INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
POLÍTICA Y ESTADO

REGULACIÓN DE PRECAMPAÑAS EN MÉXICO

Agosto de 2007

EL PRESENTE DOCUMENTO NO CONSTITUYE UNA POSTURA OFICIAL
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

COORDINACIÓN EJECUTIVA
LIC. GONZALO ALTAMIRANO DIMAS

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

DANIEL TRIANA TENA

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 4

II. ARGUMENTOS EN TORNO A LA REGULACIÓN DE LAS PRECAMPAÑAS 5

III. GASTOS DE PRECAMPAÑA PARA LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2005-2006 10

IV. INICIATIVAS RELACIONADAS CON EL TEMA DE REGULACIÓN DE PRECAMPÑAS PRESENTADAS EN LAS LEGISALTURAS LIX Y LX 15

V. OPINIONES DE ESPECIALISTAS SOBRE EL TEMA DE REGULACIÓN DE PRECAMPAÑAS 27

VI. CONSIDERACIONES FINALES 32

I. Introducción

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. Por un lado, se reconoce su existencia como un hecho político. Sin embargo, el debate no se ha centrado en su existencia, sino en la existencia de 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 se encuentra sujeto a ningún tipo de control o verificación por parte de la autoridad electoral.

El presente trabajo tiene la finalidad de presentar las diversas opiniones y argumentos que se han vertido en torno al tema de la regulación de las precampañas electorales en México. De esta forma, En el capítulo II se realiza un breve análisis acerca de las principales corrientes, argumentos y autores a favor y en contra de la regulación de las precampañas electorales.

En el capítulo III, se presentan datos acerca de los gastos ejercidos por cada precandidato a la Presidencia de la República durante la etapa de precampaña, así como el Informe de 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 que elaboró el Instituto Federal Electoral. En este mismo capítulo, se realiza un análisis muy general acerca de los gastos de precampaña de cada precandidato, quedando pendiente la realización de un análisis más profundo sobre este tema.

Dentro del cuarto capítulo se incluyen las propuestas e iniciativas presentadas durante las legislaturas LIX y LX relacionadas con el tema de regulación de precampañas.

Como quinto capítulo se presentan algunas opiniones vertidas por expertos o especialistas, referentes al tema que nos atañe. Para concluir el presente trabajo con nuestras consideraciones finales como sexto y último capítulo

REGRESAR

II. Argumentos en torno a la regulación de las precampañas

La regulación de las precampañas electorales en México ha sido un tema de debate en los últimos años. Actualmente no existe reglamentación alguna acerca del tema, 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. Por un lado se esgrimen argumentos a favor de la regulación de las precampañas electorales, argumentando la existencia de un vacío jurídico en este tema. Por otro lado, hay quienes niegan la existencia de esta 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) 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].

[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.

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 cuál sólo existe en la medida en que las finanzas y la capacidad de acceso a medios publicitarios de los individuos se encuentre relacionado con algún partido político u 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, cuál es el punto preciso en el que comienza una precampaña en materia electoral. El debate radica en encontrar un parámetro que permita identificar con claridad cuando una precampaña se encuentra inmersa dentro del ámbito electoral y cuándo resulta ser una mera manifestación de la libertad de expresión ciudadana. Marco Antonio Gómez Alcanzar, quien es consejero electoral del Instituto Federal Electoral[2] comenta que la doctrina 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”. 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 sino una mera expresión libre de la voluntad de ese individuo, es decir, mientras no exista un acto vinculante a un partido político u 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

[2] Gómez Alcantar, Marco Antonio; “Las precampañas y el IFE”

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 sancionar[3]. 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. Ya que de no hacerlo, 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 electoral[4].

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 candidatura, 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 de

[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".

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, estas poseen aspectos positivos que generalmente suelen pasar desapercibidos. Por un lado, las precampañas tienden a promover la democracia interna de los partidos políticos en la medida en que éstos 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 cúmulo mucho mayor de información, es decir, que el votante conozca de mejor forma a los distintos candidatos y sus propuestas.

Ante la opinión pública se ha generalizado una percepción negativa de las precampañas. Sin embargo, las precampañas no son algo negativo *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 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 relativas 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.

REGRESAR

[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."

III. Gastos de precampaña para la Presidencia de la República 2005-2006

En esta sección presentamos el comparativo de los gastos de "precampaña" erogados por cada uno de los precandidatos a la Presidencia de la República en el 2006, incluyendo aquellos que no pretendían contender bajo los colores de ningún partido político en particular. Los datos que se presentan en el cuadro 1, corresponden a un estudio realizado por la empresa "Verificación y Monitoreo" y publicado por el periódico "El Universal" el día 24 de enero de 2006, dichos datos corresponden a una estimación de gastos realizada a raíz de un monitoreo de medios electrónicos realizado entre el 15 de abril y el 20 de diciembre del 2005. Uno de los principales argumentos a favor de la regulación de las precampañas electorales es el hecho de que éstas generan inequidad en el proceso electoral al dejar con ventaja y un mejor posicionamiento en la preferencia de los votantes a aquel candidato que logre juntar la mayor cantidad de recursos económicos, otorgándole así al "factor dinero" una preponderancia que pudiera resultar alarmante para un sistema democrático como el mexicano. Sin embargo, al analizar los datos existentes notamos que dicha preocupación muchas veces no corresponde con la realidad ya que no necesariamente sucede (y en la mayoría de los casos no es así) que el precandidato que realiza un mayor gasto en su promoción personal resulte ser el eventual "precandidato" o "candidato" vencedor, ya sea del proceso de selección interna del partido político o el eventual ganador de la elección constitucional. De esta forma, podemos afirmar que el supuesto de la vulneración del principio de equidad electoral a través de un excesivo financiamiento privado en la etapa de precampaña, no necesariamente se cumple.

CUADRO 1: GASTOS DE PRECAMPAÑAS POLÍTICAS EN MEDIOS ELECTRÓNICOS[1]
2005-2006

Aspirante u Organización	Estudio realizado por la empresa **Verificación y Monitoreo** a petición del periódico El Universal
Bernardo de la Garza Herrera (Partido Verde Ecologista de México)	285 millones 525 mil 780 pesos
Santiago Creel Miranda (Partido Acción Nacional)	201 millones 940 mil 56 pesos
Arturo Montiel Rojas (Partido Revolucionario Institucional)	153 millones 861 mil 798 pesos
Roberto Madrazo Pintado (Partido Revolucionario Institucional)	81 millones 131 mil 799 pesos
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (Partido Acción Nacional)	64 millones 903 mil 221 pesos
Tomás Yarrington Ruvalcaba (Partido Revolucionario Institucional)	55 millones 696 mil 727 pesos
Enrique Martínez y Martínez (Partido Revolucionario Institucional)	52 millones 131 mil 638 pesos
Enrique Jackson Ramírez (Partido Revolucionario Institucional)	51 millones 557 mil 875 pesos
Grupo Unidad Democrática[2] (Partido Revolucionario Institucional)	23 millones 652 mil pesos
Víctor González Torres (Sin Partido Político)	19 millones 913 mil 208 pesos
Andrés Manuel López Obrador[3] (Partido de la Revolución Democrática)	5 millones 627 mil 400 pesos
Alberto Cárdenas Jiménez (Partido Acción Nacional)	5 millones 144 mil 778 pesos
Manuel Ángel Núñez Soto (Partido Revolucionario Institucional)	Un millón 667 mil 516 pesos
Jorge Castañeda Gutman (Sin Partido Político)	844 mil 200 pesos

FUENTE: Elaboración propia con datos del periódico EL UNIVERSAL, *Se cifra en más de mil mdp el gasto en precampañas*, nota de Juan Arvizu y Alberto Morales, publicado el 24 de enero del 2006 en la sección *México*.

[1]Estudio realizado a petición del periódico El Universal por la empresa Verificación y Monitoreo sobre el gasto en medios electrónicos durante los procesos internos o precampañas de los partidos políticos del 15 de abril al 20 de diciembre del 2005 para designar a sus aspirantes presidenciales.

[2]El Grupo Unidad Democrática, también conocido como TUCOM; estaba conformado por Enrique Jackson, Enrique Martínez, Manuel Ángel Núñez, Arturo Montiel y Tomás Yarrington; los datos pertenecientes a este grupo corresponden exclusivamente a este grupo como bloque, no como figuras individuales.

[3]Las cifras correspondientes al candidato Andrés Manuel López Obrador son contempladas en el estudio de Verificación y Monitoreo bajo el rubro de Redes Ciudadanas.

En el cuadro 2 podemos observar los gastos en precampañas que reportaron los precandidatos al Instituto Federal Electoral en 2005, podemos observar una notable diferencia entre el gasto reportado en precampañas (únicamente en medios electrónicos) por la empresa "Verificación y Monitoreo" y el informe total de gastos de precampaña que presenta el IFE, este diferencial se debe principalmente a que el IFE únicamente contempla como precampaña al proceso de selección interna que sostienen los partidos políticos, en este rubro no se encuentra contemplado el reporte de gastos realizados por algún funcionario público en promoción de sus actos de gobierno o promoción personal. Las atribuciones que posee el Instituto Federal Electoral para controlar y regular los gastos de precampaña se encuentran sumamente acotadas por la vinculación que puedan llegar a tener los "precandidatos" con algún partido u asociación política, de modo que los reportes de gastos de precampaña se ven sesgados (en su mayoría) por la "voluntad política" de los precandidatos para reportarlos y por la temporalidad de los procesos de selección interna de cada partido político, es decir, cualquier gasto en promoción personal que algún "precandidato" haya realizado antes de dicho proceso, presuntamente quedaría al margen de cualquier control o verificación oficial por parte del Instituto Federal Electoral, generando así que el informe oficial que elabora el IFE se encuentre subestimado. Por otro lado, al no contar con las herramientas de fiscalización necesarias, la autoridad electoral únicamente podría solicitar los gastos de aquellos precandidatos que se encuentren registrados de forma oficial en el proceso de selección interna de algún partido político, de modo que el gasto realizado por los llamados

"candidatos independientes" quedaría fuera de toda medición oficial. Cabe destacar que cuatro de los cinco primeros lugares en cuanto a gastos de precampaña reportados en el cuadro 2, coinciden con los del cuadro 1, habiendo coincidencia exacta en cuanto a posición se refiere de los dos primeros lugares, indicándonos que a pesar de las deficiencias de medición que pudiera llegar a poseer el informe del IFE, se establece una clara tendencia de gasto entre los precandidatos. Dicha tendencia comienza antes de su registro como precandidatos para los procesos de selección interna y se sostiene aún después de éste.

CUADRO 2: GASTOS DE PRECAMPAÑAS POLÍTICAS
INFORME DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
2005-2006

Aspirante u Organización	Informe 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
Bernardo de la Garza Herrera (Partido Verde Ecologista de México)	172 millones 37 mil 268 pesos
Santiago Creel Miranda (Partido Acción Nacional)	30 millones 681 mil 856 pesos
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (Partido Acción Nacional)	25 millones 851 mil 562 pesos
Roberto Madrazo Pintado (Partido Revolucionario Institucional)	16 millones 657 mil 286 pesos
Andrés Manuel López Obrador (Partido de la Revolución Democrática)	14 millones 783 mil 306 pesos
Arturo Montiel Rojas (Partido Revolucionario Institucional)	8 millones 324 mil 801 pesos
Dora Patricia Mercado Castro (Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina)	2 millones 312 mil 601 pesos
Alberto Emiliano Cinta Martínez* (Partido Nueva Alianza)	-

Aspirante u Organización	Informe 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
Manuel Carlos Paz Ojeda* (Partido Nueva Alianza)	-
Roberto Rafael Campa Cifrián* (Partido Nueva Alianza)	-
Everardo Moreno Cruz** (Partido Revolucionario Institucional)	-
Alberto Cárdenas Jiménez*** (Partido Acción Nacional)	-

FUENTE: Elaboración propia con datos de Instituto Federal Electoral, *Informe 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.999d3f002b7e5d94758dc7ff100000f7/

* El candidato presentó Informe sobre Ingresos y Egresos al IFE con datos en ceros tanto en los rubros de origen de recursos como en destino de los mismos.

** El candidato reportó en el Informe que entregó al IFE ingresos por 630 mil 12 pesos, pero no se reportan egresos.

*** El candidato reportó en el Informe que otorgó al IFE ingresos por 25 millones 108 mil 431 pesos, pero no presentó datos referentes al destino de los recursos.

Existe otra preocupación en torno a los incentivos perversos que la falta de regulación del financiamiento de precampañas puede generar. Esta preocupación se refiere al financiamiento proveniente de actividades ilícitas que un contendiente puede obtener en su afán por adquirir la mayor promoción personal posible. Esta agravante atenta contra los principios de legalidad de una contienda electoral, por lo que resulta deseable la implementación de mecanismos de control que permitan garantizar el origen lícito de todos los recursos utilizados en una precampaña. Una regulación de estas características podría llegar a involucrar a otras entidades gubernamentales, donde probablemente se haga necesaria una estrecha cooperación interinstitucional.

REGRESAR

IV. Iniciativas relacionadas con el tema de regulación de precampañas en las legislaturas LIX y LX.

En este capítulo se presentan las iniciativas presentadas en materia de regulación de precampañas durante las legislaturas LIX y LX. La mayoría de estas iniciativas se encuentran encaminadas a regular la fuente y cantidad de financiamiento de las precampañas políticas, así como los tiempos en que comienzan y terminan dichas precampañas.

INICIATIVAS PRESENTADAS EN LAS LEGISLATURAS LIX Y LX RELACIONADAS CON EL TEMA DE LAS PRECAMPAÑAS POLÍTICAS

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
C. Vicente Fox Quesada (Ejecutivo Federal)	LIX Legislatura 22 de Marzo de 2004	De Decreto, que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Enviada por el Ejecutivo Federal	Se propone que se reformen los artículos 41 y 116 Constitucional, de tal forma que los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajusten a la legislación electoral, a sus normas internas registradas ante el Instituto Federal Electoral y a los principios establecidos para las campañas. Las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos. La ley sancionará a

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
			los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección. De igual forma, la ley regulará la forma de reportar a la autoridad los gastos erogados en los procesos internos de selección de candidatos. Las precampañas en ningún caso podrán exceder la mitad del plazo previsto para la duración de las campañas
C. Vicente Fox Quesada (Ejecutivo Federal)	LIX Legislatura 22 de Marzo del 2004	De Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Enviada por el Ejecutivo Federal	Se propone que las campañas electorales para diputados y senadores iniciarán 48 días antes de la jornada electoral. Tratándose de la campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ésta iniciará 93 días antes del día de la elección. El plazo para la duración de las precampañas para diputados y senadores no podrá exceder de 22 días. Tratándose de la precampaña de candidatura para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no podrá exceder de 45 días.

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
			Los partidos políticos y los ciudadanos deberán abstenerse de realizar actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular o para la obtención del voto, fuera de los procesos internos de selección o de las campañas, respectivamente.
Dip. Manuel Camacho Solís (Partido de la Revolución Democrática)	LIX Legislatura 22 de Marzo del 2004	Que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General Del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información publica Gubernamental; y Adiciona el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a Cargo del Diputado Manuel Camacho Solís, del Grupo Parlamentario del PRD	Se propone que con excepción de los actos relativos a la selección de candidatos y dirigentes, que realicen los partidos políticos en sus actividades ordinarias, queda prohibido contratar espacios en los medios de comunicación masiva para promover a posibles precandidatos a Presidente de la República un año antes del día del inicio de las precampañas. También se establece que en ningún caso podrá formar coaliciones aquél partido político que participe por primera vez en una elección federal. Esta disposición es aplicable tanto para aquél partido político que haya obtenido por primera ocasión su registro, como para

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
			aquél que lo haya obtenido nuevamente después de haberlo perdido con anterioridad.
Dip. Luis Antonio Ramírez Pineda (Partido Revolucionario Institucional)	LIX Legislatura 23 de Marzo de 2004	Que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Adiciona Diversas Disposiciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Reforma la Ley de Instituciones de Crédito; y Adiciona el Código Fiscal de la Federación, a Cargo del Diputado Luis Antonio Ramírez Pineda, del Grupo Parlamentario Del PRI	Se propone reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para instaurar una facultad fiscalizadora del COFIPE en la etapa de precampañas. Del mismo modo, se propone reformar lo referente a los plazos para el registro de la candidatura para Presidente de la República, con el objeto de reducir la duración de la campaña electoral, la cual la tendría una duración de 4 meses, en lugar de los 6 meses. Reformar la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el propósito de establecer la cancelación del registro del candidato que haya incurrido en gastos superiores de los establecidos como topes de campaña; así como la anulación de la elección en el caso de que el responsable haya obtenido el triunfo y la prohibición para el candidato y los partidos

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
			políticos nacionales infractores para participar en nuevas contiendas electorales.
Dip. Francisco Amadeo Espinosa Ramos (Partido del Trabajo)	LIX Legislatura 25 de Marzo de 2004	Que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y Reforma la Ley Federal de Radio y Televisión, Presentada por el Diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos, del Grupo Parlamentario del PT, en la Sesión del Jueves 25 de Marzo de 2004	Se estipula que durante el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 300 horas en radio y 250 horas en televisión. Se propone que durante el tiempo que dure el proceso electoral, el Gobierno Federal tiene prohibida la difusión de cualquier programa gubernamental o la difusión de cualquier obra pública en cualquier medio de comunicación. Sólo el Instituto Federal Electoral tendrá el derecho exclusivo de contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto de los partidos o candidatos independientes durante las precampañas y las campañas electorales.

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
Dip. José Rangel Espinosa (Partido Revolucionario Institucional)	LIX Legislatura 24 de Agosto de 2005	Que Reforma la Fracción II del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presentada por el Diputado José Rangel Espinosa, del Grupo Parlamentario Del PRI, en la Sesión de la Comisión Permanente del Miércoles 24 de Agosto de 2005	Se incentiva a que la ley procure que los partidos políticos apliquen de manera equitativa los recursos con que lleven a cabo sus actividades. En tales términos, tendrán derecho al uso permanente de los espacios y tiempos oficiales en los medios masivos de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. También, la propia ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas y precampañas electorales y establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten. Asimismo, señalará las sanciones que deben imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
Dip. Jorge Kahwagi Macari (Partido Verde Ecologista de México)	LIX Legislatura 14 de Marzo de 2006	Que Adiciona un Título, Denominado "De las Precampañas Electorales", al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a Cargo del Diputado Jorge Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario del PVEM, Recibida en la Sesión del Martes 14 de Marzo de 2006	Se considera crear un Título Sexto en el COFIPE que indique lo siguiente: Se entiende por precandidato al ciudadano que pertenece y milita en un partido político o agrupación, el cual pretende obtener la candidatura, con la intención de obtener el registro para contender como candidatos en los comicios correspondientes para nominarse a un cargo de elección popular. Se considera ciudadano independiente a la persona que no está afiliada a un partido político o agrupación, el cual pretende hacer precampaña y dar a conocer su imagen, con el fin de que un partido político lo registre como candidato en los comicios correspondientes, para contender por un cargo de elección popular. En materia de precampañas corresponde exclusivamente al Consejo General del Instituto Federal Electoral, regular las normas para la organización de los procedimientos de las precampañas.

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
			Las precampañas electorales de los partidos políticos o de las coaliciones de sus precandidatos o ciudadanos independientes aspirantes a candidatos de elección popular se iniciarán sesenta días antes del inicio del proceso electoral, debiendo concluir tres días antes al día de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva. El Consejo General debe elaborar las actas de las infracciones, inmediatamente que se le informe o se entere que se han violado disposiciones de este código, para que notifique a las autoridades civiles, penales, administrativas o a la que corresponda, para que apliquen las sanciones por las responsabilidades en las que hayan incurrido los servidores públicos, ciudadanos, militantes, miembros o representantes de partidos.

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
Dip. Miguel Ángel Jiménez Godínez (Partido Nueva Alianza)	LX Legislatura 14 de Septiembre de 2006	Que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, A Cargo del Diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez, del Grupo Parlamentario NA	Se propone adicionar una fracción segunda al artículo 41 constitucional, de tal forma que: Las campañas electorales se sujetarán a los siguientes tiempos, para diputados federales y senadores, hasta cuarenta y cinco días; y para Presidente de la República, hasta tres meses. Todas las campañas electorales concluirán tres días antes de la jornada correspondiente. La ley contemplará sanciones para los partidos y candidatos que realicen campañas fuera de los tiempos señalados. Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral y a sus normas internas registradas ante el Instituto Federal Electoral. La legislación secundaria regulará el tiempo máximo de duración de las precampañas, los topes de gastos y la forma de reportarlos a la autoridad electoral.

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
Sen. Francisco Herrera León (Partido Revolucionario Institucional)	LX Legislatura 22 de Marzo de 2007	Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que Se Reforma el Artículo 41, Fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Se considera variar el artículo 41 constitucional en su segundo apartado, como sigue: La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos, las precampañas y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado
Sen. René Arce Islas (Partido de la Revolución Democrática)	LX Legislatura 26 de Abril de 2007	Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de	Se plantea establecer en el COFIPE el concepto de lo que se entenderá como precampaña y se regulación de los términos en los cuáles los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos de un partido político pueden realizar precampañas, desde los plazos para la expedición y términos de la convocatoria para la realización de estas,

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
		Impugnación en Materia Electoral, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Publica Gubernamental; y Adiciona el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Sobre la Renta	nuevas atribuciones a la autoridad electoral para fiscalizarlas y establecer topes de precampaña, obligación de llevar informes de gastos de precampaña y presentarlos ante la autoridad electoral con lineamientos específicos para clasificar los tipos de gastos, los cuáles se deberán hacer públicos. Se estipula que las aportaciones en dinero realizadas por simpatizantes, personas físicas y morales, a las precampañas serán consideradas como parte de los límites que por aportaciones de simpatizantes puede recibir un partido político durante un año electoral. Se establecen una serie de prohibiciones durante las precampañas a los aspirantes a candidato como son: utilizar los emblemas o lemas de algún partido político o coalición en su propaganda de precampaña, sin la autorización del partido político o coalición y también utilizar recursos públicos en beneficio de su imagen con fines proselitistas.

PRESENTA	LEGISLATURA	TÍTULO DE LA INICIATIVA	SÍNTESIS
			Se menciona que sí los aspirantes o ganadores de una candidatura rebasaran los topes de gastos de precampaña serán sancionados por los partidos políticos en los términos de sus propios Estatutos, sanciones que podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los partidos políticos también podrán hacerse acreedores de sanciones por esta causa por parte de la autoridad electoral. Y por último en el artículo sexto del decreto se propone modificar los artículos 29 y 31 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para que los simpatizantes de un partido que realicen aportaciones en dinero puedan deducirlas, según lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REGRESAR

V. Opiniones de especialistas sobre el tema de regulación de precampañas.

OPINIONES DE ESPECIALISTAS Y OTROS ACTORES EN TORNO AL FINANCIAMIENTO Y REGULACIÓN DE PRECAMPAÑAS EN MÉXICO

NOMBRE	FECHA	FUENTE	SÍNTESIS
Luis Carlos Ugalde Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral	9 de Mayo de 2005	Noticieros Televisa	La ley vigente garantiza elecciones confiables y legales, eso no hay duda, la ley que tenemos que data de 1996 nos permite organizar elecciones confiables, sin embargo, hay algunos fenómenos nuevos como las llamadas precampañas en las cuales carecemos de atribuciones para actuar, si los legisladores mexicanos hubiesen reformado la ley para que, por ejemplo, permitir actuar en precampañas, el IFE lo habría hecho.
Mauricio López Diputado Local del Partido de la Revolución Institucional	24 de Mayo de 2005	El Financiero	Hay que revisar el código electoral del DF, la regulación de las precampañas con la fiscalización de los recursos que se utilizan y los mecanismos mediante los cuales el órgano electoral puede intervenir en los procesos internos de los partidos políticos.

NOMBRE	FECHA	FUENTE	SÍNTESIS
Virgilio Andrade Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral	18 de Julio de 2005	La Jornada	Mientras los candidatos no estén registrados como aspirantes en una elección interna, las personas son libres de recaudar fondos y gastar su dinero. Nosotros hemos abierto la posibilidad de que se presenten informes voluntarios. El periodo previo al proceso de selección interna en principio no tiene regulación; sin embargo, podrían existir situaciones en las que el vínculo con el partido, y posiblemente la promoción del voto, dieran lugar a una situación de acto anticipado de campaña.
Alberto Aziz Nassif Profesor e Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)	15 de Mayo de 2007	El Universal	El modelo de financiamiento público a los partidos requiere de un ajuste importante. No se trata sólo de modificar los montos, sino de cambiar de modelo porque ya se quebró la ecuación de mucho dinero igual a certeza. Los resultados del 2006 muestran que se trató de una elección sin certeza y altamente insatisfactoria, a pesar de su alto costo. Conectado con lo anterior es urgente terminar con la mediocracia de la política: prohibir la compra privada de tiempos en radio y televisión, para que sea la autoridad la que otorgue los tiempos. Además, se necesita un ajuste en los calendarios,

NOMBRE	FECHA	FUENTE	SÍNTESIS
			reglamentar pequeñas precampañas sin medios y campañas cortas, con la obligación de realizar debates públicos. Urge terminar el negocio de los nuevos partidos con financiamiento público y sin votos. En suma, se trata de modificar el vínculo entre dinero público y campañas partidistas para recuperar el sentido democrático de la política.
Mauricio Rossell Diputado al Congreso de Hidalgo del Partido Revolucionario Institucional	26 de Mayo de 2007	El Universal	La falta de regulación de los aspectos financieros de los procesos internos y de las precampañas es otro de los problemas que incide en la equidad de la competencia electoral, ya que deja prácticamente libres a los contendientes de iniciar, gastar y recibir los apoyos que sean y de quien sea durante este periodo. Además de que facilita que se cuele el dinero privado y la autoridad de los poderes fácticos a la política con los consiguientes problemas éticos que ello conlleva. Por otro lado, lo amplio de las campañas contribuye muy poco a la calidad de la contienda y a promover la participación electoral, pero sí incrementa en cambio enormemente el monto del financiamiento público necesario para solventarlas.

NOMBRE	FECHA	FUENTE	SÍNTESIS
Santiago Creel Miranda Senador de la República del Partido Acción Nacional	9 de Febrero de 2007	El Universal	La reforma electoral que el Poder Revisor de la Constitución y el legislador ordinario están llamados a emprender, debe encaminarse a poner al día las normas que regulan los procesos electorales, a fortalecer las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral, a privilegiar la transparencia y la rendición de cuentas, a disminuir el costo de la democracia y a regular las precampañas. El Congreso debe trabajar, para reducir el financiamiento público que reciben los partidos políticos, así como normar el uso de los espacios publicitarios, además de ordenar y racionalizar el acceso de partidos y candidatos a los medios electrónicos de comunicación. Igualmente, resulta de capital importancia establecer reglas claras para las precampañas, así como disminuir los tiempos de duración de las campañas electorales. Lo verdaderamente importante para México es tener reglas electorales claras; instituciones electorales confiables; procesos electorales equitativos y transparentes; precampañas y campañas breves y propositivas, y elecciones cada vez más democráticas.

NOMBRE	FECHA	FUENTE	SÍNTESIS
Pablo Javier Becerra Catedrático e Investigador del Departamento de Sociología de la Unidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa	14 de Febrero de 2006	Boletín de Comunicación Universitaria	Las precampañas deben estar plenamente delimitadas en la ley, si las campañas regulares duran tres meses, la precampaña debería ser de cuando menos la mitad de ese lapso. Las campañas políticas también deben ser modificadas, ya que los tiempos que rigen actualmente, fueron diseñados para un país rural donde al no haber radio ni televisión, los candidatos tenían suficiente tiempo para recorrer distintos lugares del país. En ningún país europeo las campañas duran más de un mes, como en el caso de España e Inglaterra donde las campañas políticas duran 15 días. Si se regula rigurosamente las precampañas para que duren una proporción de las campañas y haya topes de gastos en ambas, podría crearse un círculo virtuoso que daría como resultado dejar de canalizar tanto dinero a los partidos, que tan sólo en este año gastarán alrededor de 5 mil millones de pesos.

REGRESAR

VI. Consideraciones finales

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 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.

Las propuestas y opiniones en torno a la regulación de precampañas abarcan muchos aspectos. En primer lugar reconocen la existencia de una situación concreta que se ha venido dando de forma común en la vida política nacional y que no se encuentra regulado, por ende, urgen la realización de dicha regulación. En segundo lugar, la mayor parte de las propuestas plantean la necesidad de transparentar el financiamiento de las precampañas en la medida en que se asume la existencia de una fuerte correlación positiva entre la cantidad de recursos económicos erogados en una precampaña y los resultados electorales, situación que no necesariamente resulta cierta. En tercer lugar, gran parte de las propuestas pretenden generar un ambiente propicio para que todos los contendientes (precandidatos) posean la misma capacidad de financiamiento y se sometan a las mismas condiciones de fiscalización.

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 de 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?

En la medida en que no ha existido consenso en torno a los planteamientos antes expuestos, también se ha mantenido abierta la pregunta: ¿se debe de legislar en materia de regulación de precampañas o no? Existe una gran diversidad de opiniones encontradas sobre este tema. Los opositores a una legislación en este sentido argumentan que con dicha regulación se podrían llegar a vulnerar garantías individuales, en especial la libertad de expresión. Mientras que los argumentos a favor de legislar en materia de precampañas, versan en torno a la posibilidad de tener procesos electorales más equitativos y transparentes.

La mayor parte de las propuestas sugieren que en el financiamiento de las precampañas prevalezcan los recursos públicos por encima de los privados. También se ha sugerido que la contratación de espacios en medios electrónicos se lleve a cabo a través del Instituto Federal Electoral y que la Comisión de Fiscalización de este mismo Instituto sea la encargada de verificar y controlar el financiamiento utilizado para la promoción de las precampañas.

Los principales partidos políticos en México, así como el Instituto Federal Electoral, han manifestado la necesidad de legislar en materia de regulación de precampañas. Sin embargo, 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 reforma viable que regule las precampañas en México y que tome en consideración los puntos que han generado preocupación en torno a este tema.

Referencias:

- ANDREA Sánchez, Francisco José de (2002); *Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda*.

- 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

- GÓMEZ Alcantar, Marco Antonio (2006); *Las precampañas y el IFE.* En: http://www.ife.org.mx

- 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.999d3f002b7e5d94758dc7ff100000f7/

- 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

- VALADÉS, Diego (2005); *Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes*. Disponible en: http://www.bibliojuridica.org/lobros/41627/24.pdf