

## PROBLEMAS JURÍDICOS DE LAS PRECAMPAÑAS Y LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Diego VALADÉS

SUMARIO: I. *El sistema representativo y las candidaturas independientes.* II. *Regulación de las precampañas.* III. *Problemas éticos de las campañas y de las precampañas.* IV. *Consideraciones finales.*

### I. EL SISTEMA REPRESENTATIVO Y LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Constitucionalmente (artículo 40), México es una república federal, representativa y democrática. Aunque los aspectos federal y democrático se tienen muy presentes en el debate de las instituciones, la naturaleza representativa de las instituciones no forma parte de la agenda de la reforma del Estado. Esta omisión, ciertamente inexplicable, tiene efectos negativos por cuanto a las propuestas para el nuevo diseño institucional mexicano.

Sin tomar en cuenta las posibles repercusiones sobre el sistema representativo, suele proponerse, como factores para la consolidación democrática, la adopción del referéndum legislativo, del plebiscito, de la revocación, de la iniciativa popular y de las candidaturas ciudadanas. Desde luego, hay modalidades de la democracia semidirecta que son compatibles con el sistema representativo. El referéndum constitucional, por ejemplo, no afecta el funcionamiento de las instituciones representativas y puede tener consecuencias positivas para el conjunto del sistema constitucional, particularmente por cuanto contribuye a cimentar el sentimiento de adhesión a la Constitución y, por el grado de dificultad que reviste su convocatoria, también permite estabilizar el contenido de la norma suprema.

La iniciativa popular, en cambio, suele desempeñar sólo una función declarativa, para facilitar el discurso político. En realidad casi todos los sistemas rodean a la iniciativa popular de tal número de prevenciones que prácticamente la hacen inoperante. Y es mejor que sea así, porque de lo

contrario generaría presiones adicionales al trabajo de los congresos y parlamentos. De las otras instituciones las más nocivas para el sistema representativo son el plebiscito, el referéndum legislativo<sup>1</sup> y la revocación. El plebiscito es un típico instrumento de manipulación política, el referéndum legislativo es una vía para eludir y minimizar la acción de los congresos y la revocación es una convocatoria a la inestabilidad política.

La estabilidad de un texto constitucional guarda una relación directa con el conocimiento de su contenido y por ende con la convicción generalizada de su observancia. Pero estabilidad no equivale a inmutabilidad. Esta última significa detener o posponer reformas necesarias para el desarrollo de la sociedad. ¿Cómo encontrar un punto de equilibrio que auspicie la identificación que los ciudadanos deben tener con la Constitución, al mismo tiempo que se mantenga la capacidad de adaptación de esa norma? Una forma de responder es modificando el sistema de reforma constitucional, de tal manera que el texto supremo no se petrifique, y que a la vez se involucre a la ciudadanía en los cambios que se le introduzcan. Este objetivo se alcanza con la aprobación de las reformas constitucionales mediante referéndum.

La corriente dominante en el constitucionalismo contemporáneo se inclina por adoptar el referéndum como el instrumento más idóneo para la reforma constitucional. Esta tendencia se advirtió en Europa a partir de la posguerra, y se acentuó en América Latina especialmente a partir de los años ochenta.

Debe distinguirse entre el referéndum legislativo y el constitucional. El primero desvirtúa el sistema representativo, porque la decisión del legislador queda sujeta a la ratificación popular. El referéndum legislativo guarda relación con la desconfianza hacia las instituciones, los partidos y los políticos. Esta modalidad de referéndum legislativo aparece en las Constituciones de Guatemala, Paraguay, Venezuela y Argentina. La de Argentina, para atenuar parcialmente los efectos adversos al sistema representa-

<sup>1</sup> En México las Constituciones de trece estados establecen el referéndum, catorce el plebiscito y dieciocho la iniciativa popular. En la práctica se ha visto que estas instituciones no son utilizadas y que sólo han servido como estrategia diversiva para eludir la adopción de cambios de mayor enjundia. En el mundo, noventa y ocho países han adoptado el referéndum, sin embargo, apenas lo utilizan, con excepción de Suiza, que en el curso del siglo XX celebró cerca de cuatrocientos cincuenta referendos. Cfr. David Butler y Austin Ranney, *Referendums around the world*, Washington, American Enterprise Institute, 1994.

tivo, dispone que sólo la Cámara de Diputados puede convocar el referéndum, cuyos resultados son obligatorios y la ley resultante es promulgada de manera “automática”. El presidente, por su parte, también puede convocar a referendos, pero en este caso el voto no es obligatorio ni sus resultados vinculantes. El caso paraguayo es más ambiguo, porque reserva a la ley determinar cuándo el referéndum es vinculante y cuándo no.

En general el referéndum legislativo no ha sido una institución jurídica que haya tenido muy amplia acogida en el constitucionalismo iberoamericano. A pesar de que la iniciativa popular ha contado con simpatías, en cuanto al referéndum legislativo se ha producido una mayor reticencia, en buena medida para no erosionar las funciones de los órganos legislativos. Los referendos han sido frecuentemente utilizados para deteriorar o incluso ignorar las decisiones de los legisladores. Esta situación afecta también las facultades de control político de los congresos. De aquí que en muchas ocasiones los gobiernos son los más interesados en la práctica del referéndum legislativo.

El referéndum legislativo implica otros peligros. Si se utiliza como una forma no vinculante de consulta popular, en realidad se está subestimando la decisión de la ciudadanía, porque una vez conocido su parecer se puede o no tomar en cuenta; si por el contrario la opinión popular adquiere carácter vinculante por disposición constitucional, puede llegarse a producir una quiebra de la propia Constitución si lo que se sujeta a consulta popular no ha pasado por un control previo de constitucionalidad. Así, una ley sometida a referéndum podría contener normas inconstitucionales, aprobadas por la mayoría ciudadana.

Si los tribunales encargados de determinar la constitucionalidad de las leyes se tuvieran que pronunciar en sentido adverso a una norma aprobada mediante referéndum, se desencadenaría un conflicto de naturaleza política de gran magnitud que haría peligrar el Estado de derecho. La única vía de soslayar esa posibilidad sería el control previo de constitucionalidad de los proyectos sometidos a referéndum, pero ningún sistema constitucional iberoamericano que admite el referéndum legislativo prevé un tipo de control de esa naturaleza.

El caso del referéndum constitucional es diferente, pues por definición no existen reformas constitucionales contrarias a la Constitución. Cabría, no obstante, la posibilidad de que las reformas aprobadas fueran contradictorias con otras disposiciones de la propia norma suprema, lo que ocasionaría problemas de interpretación y aplicación, pero no presentaría el

riesgo de enfrentar a los tribunales constitucionales con la opinión mayoritaria de los ciudadanos.

Esta variante de referéndum ha tenido amplia acogida en las más recientes Constituciones de Iberoamérica. El referéndum constitucional aparece en las Constituciones de Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La Constitución brasileña, aun cuando no incluye al referéndum, ha sido definida, en cuanto a la forma de gobierno, mediante una consulta pública.

A pesar de coincidir en la adopción del referéndum constitucional, prácticamente todas las formas consignadas son diferentes. Esto demuestra la versatilidad de esta institución. En Colombia, por ejemplo, el referéndum no es complementario de la acción congresual, sino que representa una disyuntiva. La Constitución puede ser reformada por el Congreso, o por una Asamblea Constituyente, o directamente por los ciudadanos mediante referéndum. En Chile, cuya Constitución fue aprobada mediante referéndum, se admite el veto presidencial total o parcial a las reformas constitucionales que apruebe el Congreso, y si éste supera el veto, el presidente tiene el recurso adicional de convocar a la ciudadanía para que se pronuncie. En este caso el electorado actúa, en la realidad, para dirimir un conflicto entre órganos del poder, más que como cuerpo legislativo supremo. Este mismo procedimiento fue seguido por la Constitución ecuatoriana.

Con el referéndum constitucional se consigue un objetivo práctico muy importante: dar estabilidad al texto constitucional, cuya reforma se hace menos frecuente, sin restarle flexibilidad a la norma suprema para dar respuesta a las necesidades sociales de cada tiempo histórico. Además, a través del referéndum los ciudadanos ejercen un derecho, pero también cumplen un deber cívico: conocer su Constitución.

La otra institución cuya discusión se plantea es la concerniente a las candidaturas independientes. El artículo 175 del código electoral dispone que “corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Se alega que esa norma es restrictiva de las libertades constitucionales.

Es necesario tener en cuenta que puede haber sistemas democráticos que no sean representativos (por ejemplo, el suizo); lo que no ocurre es lo contrario: no es posible que haya sistemas representativos donde se carezca de un sistema democrático. Allí donde los mecanismos de la democracia electoral no funcionan, la representación política sólo es, en el mejor de los casos, una apariencia formal.

Si se parte de la premisa de que el sistema representativo descansa en el sistema democrático, y de que éste a su vez implica, entre otras cosas, la vigencia y positividad de los sistemas electorales que garanticen la eficacia del sufragio, entonces también se tendrá que admitir que los partidos son una pieza fundamental para la representación política. En efecto, la democracia exige elecciones libres, las elecciones suponen procesos de contención regulada, y la contención se produce entre fuerzas organizadas que ofrecen opciones a los ciudadanos. El derecho de asociación, base de toda organización política denominada partido, es también uno de los ejes de la democracia representativa.

Ahora bien, un fenómeno que tiende a minar las posibilidades de consolidación democrática, es la desconfianza en las instituciones. En el caso mexicano este es un problema de magnitud creciente. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México realizó una encuesta nacional sobre cultura constitucional, cuyos resultados denotan la erosión de la confianza en dos de las tres instituciones más directamente relacionadas con el sistema representativo: el Congreso y los partidos.<sup>2</sup> La tercera institución, los organismos electorales (Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), aparece, por el contrario, entre las mejor posicionadas de todas las instituciones públicas en cuanto a la confianza que inspiran.

Son muchos los factores que contribuyen a alentar la percepción negativa que la sociedad mexicana tiene del Congreso y de los partidos. El interés de los medios por desprestigiarlos, para mantenerse como elemento dominante de la opinión pública; la exacerbación de las tensiones propiciadas por el gobierno, con el Congreso y los partidos, para transferir a éstos las consecuencias de la ineptitud gubernamental; la incapacidad del Congreso para conducir proyectos viables de reformas institucionales, y los numerosos episodios de corrupción en los partidos, son parte de un cuadro patológico que ensombrece la vida política de México y que alienta entre los ciudadanos actitudes de desconfianza.

A ese panorama se suma la subsistencia de una estructura constitucional que organiza el poder en torno de una presidencia fuerte, pero que contras-

<sup>2</sup> En una escala de 1 a 10 las instituciones fueron calificadas así: universidades, 7.92; medios, 6.34; tribunales, 6.33; comerciantes, 6.12; presidente, 6.08; partidos, 5.47; policía, 4.48; diputados federales, 4.46. Véase Concha, H.; Fix-Fierro, H.; Flores, J., y Valadés, D., *Cultura de la Constitución en México*, México, UNAM, 2004, p. 62.

ta con la realidad política de un presidente débil. Al fracasar todos los intentos, muy endeble por cierto, de reformar al Estado, se ha mantenido un sistema constitucional diseñado para facilitar la acción de un partido hegemónico, pero no para procesar las tensiones naturales del pluralismo político. El aparato del poder exhibe problemas adicionales a la inadecuación estructural entre el sistema constitucional y la política real.

En ese contexto es comprensible que en México se registre una demanda en ascenso en cuanto a “ciudadanizar” (lo siento por el barbarismo) la vida pública. Las exigencias en ese sentido han tenido un doble motivo: durante la etapa del autoritarismo, la llamada “ciudadanización” de las instituciones permitía atenuar los efectos de la corrupción política; durante la etapa de anomia que ahora se vive, representa una posibilidad de compensar los efectos de la ineficacia política.

Los organismos electorales y los organismos para la defensa de los derechos humanos, por ejemplo, se forjaron en torno a la presencia de ciudadanos no comprometidos con partidos políticos. Estos criterios, acogidos por la Constitución y por sus leyes reglamentarias representan la descalificación, legislada, de la idoneidad ética de los partidos políticos. En México militar en un partido es un baldón que inhabilita para desempeñar cargos que lleven implícita la necesidad de contar con la confianza pública. La legislación mexicana introdujo el principio de pureza ética basada en la mayor distancia posible de los partidos.<sup>3</sup> Es comprensible que quienes han sido dirigentes políticos no sean considerados idóneos para desempeñar cargos en los organismos electorales, pero esto debería quedar sujeto a la decisión de quienes los designan y no formar parte de disposiciones que tienen un claro sentido casuístico. Tal vez en el ámbito de un sistema de partido dominante también se explique una reserva de esta naturaleza, pero de ninguna manera en una democracia plural competitiva. Esta orientación se ha exacerbado en otros sistemas, generando una fuerte corriente adversa a los partidos políticos.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 76 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales; el artículo 9o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>4</sup> En Bolivia, por ejemplo, la nueva Constitución que entró en vigor en abril de 2004 dispone (artículo 222) que “La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las leyes”. Y que (artículo 224) “Los partidos políticos y/o las agrupaciones

Como parte de ese proceso es natural que se plantee la exigencia de candidaturas independientes de los partidos políticos. En 2004 se registró incluso el hecho de que un aspirante a la presidencia iniciara su campaña de proselitismo sobre la base de ser un candidato independiente. Se quiere participar en los comicios sin el lastre del desprestigio que afecta a los partidos; la no militancia en un partido se considera una especie de certificado de integridad moral.

En esas circunstancias la disyuntiva es muy simple: se puede avanzar más todavía en la erosión de la ya exigua confianza en los partidos políticos, o se puede intentar un esfuerzo en la dirección opuesta. Independientemente de que la admisión legal o judicial de las candidaturas ciudadanas lleve a una mayor fragmentación del voto, es inconcuso que contribuirá al deterioro de la imagen de los partidos. Los resultados, desde un punto de vista constitucional, son claros: al debilitar a los partidos, se estraga el sistema representativo y, en esta misma medida, se relajan las posibilidades del control político sobre los gobiernos. En otras palabras, el énfasis en los atributos electorales de los ciudadanos sin partido fortalecerá a quienes desempeñen funciones de gobierno, porque los niveles de efectividad de los controles políticos tenderán a debilitarse. Adicionalmente, se auspiciaría el retorno de las viejas fórmulas personalistas (con todas sus secuelas de ejercicio patrimonial del poder y de autoritarismo) que caracterizaron la política mexicana del siglo XIX.

Toda disminución de confianza en las instituciones supone un mayor riesgo de retroceso autoritario. Por eso resulta crucial que, en vez de alentar esa tendencia, se emprendan acciones para contrarrestarla. Una de ellas es hacer cuanto sea posible para estimular la confianza en los partidos políticos. Las candidaturas independientes encuentran argumentos favorables precisamente entre quienes mayores reservas alientan en contra de los partidos. En el orden constitucional se aduce que la postulación por un partido como requisito para contender es una restricción de la libertad; ocurre que la Constitución también considera a los partidos como entes de interés público, y que es común a todos los sistemas constitucionales democráti-

ciudadanas y/o pueblos indígenas, podrán postular directamente candidatos a presidente, vicepresidente, senadores y diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales, en igualdad de condiciones ante la Ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella". Con ese motivo, el número de organizaciones políticas pasó de 18, en el proceso electoral de 1999, a no menos de 420 (*Cfr. The Economist*, Londres, diciembre, 11-17, 2004, p. 37).

cos sujetar ciertos derechos a su ejercicio colectivo. Nadie osaría proponer, por ejemplo, el ejercicio individual del derecho de huelga al margen de los sindicatos. En cuanto al derecho fundamental de la libertad, el sistema representativo es una de sus mejores garantías.

Las libertades individuales están tanto mejor protegidas cuanto más eficaz es el sistema representativo; en cambio, lo contrario es imposible. Una vez desmontado el sistema representativo, el ejercicio de las libertades individuales resulta también afectado. Una adecuada construcción constitucional debe procurar un equilibrio entre las libertades individuales y la representación política. La más avanzada de esas formas se traduce en compatibilizar la libertad absoluta de sufragio, con el mayor control posible sobre los aparatos partidistas<sup>5</sup> y sobre los representantes.

En este sentido debe apuntarse que el sistema representativo mexicano está todavía en construcción. Actualmente el sistema político mexicano combina los instrumentos de gestión y de representación. Es parcialmente representativo en tanto que existe un sistema electoral, suficientemente confiable, merced al cual son elegidos los legisladores; pero tiene semejanzas con una especie de gestión de negocios, en tanto que los representantes se autonomizan de los representados porque no rinden cuentas, al no existir la posibilidad de que, mediante la reelección, el representado evalúe y en esa medida controle a su representante.<sup>6</sup>

El sistema representativo es uno de los resultados de la concepción contractual de la sociedad. La vinculación entre el representado y el representante es el único medio de acreditar que el soberano es el pueblo, y que las autoridades constituidas legislan, gobiernan y juzgan en su nombre. Se trata, como es obvio, de un nexo muy débil y no es otra cosa que un constructo que permite establecer una base racional para justificar el poder del Estado. La posición iusnaturalista del contractualismo primigenio ha sido corregida desde una perspectiva racional, lo que ha permitido superar algunas objeciones del positivismo. Como un fenómeno estrictamente político, y con los “misterios”<sup>7</sup> que la doctrina apunta en torno a la representa-

<sup>5</sup> Sobre este tema véanse Carrillo, M.; Lujambio, A.; Navarro, C. y Zovatto, D., *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, 2003; Griner, S. y Zovatto, D., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA/IDEA, 2004.

<sup>6</sup> Cfr. Fernando Dworak (coord.), *El legislador a examen*, México, FCE, 2003.

<sup>7</sup> Cfr. Vanossi, Jorge, *El misterio de la representación política*, Buenos Aires, América Actual, 1972.



ción, hay un conjunto de reglas que permiten diseñar los sistemas representativos de una manera razonablemente eficaz.

En el caso mexicano el sistema representativo cedió ante las exigencias de consolidación del partido hegemónico, en 1933, y desde entonces se da una singular antinomia entre un sistema electoral, todavía en evolución, que ha alcanzado un nivel de desarrollo satisfactorio, y un sistema representativo mutilado.<sup>8</sup>

La institución de la gestión de negocios corresponde al género de los cuasicontratos, porque la acción del gestor produce efectos en la esfera jurídica de un tercero que no confirió mandato alguno a ese gestor. En el caso mexicano sí existe el mandato, pero no su correlato: la obligación de rendir cuentas y la capacidad de exigirlos. El sistema representativo mexicano ha sido puesto a la mitad del camino, entre una institución contractual y otra cuasicontractual; es un tercer género al que podríamos denominar precontractual.

En circunstancias como esa, introducir la figura de los candidatos independientes supondría alejar más todavía al sistema mexicano de la base contractual de la democracia constitucional. Si bien en este momento no existe en un nexo de responsabilidad del elegido ante el elector, al menos queda la tenue oportunidad de ejercer un cierto control sobre el partido que postuló al representante cuya reelección (y concomitante evaluación y control) todavía no permite la Constitución. Si esta opción también se cancelara, el dogma de la soberanía popular sufriría un nuevo retroceso en el sistema mexicano.

El elector que no puede valorar el desempeño de sus representantes, por lo menos debe conservar la opción de pronunciarse a favor o en contra del partido postulante. Esta posibilidad dista mucho de ser ideal, pero es preferible a someter al ciudadano a la incertidumbre completa de no saber cómo va a desempeñarse el elegido y no poder reclamar siquiera al partido del que fue candidato. Es habitual en las circunscripciones electorales que se reclame a los candidatos que una vez elegidos, no regresen; al menos los partidos sí reaparecen, periódicamente. Si también esta forma difusa de asumir responsabilidades fuera derogada, el elector mexicano sería, en el constitucionalismo democrático, uno de los más alejados de las institucio-

<sup>8</sup> Cfr. Valadés, Diego, "Adolfo Christlieb y la reelección de los legisladores", *Pro-puesta*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, febrero de 1999.

nes representativas. Distanciado del Congreso y de los partidos, ¿cuál sería el sentido del sistema representativo?

## II. REGULACIÓN DE LAS PRECAMPAÑAS

El código electoral define las campañas como un “conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto” (artículo 182). Agrega (artículo 183) que “se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas”. Las campañas tienen una duración que se inicia a partir del día siguiente al registro de las candidaturas y concluye tres días antes de la jornada electoral (artículo 190). Los periodos de registro varían; el más amplio corresponde a los candidatos presidenciales: entre el 1 y el 15 de enero del año de la elección (artículo 177). A partir del momento en que se inicia la campaña.

Con motivo de los actos previos a las campañas surgen varios problemas, pero los más importantes consisten en que las facultades de supervisión de los organismos electorales en cuanto a aspectos financieros y propagandísticos sólo existen con relación a los partidos y a las asociaciones políticas, por lo que las finanzas y la propaganda de las personas que eventualmente sean ungidas candidatos por los partidos, están fuera de ese control. Esta situación plantea problemas que se pretende resolver regulando las llamadas “precampañas”.

De manera general podría establecerse lo que es una precampaña, a partir de lo dispuesto por el artículo 182 en relación con el concepto de campaña. Esta opción, empero, se dificulta por las deficiencias de redacción del precepto pues, en sus términos, las campañas son actividades que realizan, conjuntamente, partidos y candidatos. Implícitamente, para que hubiera precampaña tendría que haber acciones también compartidas por esos mismos agentes: partidos y, en este caso, aspirantes a candidatos.

Ahora bien, puede ocurrir que en efecto los partidos realicen actos de selectividad para identificar a sus candidatos; pero en este caso podría hablarse de “precampaña” o de “campaña interior”, según la perspectiva que se tuviera. Cuando se procura atraer apoyos dentro de un partido para obtener la candidatura presidencial, por ejemplo, lo que se busca de manera directa no es la presidencia, sino la sola candidatura. En esta medida no se

puede hablar de precampaña para ser presidente sino de campaña para ser candidato, que pueden ser cosas parecidas, pero no iguales. La regulación de este proceso debe corresponder, exclusivamente, a los partidos políticos.

Hay otro problema diferente: puede darse el caso de personas que planteen su aspiración a una candidatura presidencial, pero no lo hagan en el ámbito de un partido determinado. Se trataría de una declaración de voluntad propia de las libertades públicas existentes, como resultado de la cual un partido podría ofrecer la candidatura formal a esa persona. Este es un caso en el 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.

Hay, sin embargo, un problema de mayor amplitud: ¿a partir de cuando, dentro o fuera de un partido, se podría considerar que una persona está realizando actos de precampaña? En rigor todo lo que se haga antes de una campaña es “precampaña”; el desafío consiste en cómo compatibilizar las libertades públicas, entre las que se inscribe hacer proselitismo sin restricciones, y la seguridad que debe tener una sociedad en cuanto a que ese espacio de libertades no sea utilizado para desviar el poder o para que se celebren pactos colusorios entre los aspirantes al poder y sus patrocinadores.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> En febrero de 2004 la Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2003, promovida por el Partido del Trabajo en contra de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, cuyo artículo 141 dispone: “Para los fines de la presente ley, se entenderá por: I. Precampaña electoral. El conjunto de actividades que de manera previa a la campaña electoral son llevados a cabo por los aspirantes a candidatos a cargos de elección popular”. A su vez el artículo 142 señala: “Los ciudadanos aspirantes a candidatos de elección popular, no podrán producir o difundir propaganda de precampaña antes de noventa días del inicio del proceso electoral”. En los considerandos de la sentencia se precisa que: “la denominada precampaña electoral no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público; por tanto, el que se impongan ciertos límites a estas actividades preelectorales no es inconstitucional en sí mismo, ya que lo que con ello se persigue es dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución federal... En este sentido, la garantía de libre manifestación de ideas, consagrada en el artículo 6o. de la Constitución federal, que en el presente caso se encuentra sujeta a las prescripciones que en materia electoral establecen los artículos 41 y 116 de la propia Constitución, no se ve violentada... El hecho de que se imponga un límite de noventa días para el inicio de precampañas políticas tiene como fin

Habitualmente se piensa en el riesgo de que las organizaciones delincuenciales avituallen a los aspirantes presidenciales; pero no es necesario llegar a tanto, porque también quienes actúan dentro de la ley pueden intentar poner el poder político al servicio del poder económico.

Cuando los sistemas representativos funcionan adecuadamente, los congresos se vuelven un centro de atención especial para los grupos de interés, y es una práctica (que en México no está regulada), que los cabilderos ofrezcan recursos para todos los actos de proselitismo (llámense campañas o precampañas) de los legisladores, de los gobernadores y de los presidentes. Este es un problema que en México ha venido quedando sin atención, en tanto que todavía no existe la reelección de los legisladores ni de los municipios; pero será un grave descuido dejar que el tiempo avance sin adoptar reglas para el cabildeo que resguarden, tanto cuanto sea posible, el ejercicio ético de la actividad congresual. Desde luego, adoptar la reelección sin que previamente existan estas medidas sería exponer a los representantes a las fuertes y nocivas presiones de los grupos de interés. Los cuerpos colegiados se pueden corromper a pesar de los mecanismos de salvaguarda; el peligro es tanto mayor cuanto más débiles sean los instrumentos de control aplicables a sus integrantes.

La estructura de la empresa en México es muy diferente de la que se observa en el mundo altamente desarrollado. En México los procesos de concentración del poder político corren paralelos a los de concentración de la riqueza, de suerte que un corto número de personas determina la política empresarial y financiera del país. A su vez los medios de comunicación suelen ser empresas en las que se registra una alta concentración de poder personal de decisión por parte de los propietarios; adicionalmente, los medios dependen, en términos financieros, de un reducido núcleo de anunciantes, lo que pone en manos de muy pocas personas una gran capacidad de influir e incluso de tomar decisiones por lo que respecta a la agenda pública que fijan los medios. Las normas mercantiles que regulan la

el controlar, entre otras cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos; por lo que resulta procedente reconocer la validez de los preceptos legales impugnados”. Como se puede advertir, la Corte interpreta como precampaña la serie de actos inmediatamente anteriores a la campaña formal, cuyo propósito es alcanzar una candidatura, y la limitación aceptada consiste en que no pueden “producir o difundir propaganda”. No limita, por ende, otras actividades de proselitismo.

estructura empresarial mexicana, las condiciones del mercado bursátil y el ahorro interno no han generado la suficiente dispersión del capital de las empresas, por lo que su relación en cuanto a la orientación de la política del Estado es mucho más sensible que en países con una economía más dinámica y con menores niveles de acumulación personal de poder económico.

Un factor adicional de preocupación por cuanto hace al dinero en la política, consiste en la vulnerabilidad ante los inversores y ante los gobiernos extranjeros que pretendan influir en la política nacional mexicana. Las orientaciones políticas de México pueden tener repercusión en las condiciones del mercado de trabajo estadounidense, y la conexión entre ambas economías hace que la mexicana actúe con una evidente dependencia de la norteamericana. Es imposible prever cuándo se dará una interferencia mediante el patrocinio subrepticio de precandidatos, pero el hecho es que México no cuenta con instrumentos para controlar un fenómeno como ese.

También hay que considerar que si una persona no ha recibido aportaciones ajenas pero ha invertido parte de su fortuna personal o familiar, también puede distorsionar el proceso electoral. En términos generales lo que debe prevenirse es que la política de un Estado democrático se convierta en un espacio donde para prosperar se requiera de dinero, propio, prestado o regalado, porque entonces la democracia se transforma en plutocracia, timocracia o cleptocracia, según el caso.

Finalmente, queda el problema de la propaganda oficial, como forma encubierta impulsar candidaturas diversas. Una expresión de este fenómeno es la cada vez más frecuente presencia de los gobernadores de los estados en los medios nacionales de comunicación, haciendo gastos propagandísticos excesivos por su monto y por objetivo. Se trata de la utilización de recursos públicos para promover la imagen personal de quienes se ostentan como precandidatos presidenciales. Este fenómeno también deberá ser regulado. Destinar recursos públicos a la promoción personal de los gobernantes debe ser considerado como delito.

Como se puede ver, el problema de las llamadas precampañas se debe encaminar a las fuentes de financiamiento de los aspirantes a la presidencia (y por extensión a los restantes cargos electorales), dentro y fuera de los partidos. Las lagunas legales no pueden ser aprovechadas en perjuicio de una democracia endeble, de una sociedad pobre y de un país vulnerable.

Pero, por otro lado, tampoco se pueden establecer mecanismos que limiten la libertad social en aras de la seguridad nacional.

La vida democrática se enriquece en la medida en que haya un ámbito de libertades propicio para que quienes tengan interés en dar a conocer sus propuestas o sus puntos de vista con relación a los problemas nacionales, e incluso lleven a cabo actos de proselitismo, lo puedan hacer. Ambas opciones corresponden al ejercicio de derechos fundamentales propios de un Estado constitucional. Por otra parte, en muchos casos sería difícil diferenciar entre quienes aspiran a un cargo público y quienes sólo tienen como objetivo emitir opiniones a través de la cátedra o de los medios, o en reuniones sociales, profesionales o políticas, por ejemplo. No sería posible sustentar limitaciones para los primeros y conferir márgenes de acción mayores a los segundos.

No se puede precisar cuándo, pero la reelección de los representantes se admitirá como parte de un proceso natural de la democracia constitucional mexicana. Asumiendo que esto suceda, es necesario advertir que el fenómeno de las llamadas precampañas será visto desde una perspectiva muy diferente de la que ahora prevalece. Una vez que los legisladores queden sujetos a un escrutinio que en este momento no se da, será comprensible que a lo largo de toda su gestión actúen de forma que sus electores los identifiquen y, eventualmente, los apoyen en la reelección. A su vez los numerosos aspirantes a los mismos cargos deberán hacerse presentes ante las circunscripciones que les correspondan, para estar en aptitud de disputar con éxito una elección a quienes les llevan la hipotética ventaja de estar en funciones de poder. Limitar las actividades de proselitismo en esos casos sería hacer nugatorios los efectos de control ciudadano que la reelección permite.

Resulta claro que algunos de los planteamientos en el sentido de introducir controles legales amplios para las precampañas, son respuestas de coyuntura en buena medida condicionadas por la desconfianza y por la precariedad del sistema representativo. El sistema electoral mexicano forjó una cultura reglamentista que tuvo sus ventajas para salir de la etapa autoritaria, pero que nos puede regresar a ella si la convertimos en una constante. En los sistemas cerrados la prolijidad de la norma ataja los excesos del poder; pero en los sistemas abiertos esa frondosidad limita las libertades de la sociedad.

El problema de las precampañas, por tanto, no debe afectar a los aspirantes al poder impidiéndoles que den a conocer sus posiciones o que realicen actos de proselitismo. Esto, además de ser contrario a las libertades constitucionales, empobrecería considerablemente la vida democrática. La democracia es, entre otras cosas, un sistema que se identifica con la deliberación libre, intensa, constante, de todo cuanto interesa o puede llegar a interesar a una sociedad; también es un sistema que garantiza la concurrencia de todas las tendencias en la lucha por el poder. En el Estado constitucional democrático la base de su legitimidad radica en la libertad de actuar, decidir y elegir de los miembros de su comunidad, y de controlar jurídica y políticamente a los titulares de los órganos del poder.

Lo que debe regularse no es la libertad de los actores políticos para hacer política; lo que debe regularse es que esos actores no queden expuestos a la tentación o a la presión de recibir dinero de manera encubierta. Es necesario, por ende, establecer las reglas para conocer las fuentes de financiación que los candidatos postulados por los partidos hayan tenido en un periodo que se estime razonable, previo a la campaña. Las declaraciones de apoyos recibidos y de gastos realizados durante una etapa previa a la candidatura formal permitirá conocer los posibles compromisos que haya adquirido el candidato en la fase de su actividad preelectoral.

El periodo que deba ser considerado relevante para que los candidatos informen no deberá ser superior al que corresponde al cargo al que aspire, porque entonces se podrían atribuir intenciones electorales a todas las personas a lo largo de su vida. Me parece sensato que en cada caso se exija que la información sobre ingresos y gastos políticos corresponda al periodo que medie entre el último proceso electoral que se haya verificado, similar al proceso en que vaya a participar el candidato.

Es evidente que la información que el candidato proporcione tendrá que ser consistente con la de naturaleza fiscal, por lo que las autoridades electorales deberán quedar facultadas para revisar también las declaraciones correspondientes. Si los apoyos recibidos han sido canalizados a través de organizaciones (asociaciones políticas o civiles), así deberá aclararse, y los correspondientes estados de cuenta se harán igualmente del conocimiento de la autoridad electoral.

La norma deberá establecer a partir de qué monto los recursos se considerarán excesivos y constituirán un impedimento para ser postulado. Dentro de ese monto deberán cuantificarse los apoyos recibidos en especie. Es

necesario realizar el mayor esfuerzo posible para alcanzar la equidad en la lucha por el poder, porque de otra suerte la política se desnaturalizará. Bastantes son los riesgos de la lucha por el poder político como para que además se le adicione la lucha por el poder económico.

El gran debate medieval se libró en torno al ejercicio, separado o confundido, del poder temporal y el espiritual. De ese debate resultó, nada menos, el Estado moderno. El Estado contemporáneo tiene ante sí una disyuntiva semejante: mantener diferenciados el poder político y el poder económico. Allí donde las fronteras entre ambas formas de poder se diluyan, habrá desaparecido el Estado moderno. La secularización del poder político fue axial para la construcción del Estado; en la actualidad será central, para su pervivencia, que la política se sustraiga a la influencia pecuniaria en expansión.

Quevedo ironizó señalando que “poderoso caballero es don dinero”. El dinero, desde la antigüedad, ha sido visto como una causa de corrupción del poder; pero el gran giro es que puede dejar de ser una fuente corruptora para transformarse, por sí misma, en una instancia actora. El dinero contra el poder genera corrupción; el dinero en el poder produciría un fenómeno que todavía no imaginamos, pero que sin duda generaría nuevas formas de dominio ajenas por completo a las que entendemos por democracia. Que eso ocurra o que lo podamos evitar, guarda una íntima relación con los sistemas electorales que seamos capaces de construir.

Tradicionalmente se ha contemplado a los sistemas electorales como mecanismos para facilitar el acceso al poder político; ahora habrá que comenzarlos a ver también como instrumentos para preservar la naturaleza política del poder.

### III. PROBLEMAS ÉTICOS DE LAS CAMPAÑAS Y DE LAS PRECAMPAÑAS

Independientemente de la regulación concernida directamente con los recursos utilizados por los candidatos en la fase previa a su postulación, conviene examinar otro fenómeno que resulta de la intensidad de las precampañas.

Muchas personas que procuran consolidar una base política de apoyo para ser postuladas, a menudo no obtienen la candidatura a la que aspiraban. En la medida en que ya han tejido una red de alianzas y de compromisos, y han proyectado una imagen ante el electorado, se vuelven per-



sonajes atractivos para otros partidos con menor nivel de implantación electoral o cuyos prospectos de candidato son menos convincentes. Se produce entonces un cambio de lealtades, y los tránsfugas contienden contra su propio partido. Este fenómeno se perfila como una tendencia en ascenso, y está perturbando de manera también creciente la vida interna de los partidos y la valoración que los ciudadanos hacen de la política y de los partidos.

Es evidente que cuando un político cambia de campamento con la facilidad que se ha venido registrando en México durante los últimos años, los electores pueden tener una duda fundada acerca de las convicciones de los políticos: tanto de los que emigran cuanto de quienes los acogen. Lo que se muestra es que la estructura programática de los partidos cede ante el interés por obtener una posición de poder, y que los principios de los políticos son menos consistentes que sus ambiciones personales.

El transfuguismo es una especie de subproducto de numerosas precampañas, y no se le ha puesto la atención debida en cuanto al efecto erosivo que tiene en el ánimo de los ciudadanos. El transfuguismo denota la poca seriedad y el escaso compromiso de una parte de la clase política mexicana, e impide saber quiénes sí creen en cuanto dicen. El pragmatismo forma parte de los estilos de la política electoral mexicana de nuestro tiempo.

A ese fenómeno se suma otro, que no guarda relación directa con las precampañas, pero que en ocasiones las ha acompañado: las alianzas electorales. Estas alianzas han sido importantes para que el pluralismo se consolide, pero también pueden ser una causa más para que el elector medio desconfíe de los partidos y se retraiga de los comicios. En numerosos procesos locales ha sido posible advertir alianzas del más variado y antitético perfil. En unos casos el partido A se ha aliado con el B para combatir al C; en otros el A y el C han enfrentado al B, y en unos más el C y el B se han opuesto al A.

En el caso de las alianzas estamos ante un problema ético que escapa a las posibilidades normativas. Es deseable, en todo caso, que los dirigentes recapaciten y adopten decisiones más congruentes con las expectativas de los ciudadanos. El caso del transfuguismo, en cambio, sí es susceptible de regulación. Bastará con algo tan sencillo como establecer en el Código electoral que para ser candidato se requiere no haber militado en otro partido durante el año anterior a la postulación, para que el incentivo de emigrar en la etapa previa a la elección desaparezca y con ello se atenúen

también las tentaciones de extorsión en el interior de los partidos, que a veces trascienden a la opinión pública.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema electoral mexicano se ha ido construyendo paulatinamente, a partir de la reforma constitucional de 1977. Sucesivas adecuaciones permitieron llegar a 2000 en un ambiente de razonable certidumbre en cuanto a la imparcialidad de los organismos electorales y a la pulcritud general de los comicios. La experiencia demostró que esas expectativas eran fundadas. Al momento de preparar y publicar este trabajo en homenaje a Jorge Fernández Ruiz, notable investigador siempre preocupado por los problemas sociales y políticos del país, se avecina el proceso electoral que se llevará a cabo en 2006.

Las reformas legislativas son indispensables para evitar que las tensiones acrezcan, que la lucha política se desboque y que se dude, como consecuencia de los hechos o como estrategia deliberada, de la legitimidad del proceso. Por diversas causas no parece existir la misma percepción que había en 2000, en cuanto a la transparencia del proceso electoral federal. Los partidos han optado por desacreditar a los organismos electorales y por impugnar la legalidad de las elecciones estatales que se han venido registrando. Una vez más se habla, de manera insistente, de fraude y de corrupción electorales; el discurso de la impugnación frontal y sistemática proyecta sombras de duda entre la población, que no siempre alcanza a distinguir lo que es un posicionamiento estratégico, de lo que ocurre en la realidad.

La retórica de la intransigencia está permeando la vida política de México y supone un riesgo ante unas elecciones en las que se podrán alcanzar niveles de crispación anímica. Este panorama hace imperativo un esfuerzo por introducir reformas a la normativa electoral en el sentido de procurar una mayor equidad y transparencia en los comicios.

En México tenemos una democracia incipiente que no se ha podido consolidar, entre otras cosas, por no haber reformado la organización y el funcionamiento del poder, y por no haber desarrollado una cultura democrática basada en la respetabilidad de las instituciones. En este contexto la reforma electoral es un factor a considerar para mantener la estabilidad política de México.