

Regulación de precampañas en México

Daniel Triana Tena

A pesar de que el fenómeno de las precampañas electorales en México es relativamente reciente, éste ha generado una gran cantidad de debates y de controversias. Su existencia es reconocida como un hecho político. Sin embargo, el debate se centra en las lagunas jurídicas que requieren ser subsanadas. Mientras que algunos autores consideran que dichas lagunas generan incentivos para que los candidatos financien su promoción personal de forma indiscriminada y en consecuencia alteren el principio de equidad en las contiendas electorales, otros autores consideran que dichas lagunas son inexistentes, ya que el financiamiento de la promoción personal de los individuos es materia privada, por lo tanto, no debe estar sujeto a ningún tipo de control o verificación por parte de la autoridad electoral.

Actualmente no existe una reglamentación clara en torno a las precampañas electorales, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) no hace referencia a este fenómeno más que de forma indirecta, al referirse al proceso de selección interna de

candidatos en los partidos políticos. Los argumentos que se esgrimen a favor de la regulación de las precampañas electorales versan en torno a la existencia de un vacío jurídico en este tema. Por otro lado, hay quienes niegan la existencia de dicha laguna jurídica, en especial en materia del financiamiento de los aspirantes en la etapa de precampaña. Tal es el caso del Dr. Francisco José de Andrea Sánchez (2002), investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien afirma que la laguna jurídica antes mencionada

es inexistente ya que "...lo que un aspirante haga como ciudadano –como precandidato– aún no elevado a categoría de candidato oficial, es asunto que pertenece a su esfera personal y privada y, por lo tanto, no regulable por el derecho electoral –ni secundario, ni constitucional."¹

El debate acerca de la regulación de las precampañas políticas se ha centrado principalmente en la capacidad de supervisión que poseen los organismos electorales en materia de financiamiento y adquisición de medios publicitarios y propagandísticos, la cual sólo existe en la medida en que las finanzas y la capacidad de acceso a medios publicitarios de los individuos se encuentre relacionada con algún partido político o asociación política, de lo contrario, las finanzas personales de los individuos que eventualmente serán candidatos de algún partido político quedan fuera del control de dichos organismos electorales, lo que plantea diversos problemas que pretenden ser resueltos mediante la regulación de las precampañas electorales.

Hasta el momento no se ha podido establecer con claridad en ninguno de los debates que se han llevado a cabo acerca del tema, cuándo es el momento preciso en el que comienza una precampaña en materia electoral. El debate radica en encontrar un parámetro que permita identificar con claridad el punto en el que una precampaña se encuentra inmersa dentro del ámbito electoral y el momento en el que resulta ser una mera manifestación de la libertad de expresión ciudadana.

Marco Antonio Gómez Alcantar, consejero electoral del Instituto Federal Electoral,² comenta que la doctrina en materia electoral concibe la precampaña como: "toda actividad que realizan los ciudadanos o militantes dentro de un procedimiento de selección interna de un partido político para obtener votos o apoyo con el fin de ganar la candidatura a un puesto de elección popular". En consecuencia, se puede afirmar que hasta ese momento cualquier manifestación pública del deseo de ser postulado a cualquier cargo de elección popular por algún partido político no resulta

1. De acuerdo con Francisco José de Andrea Sánchez, en materia de precampañas existen dos corrientes de pensamiento: una que sostiene la inexistencia de regulación en esa misma materia, es decir, la existencia de una laguna jurídica que plantea la urgente necesidad de legislar en torno a ese tema y otra corriente que sostiene la inexistencia de una laguna jurídica en materia de precampañas, y que una regulación en ese sentido probablemente resultaría inconstitucional ya que se estarían limitando las libertades individuales.

2. Gómez Alcantar, Marco Antonio, "Las precampañas y el IFE".



sino una mera expresión libre de la voluntad de ese individuo; es decir, mientras no exista un acto vinculante a un partido político o asociación política, sus actividades —incluyendo la obtención de financiamiento privado— quedan fuera de toda competencia de la autoridad electoral. Sin embargo, estas actividades pueden ser reguladas por otras autoridades u órganos fiscalizadores como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta forma y de acuerdo con la concepción de precampaña antes mencionada, resulta claro que los procesos de selección interna que mantienen los partidos políticos son un medio vinculante del individuo con dichos partidos y, en consecuencia, materia de regulación y control por parte de los organismos electorales.

De acuerdo con Francisco José de Andrea Sánchez (2002), resulta probable que la libre voluntad que posee cualquier individuo para manifestar su intención de participar en un proceso electoral como candidato, y obtener financiamiento para la realización de proselitismo y promoción de su candidatura, no sea materia que las autoridades electorales puedan regular o sancionar³. Sin embargo, si dicho financiamiento proviene de los recursos de algún partido político, los organismos electorales podrían actuar en consecuencia. Por lo tanto, será responsabilidad exclusiva del partido político la protección contra el uso indebido de su logotipo, nombre, eslóganes, etc. De lo contrario, su uso podría considerarse como un elemento vinculante entre el individuo y el partido, y por lo tanto ser sujeto de sanción por parte del órgano electoral⁴.

Por otro lado, existen autores como Diego Valadés (2005), quien afirma que en los procesos de selección interna de candidatos, los individuos no se encuentran buscando apoyo de forma directa para un cargo, sino que buscan apoyos dentro de un partido para obtener una candidatura. De esta forma podemos decir que no nos encontramos ante la presencia de una precampaña electoral por un cargo determinado sino ante la presencia de una campaña por la obtención de una candi-

datura, las cuáles pudieran parecer situaciones parecidas pero que no son iguales y, en consecuencia, la regulación de dichos procesos debe ser materia exclusiva de los partidos políticos. Para este autor, el debate acerca de la regulación de las precampañas electorales se debe encaminar hacia las fuentes de financiamiento de los aspirantes a algún cargo electoral. A pesar de que Valadés (2005) reconoce la existencia de lagunas jurídicas en materia de precampañas también considera que “...no parece razonable que la legislación electoral establezca reglas de control aplicables a los ciudadanos en general, porque entrañaría una clara limitación a las libertades públicas”.

A pesar de las constantes críticas que se realizan en torno a la falta de regulación de las precampañas electorales, éstas poseen aspectos positivos que generalmente suelen pasar inadvertidos, por ejemplo, las precampañas tienden a promover la democracia interna de los partidos políticos en la medida en que estos se ven forzados a regular los procesos de selección interna de sus candidatos, de esta forma las precampañas van moldeando las reglas del juego y la competencia democrática al interior de cada partido, convirtiéndose así en entidades de interés público mucha más transparentes y responsables ante su militancia y ante la sociedad en general. También es cierto que las precampañas permiten un mayor conocimiento de los candidatos y una mayor permeabilidad de sus propuestas en la sociedad, generando de esta forma que el votante se encuentre frente a la posibilidad de tomar decisiones basadas en un mayor cúmulo de información.

Actualmente se encuentra generalizada la idea de las precampañas electorales como algo negativo. Sin embargo, las precampañas no son negativas per se sino que algunos aspectos en torno a ellas no se encuentran debidamente acotados y regulados, específicamente el financiamiento de las mismas. Si bien es cierto

3. Andrea Sánchez, Francisco José de (2002), “Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda”.

4. Marco Antonio Gómez Alcantar comenta que “la utilización individual y discrecional de elementos que son propiedad del partido, como su nombre o logotipo, podría crear una vinculación del sujeto con el partido, y con ello crear la obligación del partido de evitar dicha conducta por medio de sus órganos estatutarios, por utilizar sin autorización expresa elementos que son de su propiedad. La posible responsabilidad del partido iría en proporción a las acciones que hubiera tomado en contra del posible infractor”.



que las precampañas propician una mayor democratización y transparencia de la vida interna de los partidos políticos, resulta igualmente cierta la existencia de una opacidad en cuanto a la obtención de recursos para la promoción de las mismas, ubicando a la capacidad de obtención de dinero como un factor fundamental en la vida política y electoral del país.

El problema fundamental con el financiamiento de las precampañas radica en la inequidad generada por la disparidad del poder adquisitivo entre precandidatos, es decir, resulta lógico pensar que un precandidato con más dinero se posiciona mucho más rápido en las preferencias de los electores. En torno a este problema en particular, Andrea Sánchez (2002) plantea la siguiente analogía: “protestar sobre la cantidad de recursos que un ciudadano común y corriente (eso es lo que un aspirante a candidato o precandidato gasta en la promoción de su persona a nivel nacional), es como si un cantante desconocido,

pero con afanes de grandeza -tenga o no talento- se quejara de que otro cantante dispone de apoyos económicos y propagandísticos (de medios) superiores a los suyos y, por ende, es más popular y vende más discos. En el ámbito de un país libre, con una orientación de libre mercado y sobre todo tratándose de actividades re-

lativas al ámbito privado, no es posible forzar una igualdad entre desiguales”.

De acuerdo con Luis Carlos Ugalde (2005), consejero presidente del Instituto Federal Electoral, las precampañas electorales constituyen un aspecto positivo de la vida democrática del país. Sin embargo, existen preocupaciones fundadas sobre el financiamiento y duración de éstas, específicamente en torno a la posible inequidad que su falta de regulación puede llegar a generar.⁵ Por otro lado aún no ha sido resuelta la controversia en torno a la necesidad de regular o no las precampañas. Centrando el punto de debate alrededor de la cantidad y fuente de financiamiento para las mismas, así como de la no interferencia con el derecho que cada individuo posee de expresar su voluntad o intenciones electorales.

El debate acerca de la necesidad de establecer una regulación clara en materia de precampañas electorales en México se encuentra inacabado en muchas formas. Por una lado, la discusión se ha centrado en la conveniencia política de semejante regulación, haciendo hincapié en la necesidad de restablecer el principio de equidad en las competencias electorales y argumentado que un precandidato con mayores recursos económicos tiene la posibilidad de adelantarse a los tiempos legalmente establecidos para la realización de campañas y posicionarse de mejor forma en la preferencia de

5. Luis Carlos Ugalde, intervención en el seminario internacional: “Los nuevos retos de la democracia en México”; 24 de noviembre de 2005: “...las precampañas tienen un aspecto muy positivo. Me parece que las precampañas son una manifestación de apertura, de pluralidad, de mayor competitividad y, en mi opinión, de desarrollo democrático.”



los electores. Por otro lado, la discusión ha versado en torno a la precisión y conveniencia jurídica de establecer límites a las actividades que un individuo determinado puede realizar en su afán por promover su persona ante una eventual contienda electoral.

Gran parte de la dificultad que entraña una regulación de este tipo se encuentra en la falta de conceptos y estándares que sean comúnmente aceptados, es decir, hasta el momento no se ha podido establecer con claridad el concepto de una precampaña, el momento en el que comienza una precampaña, que actos o actividades se consideran precampaña y cuáles se pueden considerar libre expresión ciudadana. Por otro lado existen diversas cuestiones que no han encontrado una respuesta satisfactoria: ¿Se deben imponer estándares éticos en cuanto al financiamiento de precampañas? ¿Qué tan válido resulta invertir parte de la fortuna personal (bajo el entendido de que dicha fortuna resulta considerablemente cuantiosa) en una precampaña? ¿Resulta necesario que la autoridad electoral intervenga en la fiscalización de recursos privados?

A pesar de los avances que se han obtenido en materia de regulación de precampañas electorales en México, aún parece complicado establecer con claridad la diferencia entre actos de promoción partidista ordinaria y actos de precampaña, entre otros

conceptos. Es probable que en la medida en que se establezcan normas de carácter objetivo, se pueda configurar una regulación que tome en consideración los puntos que han generado preocupación en torno a este tema y, de esta forma, avanzar hacia la configuración de un sistema democrático que atienda las necesidades de un Estado moderno.**

Referencias:

1. Andrea Sánchez, Francisco José de (2002), *Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda*.
2. El Universal Online México, "Se cifra en más de mil mdp el gasto en precampañas", 24 de enero de 2006. En: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/134407.html>
3. Gómez Alcantar, Marco Antonio (2006), "Las precampañas y el IFE", en: <http://www.ife.org.mx>
4. Instituto Federal Electoral, Informes sobre los Ingresos y Egresos correspondientes al Proceso Interno de Selección para la Postulación de candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el Proceso Electoral Federal 2005-2006. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.em.999d3f002b7e5d94758dc7ff100000f7/>
5. Ugalde, Luis Carlos (2005), Versión estenográfica de las palabras de Luis Carlos Ugalde, presidente del IFE, seminario internacional "Los nuevos retos de la democracia en México", 24 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://www.ife.org.mx>
6. Valadés, Diego (2005), "Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes". Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/lobros/41627/24.pdf>