).

Este conjunto de medidas comprende también el *Código que rige la conducta de los titulares de cargos públicos en lo que concierne a los conflictos de intereses y posempleo*, que se aplica a los ministros y a los secretarios parlamentarios, y la *Ley de registro de los miembros de grupos de presión*, que reglamenta y hace públicos los medios por los cuales las personas y los grupos que intentan influir al gobierno pueden ejercer sus actividades.

Además, el Parlamento estudia actualmente un proyecto de *Código de deontología para los parlamentarios*. Este código exige a los diputados y senadores que declaren regularmente sus activos y sus pasivos a los comisarios de ética independientes, y facilitará el control de las donaciones susceptibles de generar ciertas influencias, reales o aparentes, en el proceso político federal.

principios que han servido de base a la *Ley de gastos electorales* de 1974, la equidad, la transparencia y la participación, son hoy tan importantes, si no más, como hace 30 años. La *Ley electoral de Canadá* evolucionó en el curso de los años, a medida que la sociedad canadiense fue evolucionando y surgieron nuevas expectativas en la ciudadanía canadiense con respecto a sus representantes políticos. Más que nunca, el público reivindica su derecho de saber quién financia el proceso político y en qué medida, lo que es más que legítimo en un régimen democrático.

Las nuevas medidas introducidas también intentan hacer de la democracia y del financiamiento político dos nociones complementarias y armonizadas. Eso fue lo que se eligió hacer en Canadá. No obstante, sería un tanto optimista creer que esas medidas bastan para de una vez por todas regir el financiamiento político. Es probable que la aplicación de las nuevas disposiciones revelará, en el curso del tiempo y a medida que se gane mayor experiencia, nuevos resquicios que será necesario cubrir. El mundo está en constante evolución y es forzoso admitir que en Canadá tal como en otros países, las reformas serán siempre necesarias a fin de que el sistema político refleje los principios democráticos establecidos y mantenerlo en línea con los valores sociales que evolucionan en forma permanente.



## IV. CONCLUSIÓN

La reglamentación del financiamiento político en Canadá no se hizo de la noche a la mañana. Los tres

---

<sup>4</sup> Discurso del primer ministro en la introducción en la Cámara del proyecto de ley C-24 en segunda lectura. Debates de la Cámara revisados No. 057 (37ª legislatura, 2ª sesión).