

Precampañas: la experiencia de Querétaro, 2006

Ponencia presentada en el II Seminario de Capacitación “Precampañas...su fiscalización”, Playa del Carmen, Quintana Roo, 24 y 25 de noviembre

Eduardo Miranda Correa
Consejero Electoral, IEQ.

Antes de entrar al tema permítaseme hacer un recorrido respecto a la regulación de las precampañas en la legislación electoral de Querétaro, pues nos da oportunidad de conocer en qué punto nos encontramos en términos de rendición de cuentas y de transparencia de los dineros que se utilizan en las contiendas políticas en Querétaro. La regulación de las precampañas se estableció en nuestra entidad con la reforma electoral del 2002 con un nuevo artículo, el 106-Bis, el cual dentro de sus principales aportaciones estableció la de presentar el precandidato en la solicitud de inscripción ante el partido político correspondiente “escrito en el que expus(iera) los motivos que lo impulsaron a buscar la candidatura y su programa de trabajo en caso de resulta(ra) seleccionado”, así como la obligación “del aspirante a candidato...(a) informar al Instituto sobre el monto, origen y aplicación de los recursos con sus relaciones analíticas y documentación comprobatoria”, de los gastos de precampaña; pero, en decisión de último momento, la legislatura del estado ordenó, a través de un artículo transitorio, que esta disposición entrara en vigor hasta la elección del 2006, quedando sin aplicar en la elección del 2003, elección fundamental ya que renovaba en su totalidad los principales puestos políticos, incluyendo el de gobernador del Estado.

En la iniciativa de reforma electoral del 2005 presentada por el IEQ (el IEQ tiene facultades para presentar iniciativas de ley en materia electoral) uno de los temas al que se le puso especial interés fue el de las precampañas, tratando de darle mayor claridad y precisión a su reglamentación. Entre las principales propuestas estaba: reducir los tiempos de precampañas, de manera que se llevaran a cabo sólo dentro del proceso electoral, pues el artículo 106-BIS era sumamente laxo en el periodo en que podían desarrollarse (180 días naturales

previos a la fecha de inicio de registro de candidatos); los gastos de precampaña, los cuales no deberían de exceder del 7.5% del tope autorizado para la elección del cargo público anterior (como veremos esta disposición quedó en el 10%); la prohibición a los partidos políticos y a los aspirantes a contratar propaganda en los medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión); los tipos de financiamiento, dándole mayor énfasis al financiamiento privado, siempre y cuando hubiera transparencia sobre el origen y los montos de los aportantes privados; la presentación de los estados financieros con la documentación legal comprobatoria en una etapa anterior a la elección, con la sanción de que en caso de que el aspirante no cumpliera sería “causa de impedimento para su registro de candidato”.

Sin embargo, en el momento de votar la iniciativa, no solamente ninguna de estas propuestas fue considerada por las fuerzas políticas representativas en la Legislatura del Estado, sino que además cercenaron párrafos importantes del artículo 106-Bis que eran básicos para el conocimiento de la inversión económica en la política queretana, como los mencionados al inicio de esta ponencia; de manera tal que la capacidad fiscalizadora del Instituto se limitó a sólo adoptar “un mecanismo de verificación de gastos de precampaña, a efecto de vigilar (sic) que no se rebasen los topes establecidos”; contrarreforma que demuestra la falta de voluntad de los principales partidos políticos y de sus aspirantes a candidatos a incorporarse a una nueva cultura de rendición de cuentas que sea transparente al electorado y haga crecer en nuestro Estado la calidad de la democracia.

Así, en la elección local pasada la obligación fiscalizadora del Instituto en las precampañas quedó reducida a instrumentar un mecanismo de verificación de gastos de precampaña que tendría como objetivo “vigilar” que no se rebasaran los topes establecidos en las elecciones de presidentes municipales y diputados locales, el cual quedó en el 10% del tope autorizado en “el proceso electoral ordinario inmediato anterior de la elección respectiva”. Esto es, la acción fiscalizadora del instituto en las precampañas se circunscribió a observar hacia

dónde se canalizan los gastos de los aspirantes vigilando que no se rebasen los topes de precampaña, dejando sin posibilidad de conocer o de fiscalizar quiénes patrocinan o de dónde le vienen los recursos.

El periodo para llevar a cabo las precampañas en lugar de reducirse e incluirse dentro del proceso electoral, como era el reclamo de la sociedad, retomado por la iniciativa de reforma electoral del IEQ, se fijó del 1 de octubre del año previo de la elección hasta el 31 de marzo del año de la elección. Esta etapa tan larga de precampañas fue aprovechado principalmente por el PAN, ya que desde el 27 de octubre que convocó por primera vez para la contienda interna a Presidente Municipal de Querétaro hasta los últimos días permitidos para realizar precampañas estuvo lanzando convocatorias para la elección de Presidentes Municipales y Diputados, para posesionar al partido desde los procesos internos de selección de candidatos.

La instancia responsable de la ejecución del mecanismo de verificación de gastos de precampaña recayó, por acuerdo del Consejo General del 20 de octubre de 2005, en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE), quien determinó que las principales variables a verificar fueran: la propaganda en calles, los eventos políticos y la información rescatada en la prensa, dejando fuera de la verificación los gastos realizados en radio y televisión por limitaciones presupuestales.

El método que se estableció para la verificación fue el de la observación, de modo tal que para la propaganda en calles y eventos políticos se diseñó una muestra aleatoria en las calles de 272 de las 757 secciones electorales de la entidad, considerando secciones urbanas, mixtas y rurales; y, para determinar los costos de propaganda y notas de publicidad de prensa se consideraron los costos comerciales.

Ahora bien, del Art.106-Bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro (LEEQ) que establece que “los partidos políticos informarán al Consejo General a más tardar 5 días posteriores al registro de aspirantes a candidatos de la contienda respectiva” y del mecanismo de verificación de gastos de precampaña que ordenó a los partidos políticos a coadyuvar con la DEOE para su cumplimiento en tiempo y forma, se derivaron las siguientes obligaciones que los partidos políticos debían de cumplir: a) No rebasar el tope de gasto establecido; b) Informar sobre el registro de sus aspirantes a candidatos dentro de los cinco días siguientes a los que se inscribieron para la contienda interna; c) Presentar las agendas de los actos y eventos de precampaña de sus aspirantes a candidatos con un día de anticipación; y d) Entregar un informe de ingresos y egresos de sus aspirantes.

El partido político que llevó a cabo el mayor número de contiendas políticas para seleccionar a sus candidatos fue el PAN, aunque los demás partidos o coaliciones también lo hicieron pero en proporción menor.

En general, los partidos políticos presentaron informes financieros de los gastos de los aspirantes a candidatos en las elecciones locales, pero en la medida en que no se obligaba a los aspirantes a rendir cuentas sobre el monto, origen y aplicación de los recursos con sus relaciones analíticas y documentación comprobatoria, la fiscalización en este rubro se redujo a compulsar los informes con el mecanismo de verificación a efecto de que la autoridad electoral pudiese vigilar que no se rebasaran los topes de precampaña.

En este rubro, el no rebasar los topes establecidos que, como hemos dicho, quedó en el 10% del tope autorizado de la elección respectiva inmediata anterior, también la mayoría de los partidos políticos cumplieron; sólo un aspirante a candidato de la Alianza por México lo rebasó, lo cual dio elementos a la autoridad para iniciar un procedimiento de aplicación de sanciones.

En donde la mayoría de los partidos políticos cometieron faltas administrativas fue en informar sobre el registro de los aspirantes a candidatos dentro de los cinco días posteriores y en la presentación de las agendas de los actos y eventos. En el caso del PAN no informó sobre el registro de dos aspirantes a candidatos y no presentó agenda de actividades de cincuenta y dos aspirantes a candidatos; el PRI, por su parte, no informó sobre el registro de veintiocho aspirantes a candidatos y no presentó la agenda de actividades de treinta; por parte de Convergencia no informó sobre el registro de cuatro aspirantes y no presentó agenda de siete; el PRD, no presentó agenda de actividades de trece aspirantes a candidatos; y, el PT no informó sobre el registro de dos aspirantes y no presentó agenda de actividades de dos aspirantes.

El incumplimiento de lo anterior fue considerado por la autoridad electoral como un impedimento para “vigilar” que los aspirantes a candidatos no rebasaran el tope de gastos fijados por la ley, ya que, no sabe, argumentó, quiénes son los precandidatos, ni tampoco cuáles son los actos de proselitismo que realizan.

Sin embargo, la obligación de cumplir con los rubros mencionados se estableció en los partidos políticos y no en los aspirantes a candidatos, de manera que su incumplimiento derivó en un procedimiento de aplicación de sanciones para los partidos, el cual pretendió ser proporcional y equitativo tomando en consideración la infracción cometida.

Para tal efecto, se consideró adecuado aplicar la sanción prevista en la fracción II del Artículo 284 de la LEEQ, la cual consiste en la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público por un periodo determinado. Para ello, se elaboró una tabla en la que se pretendió valorar proporcional y equitativamente la infracción cometida con base en el número de aspirantes que contendieron en los procedimientos internos del partido respectivo, en relación con los que incumplieron con las obligaciones establecidas, considerando dos valores: el porcentaje de reducción de 1% a 50% (que atiende a la sanción prevista

mencionada arriba) y el valor porcentual de infracción del 0.1% al 100%. Asimismo se consideró adecuado darle el mismo valor porcentual a cada una de las obligaciones mencionadas (0.25), argumentando que si bien pareciera que la principal es la de no rebasar el tope de gastos de precampaña, las otras tres referentes a informar sobre el registro de los aspirantes a candidatos, presentar las agendas de sus actividades y presentar sus informes de ingresos y egresos, están en caminadas al mismo fin.

Además, en la aplicación de las sanciones se consideraron las circunstancias específicas del partido infractor, su capacidad económica, la gravedad de la falta y si es o no reincidente, con el objeto, como expresamos antes, de que las sanciones fueran proporcionales y equitativas a las infracciones y a los partidos políticos.

Las sanciones a los que se hicieron acreedores los partidos infractores no fueron significativas en términos económicos, pues variaron de 1,353 a 8,013 pesos; sin embargo, considero sí crean un precedente importante en la búsqueda de la transparencia y la rendición de cuentas de una de las figuras jurídicas electorales en las que la nebulosidad para ver de dónde vienen y hacia dónde van los recursos económicos es todavía más acentuado.

Concluyendo, por el adelanto de las campañas electorales encubiertas a través de la figura de las precampañas resulta indispensable su regulación, reduciendo significativamente el periodo para su realización y circunscribiéndolas tajantemente a los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos. Asimismo, resulta necesario perfilar mecanismos cada vez más finos para su fiscalización, privilegiando la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos económicos utilizados.

En el caso de Querétaro, es evidente que el mecanismo de verificación, en la medida en que se basa en una muestra aleatoria para vigilar que no se rebasen

los topes de precampaña, resulta insuficiente e ineficaz, no sólo porque atiende únicamente a uno de los lados de la fiscalización, el destino del gasto, sino porque niega la posibilidad real de conocer quién patrocina los recursos y hacia dónde se canalizan.

Por ello, resulta indispensable recuperar los párrafos cercenados del artículo 106-Bis de la LEEQ en la pasada reforma electoral, pues además de que promovía la rendición de cuentas, constituía la base legal para fincar responsabilidades no sólo a los partidos políticos sino también a los aspirantes a candidatos. Es necesario también integrar en la Ley o, por lo menos, en el reglamento de fiscalización las cuatro obligaciones que se derivaron del mecanismo de fiscalización de gastos de precampaña, con el objeto de que se tenga una base legal firme en las determinaciones del Consejo General y, en el caso de incumplimiento de los precandidatos del registro ante el instituto y, o, de la presentación de los estados financieros con la documentación legal comprobatoria, se pueda sancionar a los aspirantes hasta, según sea la gravedad de la falta, el impedimento de su registro como candidato o su anulación en caso de que éste ya se haya realizado.

Una última consideración, estudiar los problemas que se vienen originando por las precampañas y encontrarles una reglamentación que garantice la equidad en las campañas electorales, de manera que no sea el dinero y los poderes fácticos los que nombren a los candidatos, es uno de los grandes retos para avanzar en la calidad de nuestra democracia.