

Financiamiento de campañas y partidos políticos

Los medios de comunicación

Juan Rial

INTRODUCCIÓN

En el siglo XIX los actos de masas en grandes plazas, los discursos desde balcones de sedes partidarias o de casas de gobierno, así como las reuniones numerosas en grandes locales partidarios fueron los actos primordiales de la política para demostrar fuerza y obtener la adhesión de la ciudadanía. Hoy, con una forma de vida que ha implicado la división de la sociedad en segmentos heterogéneos y con pautas culturales diferentes que implican otra territorialidad y otra forma de relacionarse con el trabajo, con el entretenimiento, con la vida diaria, los medios de comunicación masivos han asumido un papel dominante, tratando de sustituir la falta de la homogeneidad que proporcionaba antes la movilización política que tenía por escenario calles, plazas o grandes auditorios utilizados por los partidos políticos.

La política, actividad que, pese al crecimiento de la participación, sigue residiendo en la toma de decisiones que suponen «acuerdos y disensos entre caballeros»,¹ sigue realizándose primordialmente en gabinetes ministeriales, comités, salas de comisiones, hemiciclos parlamentarios, mas necesita la amplificación y la alimentación que proveen los medios de comunicación social. Pero la actividad política requiere de legitimación diaria y no sólo de la legalidad que proviene de un acto electoral repetido periódicamente. Esa legitimidad se obtiene a través de la aparición en los medios. También ellos son protagonistas de las campañas electorales, por lo que gran parte de la acción política de nuestro tiempo tiene por escenario las muy diversas formas de comunicación existentes en medios radiales y televisivos.

1. Utilizamos la fórmula tradicional pero, obviamente, la política incluye a las damas.

Estos medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a unos comicios, los ritmos y los temas de una campaña; influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión de sus mensajes. También fijan la agenda de discusión política para el gobierno y para la oposición en los períodos interelectorales. En sus espacios se suele ganar o perder la legitimidad que permite o no una gobernabilidad eficaz.

La agenda que conforman los integrantes de la clase política, las instituciones de la sociedad y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el campo de la acción cívica y los propios medios, a través de su posición editorial, es retroalimentada por el sondeo de la opinión pública a través de encuestas y estudios cualitativos, cuyo resultado pasa a ser parte de la constantemente renovada agenda pública al ser difundidos por los medios.

Los medios integran estructuras culturales que informan, entretienen, educan, manipulan y forman la opinión de la población. Son, a la vez, empresas comerciales de servicios, que buscan el lucro a través de sus actividades, con independencia de los cambios que se registren en la escena política. También son importantes actores políticos pues expresan los intereses económicos y sociales de quienes los controlan y de sus aliados. Los medios proveen una escena en la cual el político «representa» frente a la población, permiten la manipulación de símbolos con una capacidad de amplificación enorme, encuentran al individuo en su intimidad, sin necesidad de que tenga que transformarse en parte de una masa como en el pasado, cuando para ser parte de la acción política debía estar en las movilizaciones callejeras. Estas últimas no se abandonaron, pero pasaron a ser parte del espectáculo mediático. Se hacen para que las registre la televisión, o se informa sobre su realización en la radio o en la prensa.

Los medios actúan directamente buscando una incidencia práctica, pero también lo hacen en forma «negativa» cuando se apela al silenciamiento de una cuestión a discutir, buscando que el tema desaparezca de la agenda pública. En los medios se expresan, indirectamente, los concesionarios de quienes tienen el control de una onda electromagnética que, por lo general, es propiedad del Estado; o, directamente, los periodistas que trabajan en ellos, así como los dueños de los medios impresos.

La representación institucional asumida por los partidos y los órganos previstos por las cartas magnas, los parlamentos, es propia de una sociedad,

una economía y un estadio tecnológico superado, pero que no ha encontrado todavía un sustituto adecuado. Hoy la gran batalla política en los regímenes democráticos se libra en los medios de comunicación, día a día, y muy en especial en períodos electorales.

En esta época, el político exitoso debe ser un comunicador, alguien con capacidad de enamorar a la cámara y encantar a los micrófonos. Debe influir para lograr que el *priming*, esa «imprimación» que los medios imponen a la opinión pública, sea favorable a sus intereses, creando una agenda pública que permita llevar adelante sus decisiones de gobierno y obtener un buen resultado electoral. Tiene que lograr que esa agenda presente en forma favorable sus posiciones y su persona, de ahí la importancia de las encuestas acerca de la popularidad y la confianza en los líderes e instituciones políticas. Al mismo tiempo, el político debe tratar de remontar corrientes adversas impuestas por la comunicación de sus adversarios, saber dónde están los límites de un discurso creíble. Así como encontrar el tono adecuado para discrepar con la opinión pública, especialmente en temas escabrosos como los económicos y los referidos a las políticas sociales, sin llegar a enfrentarla totalmente, pues ésta representa el sentimiento de un electorado que siempre quiere beneficios y derechos y no acepta tener que enfrentar costos y obligaciones.

Nos estamos refiriendo más al político que al partido. El partido ha pasado a un segundo plano, pues se trata del tiempo de la política personalizada: el líder es percibido como más importante que la maquinaria partidaria. En América Latina, en las décadas recientes, el decaimiento de las definiciones ideológicas y la desaparición de los partidos que encuadraban simpatizantes y militantes ha acentuado la política puramente personalizada. El líder siempre ha tenido una posición privilegiada sobre cualquier estructura organizada pero, últimamente, ante los cambios registrados en el papel del Estado, de la política y de los partidos, se han acentuado estas formas personalizadas que han creado aparatos al servicio de un líder; muchos de ellos caracterizados por su carácter efímero, por ser sólo el vehículo de la persona que, en forma circunstancial, logró captar una mayoría en la escena política. Es notorio el desajuste entre institucionalidad y prácticas políticas cotidianas debido a los cambios que han ocurrido y siguen ocurriendo constantemente en la sociedad, fruto de la tecnología, de nuevas formas de producir, distribuir y consumir bienes y servicios. Entre ellos se registra la situación de los medios de comunicación que sólo recientemente merecieron la atención de los legisladores y de los actores de la política, al comprobar su importancia.

Si se hubiese pedido a un observador de una sesión del Parlamento de cualquier país en los años cincuenta y sesenta del siglo XX que relatase cómo transcurría ésta, presumiblemente habría contado que una buena parte de los legisladores no atendía al orador de la sesión plenaria; que muchos comentaban entre ellos, o leían el diario; que, si la sesión era larga y tediosa, algunos dormitaban en sus bancas frente a ceniceros llenos de colillas y tazas de café; mientras muchas de las bancas estaban vacías, manteniéndose el quórum mínimo. No es muy diferente lo que ocurre hoy en día, donde habría que agregar el constante uso de teléfonos celulares. Sólo que entonces no había impías cámaras de televisión que registraran esas intimidades ayudando así a que el Parlamento y las viejas prácticas fuesen cayendo en una constante deslegitimación. A lo que se agregó la necesaria preeminencia del Poder Ejecutivo en el manejo de los asuntos públicos, que afectó el prestigio de la institucionalidad representativa ante la población. Como contrapartida, el político tuvo que presentarse directamente ante la ciudadanía, y para eso recurrió a un creciente uso de la comunicación social.

El político tuvo que aprender a utilizar nuevos registros de voz y manejar nuevos tiempos. El gesto fuerte y la voz atronadora, propios del balcón o la plaza pública, no tienen cabida en la radio, un medio cálido, íntimo. Los gestos ampulosos propios de la plaza deben modificarse al enfrentar la cámara de televisión, un medio frío. El discurso de la plaza podía llevar un tiempo largo, más aún el que se pronunciaba en el recinto parlamentario; pero no tiene cabida en los tiempos actuales de la radio, pautada por tandas publicitarias y por programas acotados, y menos en la televisión, donde los segundos valen mucho dinero y lo máximo a emplear en un mensaje político es un minuto. Los viejos recursos sólo tienen lugar cuando son parte del espectáculo que se da en la calle, tendente a la exaltación emocional, pero cuyo fin es sólo la palabra y el gesto efectista que puede ser recogido en escasos segundos por las cámaras o las grabadoras.

La vieja fórmula representativa no puede mantenerse sin correcciones en tiempos de aumento de la participación, así sólo sea por la vía pasiva de ser parte de una audiencia. La organización institucional, la *fórmula política* apelando a la terminología de Gaetano Mosca (1939, 2), dominante hoy en día, es sólo una: la democracia representativa, la que convive con una serie creciente de mecanismos de democracia semidirecta y con la retórica constante en pos de una democracia participativa. En la práctica convive con mecanismos informales, de uso diario, que apuntan a crear una estructura de comunicación social permanente.

Los actuales regímenes democráticos se crearon en tiempos en los que los medios dominantes eran los escritos y la prensa partidaria llegaba sólo a una parte de la población. Al mismo tiempo, en el siglo XIX, un sector muy importante de la población no tenía derecho a voto y era iletrada. Con el avance de la educación básica y con el cambio tecnológico y los requerimientos de la industria, tras la expansión de la ciudadanía, el político y las organizaciones políticas, los partidos, debieron alcanzar a un público mayor. En una primera etapa se apeló a la fórmula *partido + imprenta + diario + escuela*.

Avanzado el siglo XX, se popularizan los grandes actos de masas escenificados con canciones transmitidas por altavoces, ropa especial para los militantes (dadas las tendencias de los años treinta, uniformes de estilo militar) y el discurso del líder o los líderes. En esos tiempos se trataba de llegar a vastos sectores de la sociedad percibidos y autopercebidos como homogéneos.

Hoy el político debe alcanzar a muy diversos sectores que, cada vez más, difieren en sus intereses y formas de vida. Los medios son un gran homogeneizador, pero, al mismo tiempo, también un segmentador. Los programas de radio y televisión tienden a acercarse a un sector social, de edad o de género específico. Con ellos se busca alcanzar a los diversos sectores sociales que están bajo el impacto de distintos efectos que apuntan a crear opiniones y actitudes, sobre todo orientadas hacia el consumo, a cuyo interior también está el de ideas o simpatías hacia partidos o, más específicamente, dirigentes de partidos. Para el político que sabe dominar estos medios se abre una parafernalia de nuevos recursos a su disposición: la radio, la televisión en todas sus formas, abierta, por cable o satelital, los diarios y revistas, las gigantografías que se colocan en sitios importantes de la ciudad y, recientemente, Internet. El gran medio masivo es la imagen. Permite el conocimiento e «imprimir» en el público imágenes que sientan las bases para una actitud de simpatía o de rechazo. Esta primera manipulación simbólica para la que se usa la televisión, se amplifica con la radio que permite seducir con la voz y también, si el tiempo es mayor, apelar a argumentos de debate. La gráfica afirma los símbolos al volverlos fijos durante más tiempo. La prensa permite también debatir, con mayor profundidad. A ello se agregan actos precisamente escenificados y destinados más a su difusión por la televisión que a ser, por sí mismos, piezas de propaganda. Las páginas o los foros de discusión en Internet también son un recurso para el político y para el partido,

así como el envío de correo «personalizado», sea por vía electrónica o tradicional. De este modo, el político y los partidos pueden elegir diversas formas de acercarse a distintos públicos.

En el pasado el control de los circuitos de comunicación era relativamente más sencillo al tratarse de una política letrada de elites o, a lo sumo, de una de masas homogeneizadas a través de un movimiento de corte autoritario que podía ir del populismo al totalitarismo. Los medios escritos, el periódico, la revista, el folleto o el libro, circulaban entre los sectores de elite y se complementaban con la escuela como organización socializadora. La masificación se daba a través de un contacto directo entre el líder y la masa. En la primera fase de emergencia de los medios de comunicación modernos, la radio sirvió de amplificador, pero todavía no era un sustituto a la concentración de grandes grupos de simpatizantes y militantes en la calle.

En la actualidad, el político no sólo debe negociar por un espacio en los medios sino que debe aprender diversos géneros para poder comunicarse, debe ser un poliactor (-triz). Así, algunos intervienen en programas de televisión de carácter cómico, de gran audiencia en los sectores populares, y participan en el espectáculo, en otros casos cantan o bailan. También son parte de almuerzos, programas de cocina en los que demuestran sus habilidades, o hasta opinan sobre moda. El político se ve sometido a la necesidad de interpretar un personaje más en la industria del infoentretenimiento. Debe aceptar un cambio en los símbolos políticos. Los antiguos, referidos a la identificación con colectivos tales como clases, han perdido trascendencia y hoy hay que hablar de lo cotidiano. El dirigente partidario debe «representar» al ciudadano medio, a esa mayoría que quiere expresar su voz, aunque sea «oblicuamente» a través de «alguien como uno». El poder es difícil de obtener sólo mediante una concepción de identificación con la organización política; por el contrario, se trata de poner en marcha concepciones «sumatorias», que buscan agregar el máximo de voluntades con base en una ligera plataforma edificada gracias a la comunicación social. Como es obvio, esto va más allá del mero uso de los medios de comunicación social como transmisores. Se trata, en principio, de crear una «maquinaria» de comunicación que pueda utilizar esos medios.

Estamos también en el tiempo de un Estado que ya no tiene esa capacidad de regular la sociedad de la que dispuso en el prematuramente fenecido

siglo xx. Para poblaciones afectadas por problemas de desempleo, y por la fuerte incertidumbre que éste genera, el político y el partido no hacen lo que presuntamente deben, es decir, velar por los intereses de sus representados. No hacen lo suficiente por mejorar la condición de la vida cotidiana de quienes sufren esa incertidumbre ante el futuro. En buena parte de los países, el Estado fue el alfa y omega de la vida cotidiana, sea bajo formas de Estado de bienestar, o simplemente como Estado asistencial. Su instrumentación varió entre el universalismo que prescribía la norma y el clientelismo que, poco a poco, devino «horizontal» al atender no sólo a personas individuales sino a vastos grupos pertenecientes a sectores menos favorecidos; cubrió así las demandas de importantes sectores de la sociedad que hoy no tienen ese referente como fuente de ayuda para sus problemas. El Estado protector ha decaído en su acción y hoy, para ellos, la política y los políticos son fuente de desencanto.

Tampoco dispone el político de herramientas para practicar el clientelismo, especialmente el de carácter horizontal que abarca a vastos sectores. También es acusado de practicar o, en el mejor de los casos, de encubrir casos de corrupción, o es percibido como parte de un grupo que sólo se interesa por sí mismo y sus luchas faccionales de poder. Todos estos vicios que van a la cuenta de los partidos son amplificadas por los medios que venden noticias. El político y sus escándolos lo son. No lo es, o sólo en menor medida, aquello que se refiere al cumplimiento de su deber, tema del que se queja con amargura el político. Es que, durante largo tiempo, tanto los populistas como los autoritarios sólo mostraban éxitos y ninguna clase de problemas. El péndulo, en tiempos de libertad, va hacia el otro extremo.

La representación institucional y la representación simbólica se han divorciado y hoy la tarea del político y de las organizaciones partidarias es tratar de llegar a un arreglo, un pacto, con quienes, en lo primordial, manejan la segunda. Los medios son los grandes protagonistas. Hasta el presente los arreglos entre los dos sectores distan de ser satisfactorios.

1. LIBERTAD DE INFORMACIÓN Y EQUIDAD EN LA COMPETENCIA

En las páginas de *El Federalista* (Hamilton *et al.*, 1999) y en su práctica como político, Madison sostuvo la necesidad de evitar los peligros que Hamilton veía: que un sector mayoritario oprimiese a las minorías o que ocurriese lo

contrario, que las minorías tuviesen de «rehén» a las mayorías; fenómeno este último que Tocqueville denominó la «tiranía de las minorías» (1995). La mayoría, para serlo, debe ser legítima y razonable, no puede imponerse sobre todos los intereses de la minoría sin tenerlos en cuenta. De ahí que una definición moderna de democracia se acerca a la descripción de lo que Robert Dahl denomina «poliarquía» (1971).

Madison, sin embargo, también consideraba que todos los ciudadanos de una república debían influir en la toma de decisiones. La afirmación se hacía en tiempos en los que la ciudadanía era restringida y elitista. El reclamo entre libertad e igualdad se ha inclinado siempre en favor del aspecto libertario. El refraseo de la igualdad en la forma de equidad, es decir de oportunidad y acceso para que todos lleguen a tener las mismas posibilidades, es una manera de tratar de retomar los términos de la cuestión expresada en las famosas tres palabras que sintetizaron los fines de la Revolución Francesa. La elección supone una expresión igualitaria de la ciudadanía, pues cada persona tiene un voto. Pero esa igualdad primaria puede verse como una inequidad si quienes compiten en la elección no disponen de las mismas oportunidades para poder ser conocidos y, por consiguiente, captar la voluntad del electorado.

La organización institucional representativa se basaba, precisamente, en la idea de lograr mayorías razonables que tuvieran en cuenta los diversos intereses. Se trataba, en términos de Madison, de un proceso «que afina y amplía la opinión pública pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos» (Hamilton *et al.*, 39). Con ello se buscaba eludir los impulsos del momento o las inclinaciones temporales que normalmente pueden tener sectores amplios de la población que reaccionan de manera emocional frente a hechos que los afectan en su vida cotidiana.

Cuando se crean las formas republicanas, durante el tiempo de la revolución nortatlántica, las facciones eran mal vistas y, por eso, los partidos recién comenzaron a aceptarse legítimamente como actores en el campo político a fines del siglo XIX, llegando a principios del siglo XX a ser parte esencial del sistema político, cuando Kelsen se refirió a este sistema de «partidocracia» en su estudio de 1932 (Kelsen, 1999; García-Pelayo, 1986). Hoy el péndulo se ha desplazado nuevamente, si bien los partidos y movimientos siguen existiendo y, en algunos países donde la estructuración de la vida política ha perdurado, continúan siendo el referente principal; en

otros, se ha personalizado la política y el actor principal ha pasado a ser el dirigente, el líder.

El reclamo de libertad de información para las diversas fuerzas políticas partidarias ha crecido en forma constante con el proceso de desarrollo de la democracia. Dado que, poco a poco, la principal actividad de los partidos consiste, precisamente, en ganar elecciones y supone un importante acceso a los medios de comunicación social, uno de los reclamos primarios se refiere a la necesidad de acceder a éstos y a que exista equidad en el tratamiento a las diversas fuerzas partidarias.

La libertad de información supone que cada fuerza partidaria puede comunicar sus puntos de vista ideológicos y programáticos, a través de sus dirigentes, a todos los ciudadanos. La equidad parte de la idea de que todas las fuerzas políticas tienen oportunidad de expresarse, que hay un mínimo de tiempo y espacio de los que debe disponer cada partido o candidato en los medios, y que el tiempo y el espacio deben ser otorgados de acuerdo con la representatividad que tiene cada uno, hecho medible sea a través de las encuestas sobre opinión pública o en los comicios, cuando cada fuerza se puede estimar con facilidad por el número de votos que obtuvo.

En la práctica estos principios de equidad son difíciles de cumplir. Los intereses de quienes están a cargo de los medios de comunicación suelen introducir sesgos. Los dueños de los medios, sean grupos familiares o colectivos (sociedades anónimas), se enlazan con grupos económicos o ideológicos y, eventualmente, políticos. Si bien la propiedad puede ser colectiva, quienes controlan el paquete accionario tienen un mínimo común denominador de intereses que hace que tengan cierta preferencia o preferencias por cierto sector o sectores, en detrimento de otros. Si bien puede admitirse el pluralismo en la información, se suelen privilegiar espacios o tiempos en favor de una corriente. Sin embargo, poco a poco, sea por la vía de una autorregulación de los propios medios o por imposiciones legales, se tiende hacia una mayor equidad en el tratamiento a las diversas fuerzas partidarias.

Los dueños de los medios pueden asegurar al personal profesional, los periodistas, condiciones de trabajo que permitan un tratamiento pluralista de la información; pero cualquiera que haya trabajado en éstos sabe que hay formas de presión para poder inclinar la balanza en un determinado sentido.

El grado de libertad depende del contexto global del país, de la coyuntura y de la cultura impuesta en el medio.

Los partidos políticos, al tener que enfrentar a una opinión pública que, por lo general, suele ser adversa a ellos porque considera que no tienen un papel importante en la expresión de los intereses de la sociedad y porque cree que buena parte de los integrantes de la clase política sólo busca defender, pura y exclusivamente, sus intereses personales, no tienen la fuerza necesaria para imponer equidad a los medios; porque, además, no existe una acción de conjunto de estos partidos pues supondría la pérdida de una posición de privilegio para una o más fuerzas en favor de las que están en posición subordinada. Por esta razón no hay posibilidad de una acción corporativa para la clase política, asimetría que, en general, favorece a los medios, que sí pueden adoptar esa posición.

Para los medios, el crecimiento de su prestigio como instituciones que proporcionan voz a diversos sectores, especialmente aquellos que no la tienen, les da más poder y les permite enfrentar al *establishment* político con mayor éxito. A partir de esta situación, como es obvio, les es más fácil adoptar ciertas posiciones que no tienen por que ser partidarias, pero sí de defensa de ciertos intereses que, finalmente, pueden ser más afines con una organización política que con otra. Una conducción inteligente en un medio de comunicación social, especialmente audiovisual, que da espacios y tiempos a todos (aunque sea con sesgos diferentes), los pone en la mejor de las situaciones. Por ahora esta voz prestada por los medios les permite captar buena parte de la confianza pública, pero entraña un problema de futuro. Al simplemente ser voz y no actuar para resolver los problemas, al final, el instrumento puede pasar a ser intrascendente. Por ahora no se percibe ese efecto porque todavía muchos creen que aparecer en una pantalla o hablar en una radio permite influir sobre los que deciden. A veces ocurre, especialmente cuando se trata de casos en los que es evidente que el denunciante debe ser atendido de manera inmediata. Pero en esa función el medio actúa más como un defensor público (*ombudsman*) que como una instancia que puede tomar decisiones.

A la vista de estas contradicciones estructurales entre medios y partidos se recurre a otro escenario: imponer reglas comunes para todos, de modo que regulen la relación entre los partidos y los medios. En especial, los opositores buscan formas en las que el Estado intervenga a través de la legislación para permitir que el acceso a los medios sea más equitativo.

2. CÓDIGO ÉTICO, AUTORREGULACIÓN Y DERECHO DE RÉPLICA: RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL MEDIO

En general se supone que cada medio debe tener un código de ética que va más allá del tema exclusivo de las elecciones y las relaciones con los partidos. Pero, salvo en ámbitos evolucionados, ese código es inexistente. En los medios escritos es más común que exista un código de ética y, en algunos casos, se dispone de un «ombudsman de los lectores» o un consejo independiente que fiscaliza lo que se publica; por lo general, no hay equivalentes para la radio o la televisión mas, en algunos casos, las asociaciones de radio-difusoras o televisoras pueden cumplir esa tarea.

El código de ética, cuando existe, suele indicar que el medio dará voz a todas las partes interesadas en un tema; que, de acuerdo con las reglas aceptadas, cuando se trata de puntos que involucran denuncias debe comprobarse previamente que los hechos en que se basan correspondan a la verdad, lo que supone verificar las fuentes, y que no se debe realizar ningún tipo de propaganda negativa.

En el ámbito político los códigos no son neutrales. Se defienden valores tales como los derechos humanos, en toda su extensión, por lo cual no es aceptable difundir posiciones tendentes a su violación. Tampoco se acepta que se atente contra la fórmula política básica, es decir los valores democráticos; pero los códigos deben estatuir una posición apartidaria. Dentro del marco aceptado caben diversas interpretaciones y todas son admisibles; lo que normalmente se establece en un código son referencias a las formas que son aceptables.

Los medios tratan de promover el debate entre las posiciones. Si bien se busca conducir la discusión de modo que tenga un nivel adecuado, evitando el insulto o las posiciones radicales que implican la ausencia de un posible entendimiento aun dentro de la discrepancia, se admite el derecho de réplica de quienes se sienten aludidos sólo para aclarar un punto y no para profundizar la controversia en un sentido negativo.

Las leyes de prensa, por lo general, son resistidas por los medios y el gremio periodístico, dado que siempre suponen alguna cortapisa para la actividad periodística. Sin embargo, en muchos casos son necesarias como forma de evitar los excesos de la prensa que no sigue códigos de ética y cae en

el amarillismo. Al estatuir el derecho de respuesta, o exponer al medio a un juicio por difamación o injuria, se impide que se le utilice como arma de lucha política, en especial de propaganda negativa hacia el adversario.

En la práctica, en la mayor parte de América Latina no existe un código de ética en los medios masivos, especialmente los de radio y televisión.

3. NEUTRALIDAD O PARTIDISMO EN LOS MEDIOS:

¿DEBE O NO EXISTIR UNA LÍNEA EDITORIAL?

En el período de construcción de la fórmula democrática en Europa Occidental, la prensa escrita era, por lo general, de carácter partidario. Casi todos los grandes medios representaban a una corriente determinada, y no sólo su línea editorial sino la cobertura de noticias podía llegar a tener ese sesgo. En algunos casos podía tratarse no precisamente de la voz de un partido sino de una corriente ideológica. En América Latina se seguía la misma vía, por lo que los grandes diarios se ubicaban en dos orientaciones: algunos eran liberales, pro-laicos, anticlericales, y otros apuntaban al conservadurismo católico.

La aparición de diarios con una orientación comercial predominante hizo que este tipo de medio tuviese que adaptarse, de modo que sólo en la página editorial explicitase su posición. Si bien la cobertura de noticias tendió a ser más equilibrada, no obstante, el espacio que se otorga, la titulación y la ubicación de las noticias en las páginas del periódico, así como las omisiones, fácilmente denotan las preferencias y posiciones del medio frente a lo que ocurre en el país.

Los periódicos partidarios, o que apuntan en su cobertura informativa hacia una sola corriente ideológica siguen existiendo, pero rara vez son líderes de circulación y ventas. En muchos casos han pasado a ser vehículos transitorios, ligados a la existencia del movimiento al que apoyan. En los períodos dictatoriales los periódicos sólo pueden ser oficialistas y, cuando se toleran voceros opositores, éstos deben probar constantemente los límites más allá de los cuales no se puede avanzar.

La aparición de la radio en la década de 1920 y su fuerte expansión en la siguiente década coincidió con el período de expansión de los regímenes totalitarios. Fueron los líderes de esas corrientes quienes se dieron cuenta del

poder movilizador de la palabra amplificadas en este medio. Los líderes democráticos también debieron aprender a usarlos y fue así como Franklin Roosevelt comenzó a dirigirse a los estadounidenses en sus «conversaciones desde la chimenea» para asegurarles que las dificultades se superarían con el New Deal.

La radio tenía una diferencia sustancial con el medio escrito cuya propiedad, en la mayoría de los casos, era enteramente privada (los medios oficiales eran, por lo general, gacetas gubernamentales, diarios de sesiones parlamentarias o publicaciones de sentencias judiciales): la base de las radioemisoras es el espectro de ondas del que es titular el Estado. Por razones técnicas, estas ondas se adjudican de acuerdo con resoluciones gubernamentales y, si bien el servicio puede otorgarse en concesión, el titular último de las ondas es el Estado que negocia el espectro electromagnético internacionalmente. No hay forma de transmitir sin un permiso de la autoridad gubernamental.² Lo mismo se aplica a la televisión.

Esta situación hizo que los dueños de los medios audiovisuales tuviesen siempre una posición más cauta frente al poder y a los partidos políticos. El grado de pluralismo existente ha dependido, en consecuencia, de la tolerancia gubernamental, de las prácticas democráticas globales del país y del número de ondas disponibles. Si este número era elevado era posible que sectores de la oposición también tuvieran voz.

En general, tanto la radio como la televisión no estuvieron ligados en sus inicios a una posición partidaria, como fue el caso de la prensa escrita en el siglo XIX y comienzos del XX. Si hubo sujeciones, éstas fueron directamente al gobierno o al partido dominante, como ocurrió en los regímenes totalitarios que los tuvo como parte de su maquinaria de propaganda. Entre las décadas de 1930 y 1980, algunos regímenes conducidos por un partido hegemónico populista de tipo dictatorial también usaron las ondas de la radio y de la televisión como parte de su aparato de propaganda, limitando notoriamente la libertad de expresión.

En los países occidentales avanzados, en cambio, se optó, por lo general, por un criterio de neutralidad en lo referente a la opinión editorial de modo

2. En la práctica, el costo menor de los nuevos equipos de transmisión de baja potencia hace que hayan aparecido emisoras no controladas por el Estado. En general, tienen carácter barrial o comunitario, de corto alcance. Algunos estados han preferido llegar a un *modus vivendi* con esas pequeñas emisoras, en lugar de reprimirlas, tarea difícil pues, cerrada una emisora, muy pronto se puede abrir otra, por su bajo costo.

que, salvo excepciones, no había expresión de opinión del medio en favor de determinada causa. Sin embargo, esto no implicaba un total apartidismo, ni siquiera neutralidad de posiciones referidas a valores o ideologías que no tuvieran un carácter claramente partidario.

El partidismo podía expresarse en el otorgamiento diferenciado de espacios a cada fuerza política, llegando a silenciar totalmente a algunos opositores al no darles cobertura en la información del medio (estaciones de radio o de televisión). Asimismo, la forma de presentar a los diversos actores políticos tiende a favorecer a unos más que a otros. Una auténtica neutralidad de posiciones es rara. En Occidente, la mayoría de las estaciones de radio y de televisión defienden la libertad de expresión como parte de un interés privado común. También suele haber un alineamiento de posiciones ideológicas globales. Así, durante el período de la Guerra Fría la mayoría de estas emisoras en Occidente eran contrarias a la prédica cercana al campo soviético, chino o de orientaciones similares. En el presente la totalidad son partidarias de una sociedad organizada en torno al mercado y de una fórmula política democrática.

Con el paso del tiempo, al afirmarse la concesión dada a los dueños de radioemisoras y televisoras, el poder que han adquirido es tal que importa menos que el Estado sea dueño de las ondas. Es más, con el proceso de globalización de la circulación de capitales, tecnología y tendencias culturales, grandes corporaciones multinacionales son dueñas del negocio de la comunicación social y sus intereses pasan a ser también globales, no atados a las luchas políticas de un determinado país. Su interés principal está en conseguir o mantener apoyos políticos.

El fin de la Guerra Fría, y la aparición de un mundo más homogéneo de grandes opciones políticas en Occidente, ha facilitado una presentación más «neutra» de los medios. Los valores que tienden a defender son los convencionalmente aceptados: democracia participativa, derechos humanos, protección del medio ambiente, la educación como principal vía de mejora de la situación de los sectores desposeídos, atención a los problemas de estos sectores —pobreza, marginalidad, exclusión—; pero todo en el marco de la defensa de la libre empresa y de la sociedad de mercado.

Adoptar posiciones partidarias no es la regla. Los medios prefieren mantener el apartidismo y utilizar los tiempos y espacios para mostrar algunas preferencias. Es más, algunos presentan posiciones contradictorias dentro

de su cobertura, de modo de ampliar su espectro de audiencia y mantener una fuerte influencia sobre todo el *establishment* político.

4. ENCUESTAS Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS DE ESTUDIOS DE OPINIÓN PÚBLICA

Los constantes estudios de opinión pública son una de las formas de llevar a cabo una campaña permanente que sustituye las antiguas formas de deliberación cara a cara del comité partidario y la asamblea en calles y plazas de tiempos de la movilización de masas. Ahora se consulta en forma atomizada a la ciudadanía a través de muestras que, en gran medida, expresan opiniones que son un «rebote» a los *priming* que ofrecen los materiales de los medios de comunicación. Algunas nuevas iniciativas, tales como presentar cuestionarios que indican qué efectos puede tener cada respuesta que se proporciona y, en especial, el cuidado en su confección, tienden, junto con las técnicas cualitativas, a mejorar el grado de reflexión que proporcionan los estudios de opinión pública. Sin embargo, casi no se usan, sobre todo en América Latina, por su elevado costo.

En lo fundamental, las encuestas y estudios cualitativos proporcionan datos sobre la acción del gobierno y permiten orientar la toma de decisiones. Las encuestas también constituyen un medio para conocer la situación de partidos y candidatos y para ayudar en el diseño de las campañas electorales. La difusión de los resultados de estos estudios, cuando son favorables, sirve al gobierno para presentar una imagen del titular del Poder Ejecutivo como depositario de la confianza de la ciudadanía en su gestión. Cuando no es así, resulta una poderosa arma de la oposición que muestra que el gobierno no va por el camino esperado por los ciudadanos. Es así que muchas personas sin cargos previstos en la estructura formal de gobierno son, cada vez más, vistas como integrantes de éste, en tanto asesores de comunicación y de estrategia.³

Los estudios cuantitativos y cualitativos también se han convertido en uno de los instrumentos de las campañas electorales, al ser utilizados sus

3. En este momento, el equipo de la Casa Blanca de los Estados Unidos está compuesto por 52 personas encargadas de la comunicación. En los países grandes de la región latinoamericana su número varía entre tres a diez personas.

resultados como parte de la propaganda política. Se emplean para convencer a los indecisos, que suelen seguir a la corriente ganadora, a que confirmen su decisión (el efecto de vagón de cola de seguir las corrientes dominantes). Asimismo, en los casos de contiendas muy parejas, el uso de las encuestas como arma de propaganda es relevante; en ellas se juega con márgenes de error, diferentes tiempos de medición, y hasta con el uso de encuestas amañadas.

Se ha buscado que las encuestas reflejen con justeza el sentimiento de la opinión pública por lo que, en principio, muchas de las empresas dedicadas a este rubro deben respetar un código que las obliga a que sus protocolos técnicos sean públicos y, eventualmente, se puede acordar que todo el material de base de una encuesta también lo sea para que se pueda verificar la certeza de sus resultados. La ficha técnica debe ajustarse a los parámetros establecidos: indicar el método elegido para la muestra, si es probabilística, polietápica u obtenida mediante *clusters*, si se basa en un universo conocido o no, los criterios de sustitución usados en la selección, si ésta es casa por casa, en calles o en lugares predeterminados o por teléfono, el tipo de error estadístico admitido y los márgenes de confianza que alcanza.

Algunos países de América Latina han introducido normas legales para tratar de controlar la calidad de los estudios, obligando a las encuestadoras a registrar los protocolos técnicos utilizados que quedan entonces a disposición de quien quiera consultarlos; pero, en general, no hay disposiciones que permitan tener un organismo técnico que controle tal actividad. Podría hacerlo una asociación profesional o un grupo especial, un consejo formado por expertos en el área con posibilidad de acceso a delegados de los partidos políticos, o un departamento especializado del organismo electoral. Para algunos organismos electorales, y para los partidos, una solución alternativa, que seduce más a los legos en la materia, consiste en la negación de la difusión de los resultados.

En seis países de América Latina se busca controlar la calidad de las encuestas durante los períodos electorales. Algunos de ellos también imponen una veda de información antes de la terminación de la campaña electoral, no siempre eficaz porque no pueden prohibir la difusión en los medios no nacionales. El control solamente supone la presentación de los protocolos técnicos y, en muchos casos, de información referida a la financiación de los estudios.

CUADRO 1
Regulación de encuestas en América Latina

PAÍSES QUE REGULAN LA CALIDAD DE LAS ENCUESTAS EN PERÍODO ELECTORAL Y/O PIDEN INFORMACIÓN SOBRE QUIÉN LAS FINANCIA	PAÍSES QUE ESTABLECEN LIMITACIONES ESPECIALES PARA SU DIFUSIÓN (DÍAS ANTES DEL COMICIO QUE NO PUEDEN PUBLICARSE)	PAÍSES QUE NO ESTABLECEN LIMITACIONES*
Brasil	Ecuador (20)	Argentina
Colombia	El Salvador (15)	Bolivia
Costa Rica**	México (8)	Chile
Ecuador	Panamá (10)	República Dominicana***
México	Paraguay (15)	Guatemala
Panamá	Perú (7)	Honduras
	Venezuela (7)	Nicaragua***
		Uruguay

* No tenemos en cuenta las prohibiciones para difundir encuestas luego del periodo fijado para el fin de la campaña electoral, o para difundir encuestas efectuadas a la salida de la votación (*exit polls*) hasta el fin del horario electoral, que normalmente fijan todas las regulaciones electorales de la región.

** No pueden realizarse encuestas a la salida de la votación.

*** Las normas sobre el tema no son aplicadas y, en la práctica, hay libertad total.

En algunos países se establece una norma que prohíbe la divulgación de resultados de las encuestas a partir de cierta fecha de la campaña electoral. Como es obvio, esta norma afecta a la masa de votantes que no tiene un acceso oblicuo a los resultados, sea por no disponer de conexiones que le permitan conocer los resultados en forma confidencial, o por no tener acceso a la prensa o televisión extranjera que sí sigue divulgando esos resultados.

En general, el rechazo a la difusión de encuestas es parte del síndrome del temor a las nuevas tecnologías. Así como algunos miembros de organismos electorales temen la introducción de la informatización en sus sistemas y el voto electrónico, también temen a quienes manejan encuestas. Lo que requiere de la educación de los responsables del proceso electoral y de los partidos políticos para llegar a acuerdos generales que permitan fiscalizar adecuadamente los protocolos de trabajo de las firmas encuestadoras, cuyos resultados deberían estar al alcance de todos hasta el límite establecido para el fin de la campaña electoral. En cuanto al día de la elección, parece claro que la difusión de encuestas sólo sería posible después de la clausura del acto electoral y no antes. Sin embargo, esto no es sencillo por la existencia de las televisoras internacionales que pueden anunciar resultados de antemano. De todos modos, aquellos que tienen acceso a las instituciones que realizan encuestas a la salida de los lugares de votación pueden saber de antemano las tendencias resultantes de los cortes que se van haciendo a lo largo del día del comicio.

La realización y difusión de encuestas en los períodos interelectorales creció notoriamente a partir de la década de 1990. Ningún país de la región ha regulado este tema que es sustancial para la estabilidad política. La realización de constantes mediciones de popularidad de los presidentes y la medida de la confianza en las instituciones han pasado a ser parte de los temas habituales que difunden los medios de comunicación social. Este hecho ha agregado un componente «peligroso» para la gobernabilidad, pues, en más de un caso, el deseo de mejorar la ubicación en las encuestas es la fuente de medidas y decisiones políticas. En otros casos, la constante difusión de encuestas desfavorables pone en peligro hasta la estabilidad del régimen político. La percepción de que un presidente debe irse antes del fin de su mandato más de una vez se ha cimentado en la difusión de encuestas que muestran una consistente caída en su popularidad.

5. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTROMAGNÉTICA Y PODER POLÍTICO

El tema es difícil de tratar por su relevancia para la acción política. En la mayoría de los países de América Latina, la información que se puede obtener respecto a todo lo referido a comunicación social, cuánto se gasta en publicidad, mercadeo, estudios, etc., es no sólo escasa, o inexistente en algunos países, sino que, cuando se llega a obtener, suele ser parcial y, en muchos casos, «oscura» y confusa. Hasta en aquellos países en los que se han acordado marcos legales que buscan imponer cierta transparencia en lo referido a la financiación de la actividad político-partidaria, de la cual el acceso a los medios de comunicación forma parte, esta información no siempre es confiable.

El tema sustancial es el poder, y los medios son parte del constante conflicto de intereses para prevalecer en la toma de decisiones que afectan favorable o desfavorablemente a los diversos grupos sociales. Por consiguiente, esta área, como otras que importan mucho para la vida política cotidiana, continúa siendo un área de secreto, que desde antiguo se sabe suele ser el alma de más de un negocio.⁴

Se trata de un área en la que se entrecruzan muchos actores: por un lado, el Estado y los gobiernos; por el otro, los partidos y los candidatos, estos

4. En tiempos de la expansión europea, los navegantes portugueses tenían este lema: «El secreto es el alma del negocio».

últimos son la parte más «visible» del sistema político. Los medios de comunicación social actúan, a la vez, como instrumentos de transmisión de información y propaganda y como organizaciones empresariales que defienden sus propios intereses y los de los grupos que, sin estar directamente relacionados con estos medios, tienen vinculaciones empresariales con ellos y forman otro polo. Como actores pasivos del proceso, en tanto receptores de la comunicación, se cuenta al conjunto de los ciudadanos y, con diversos grados de involucramiento, a muy diversas organizaciones de la sociedad civil.

La informalización creciente de la política ha dado aún más espacio a los actores que no son considerados, convencionalmente, parte del sistema político, haciendo más difícil la obtención de información adecuada sobre el tema.

Las normas jurídicas que regulan el acceso a los medios, cuando existen, son apenas parte de la compleja trama que se teje tras los actores citados. En muchos casos, a pesar de que los marcos jurídicos existentes buscan restringir formas de obtener acceso a los medios que puedan considerarse un aporte gratuito a la acción de partidos y candidatos, la posibilidad de eludirlos es, de todos modos, alta, y la tentación de evitar la ley tiene, en más de una oportunidad, una retribución, por lo que la violación de estas normas es constante. La cultura política dominante, y su aceptación por los actores citados, es la clave para entender cómo funciona, en cada país, el sistema.

Para comprender esta dinámica deben tenerse en cuenta los contextos en los que opera el sistema partidario, si es que éste existe, en cada país determinado. Precisamente, en un marco en el que la volatilidad de los partidos es alta al cambiar constantemente su configuración, aparecen candidatos ligados a organizaciones muy lábiles, informales a veces, que exaltan exclusivamente la personalidad del «nuevo caudillo», las posibilidades de eludir las normas aumentan y es muy difícil establecer con claridad cuál es la relevancia del acceso a los medios en la lucha por alcanzar el poder. En los casos en los que el sistema partidario es estable se puede estudiar, a través del tiempo, ese impacto. En buena parte de América Latina, donde existen crisis partidarias, resulta infructuoso comparar procesos y establecer tendencias debido al cambiante contexto de los partidos políticos.⁵

5. A comienzos de 2004, los presidentes de cuatro países suramericanos pertenecen a partidos creados al momento en que fueron electos o no tienen respaldo partidario (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela). El presidente colombiano fue elegido por su prestigio personal y no por respaldo partidario. El nicaragüense soporta una fuerte división en el partido que lo eligió, controlando sólo una minoría. No es claro cuánto es el apoyo partidario del presidente de Argentina.

También hay que considerar las diferencias que introducen las normas electorales. Un ejemplo aclara este punto: en un sistema en el que el voto es preceptivamente obligatorio y se cumple, la importancia del acceso a los medios es muy diferente frente a otro donde no es obligatorio, o no hay sanciones aunque lo sea, y buena parte de los sectores menos favorecidos, en la práctica, se abstienen o no participan.

Esta cuestión es relevante porque, como se ha dicho, la «audio-video política» ya es parte constitutiva del campo de acción de la política cotidiana y, por lo tanto, es una inquietud legítima tratar de saber cuánto condiciona la acción partidaria, la de los candidatos y la gobernabilidad. En lo fundamental importa saber si el pago, o no pago, de espacios en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión, supone condicionamientos para la acción del gobierno y de la oposición.

El conocimiento «convencional» indicaría que, dado el aumento de los sectores de la ciudadanía que no militan, o no tienen una firme simpatía partidaria respecto a una organización, los medios resultan cada vez más decisivos para captar a esos sectores en una elección. El conocimiento convencional continúa diciendo que, por consiguiente, importa mucho obtener espacios en los medios electromagnéticos que serían la principal forma por la que buena parte de la ciudadanía obtiene información y estímulos para su decisión electoral. El conocimiento convencional indicaría, entonces, que los medios tienen un poder importante, por lo que se necesita dinero o influencia para obtener espacios en ellos pero, a cambio, se contraería «deudas» a futuro, en muchos casos de carácter no monetario, que condicionarán la gobernabilidad.

La discusión respecto a si los gastos en televisión (y radio) son relevantes o no asume un carácter diferente.⁶ Puede que estos gastos no impliquen un presupuesto alto pero, si existe la posibilidad de que los concesionarios de los medios, u otros empresarios, manipulen el manejo de los espacios, la relevancia de esta situación resulta obvia; pues si bien puede no existir una compensación monetaria de por medio, cuando se otorgan muy fuertes descuentos o se donan espacios, hay compromisos que deberán «pagarse» en

6. Participación Ciudadana de Ecuador sostiene que, en la elección de 2002, el 94% de los recursos partidarios se destinaron a la televisión. Consultados en reuniones del Foro de Partidos de la OEA de Vancouver (2002) y de Cartagena de Indias (2003), todos los ex presidentes latinoamericanos asistentes sostuvieron que la televisión era la principal fuente de gastos de campaña. Algunos la establecieron entre un 60 y un 80% del gasto total.

otra forma. Sólo si se dispone legalmente que el acceso a los medios de comunicación es gratuito y exclusivo, se avanza en el camino de evitar la influencia condicionante de los medios de comunicación, en tanto empresas, en la gobernabilidad futura.

La eliminación de este gasto no significa que se eliminen los gastos relativos a la comunicación social. La producción de espacios, por lo general, no está contemplada por las legislaciones existentes en la región, salvo en México, y es tan relevante como la obtención de éste. En Brasil, uno de los principales puntos de crítica al sistema es, precisamente, la falta de apoyo para la producción de comunicación social que ha pasado a ser un rubro que incide muy notoriamente en una campaña electoral.⁷

Pero, aun en términos más generales, la concepción de una estrategia de comunicación, propia de tiempos en los que la política se maneja con un lenguaje de mercado, obliga a disponer de un fondo para poder lanzar con eficacia una candidatura. Si no se dispone de dinero suficiente, hasta en países que no cobren nada y tengan franjas⁸ gratuitas exclusivas, simplemente se puede ser un candidato anecdótico, de esos que ocupan apenas sesenta segundos y que, a lo sumo, reúnen un porcentaje mínimo de votos.

Importa siempre saber quiénes son los concesionarios de los medios y si muchos de ellos son, también, parte de la clase política. En numerosas ocasiones las ondas de radio se suelen conceder como un favor político.⁹

Puede derivarse buena parte del gasto del área de difusión de la obtención de espacios hacia otras áreas de comunicación y mercadeo político, pero no es posible eliminarlo cuando la política supone un enfoque de mercado. De todos modos, al recortar la capacidad de negociación que pueden tener los concesionarios de los medios de comunicación al no haber franjas exclusivas, se puede

7. No hay ningún dato disponible acerca de cuánto costó el asesoramiento de Duda Mendonça para la campaña de Luiz Ignacio da Silva (Lula) en 2002, o la del mismo comunicador para el presidente Eduardo Duhalde, en Argentina, o al gobernador cordobés Juan Manuel de la Sota, pero es sabido que esos servicios se estiman en millones de dólares.

8. Palabra empleada habitualmente para referirse al espacio dedicado a la propaganda electoral.

9. En muchos países de la región, en las décadas de 1980 y 1990, se adjudicaron ondas de radio de frecuencia modulada (FM). En la mayoría de los casos, los titulares de estas frecuencias eran integrantes de la clase política, o sus familiares, o allegados políticos con oficio periodístico. Es conocido que en Brasil, un país donde se prohíbe la publicidad privada contratada, una buena parte de las radios pertenecen a políticos.

mejorar la posibilidad de tener elecciones más competitivas y, lo más importante, se libera, en buena medida, a la clase política de compromisos que, de otra forma, serían ineludibles.¹⁰

Pasado el período electoral, la comunicación social se ha vuelto un área crítica para los gobiernos que no siempre cuentan con los recursos necesarios, tanto en dinero como en capacidad, para realizarla adecuadamente.

No abordamos otra cuestión, la referida a cuánto influyen los medios en los resultados electorales. Haremos sólo una apreciación muy general indicando que no siempre una mayor exposición a ellos garantiza el triunfo, sea a través de publicidad directa o indirecta. La historia muestra que, en más de un caso, una menor exposición, o aun una casi nula presencia en los medios, ha resultado en el logro de mayorías electorales.¹¹

6. MODELOS DE RELACIÓN ENTRE MEDIOS Y PARTIDOS POLÍTICOS

Este aspecto tiene estrecha relación con el de la financiación de los partidos políticos. Dado que los medios de comunicación también son empresas comerciales, el manejo de la política en los medios supone el empleo de fuertes sumas de dinero y, por consiguiente, del poder atado a éste. De ahí que, cuando se habla de financiar la actividad política, también se trate el tema de la financiación de los partidos para realizar sus campañas electorales en televisión, radio y en otros medios de comunicación, sea directa o indirectamente, en este último caso mediante la concesión de espacios gratuitos (franjas electorales).

Así, en los esquemas de financiación pública de la actividad política un punto sustancial es la financiación indirecta destinada a que el Estado asegure la posibilidad de emitir publicidad y propaganda partidaria gratuita, que puede ser en forma amplia o restringida. Esta última sería en los medios que

10. Se puede argumentar que, en tiempos en los que gran parte de la política está condicionada por los marcos que impone la globalización existente, de todos modos no hay forma de eludir las presiones de los grupos poderosos. Lo que es cierto pero, al menos, la específica proveniente de los concesionarios privados de medios de comunicación se puede eliminar.

11. Sólo citamos, como ejemplos, casos recientes como los de Hugo Chávez, en Venezuela, o Lucio Gutiérrez, en Ecuador, que no eran los más promovidos en la televisión y ganaron ampliamente a sus competidores más cercanos en los comicios presidenciales.

maneja el propio Estado, televisoras y radioemisoras financiadas con el presupuesto público. En un marco más amplio, se puede permitir el uso de toda la red de televisoras y radioemisoras, teniendo en cuenta que el Estado es el dueño de las ondas y otorga su explotación a grupos privados. Una tercera opción es la compra por parte del Estado de espacios para distribuirlos entre las fuerzas políticas. Por último, está la posibilidad de la financiación directa mediante contribuciones a los partidos con la obligación de gastar cierta parte de ellas en propaganda.

En algunos casos, a los espacios gratuitos en televisoras y radioemisoras se agregan medidas de tipo negativo. Por ejemplo, en Francia, Reino Unido y Brasil se prohíbe la publicidad pagada en los medios audiovisuales, en Chile se los prohíbe en la televisión abierta, y en Colombia sólo se puede realizar publicidad en la franja que establece la ley para la elección de congresistas.

En otras ocasiones, sólo se imponen medidas de tipo negativo para limitar los gastos en publicidad, por lo general tomadas de acuerdo con los partidos. Éstas pueden ser también indirectas al fijar límites máximos en el tiempo a las campañas electorales, o imponer sumas máximas a los gastos a realizar en la campaña electoral que incluyen, como es obvio, los gastos de mercadeo publicitario. En forma directa se puede regular tiempos máximos de uso de las radioemisoras o televisoras o el espacio a ocupar en los medios escritos.

Sin embargo, no siempre estas medidas satisfacen a los partidos y a los integrantes de la clase política. Cuando la publicidad gratuita en los medios estatales se combina con publicidad pagada, nuevamente se puede producir un fuerte desequilibrio entre los contendores en una elección, pues hay quienes poseen mayores recursos. Cuando sólo se dispone de una franja gratuita en las emisoras estatales, ésta suele carecer de significación porque éstas tienen, por lo general, bajos niveles de sintonía. La publicidad gratuita mitiga la falta de acceso a los medios, pero no ofrece una solución que contente a quienes carecen de apoyo empresarial.

Sólo cuando se abarca todo el espectro de las ondas de radio y de televisión de la nación se puede tener una posición relevante en el control de los medios. Pero, aun en ese caso, para la opinión pública queda la opción de no prestar atención a las piezas que no tienen buena calidad, y esto es lo que ocurre en más de una oportunidad, con lo que se presenta, de manera diferente, una nueva desigualdad.

La imposición rígida de tiempos y las limitaciones derivadas de la ley suelen hacer de la publicidad partidaria un espectáculo poco atractivo en tiempos en los que la imagen y el sonido son muestra constante de creatividad. Apelar a formas de discusión propias del tiempo de la plaza pública no suele ser la mejor idea para obtener un rendimiento eficaz de la publicidad. Por eso, al final, aunque existen espacios gratuitos, también importa mucho la creación publicitaria. El partido que desea imponerse debe recurrir al mercado y a los profesionales para utilizar mejor ese acervo audiovisual.

En todos los casos hay una pelea constante por la interpretación de las medidas, en especial debido al cambio tecnológico. En muchas ocasiones, la posterior aparición de la televisión por cable hacía que, al inicio, no estuviera comprendida en las disposiciones aplicables para la señal abierta, pero, finalmente, se le pueden imponer también. Pero ya no es posible hacerlo con la televisión satelital que se emite fuera de las fronteras y no es fiscalizable de igual manera, pues la autoridad nacional no tiene potestad fuera del marco reglado de las ondas electromagnéticas.

El punto es que se llega nuevamente a una etapa en la que la democracia cara a cara empieza a dominar. La nueva «videopolítica» captura el mundo político al instante, pero se basa en las personas y tiene por referente a un nuevo liderazgo, en cierto modo bastante independizado de la maquinaria partidaria. Los mejores líderes son aquellos «que llevan la TV en los huesos», como señalaba en 1992 el senador estadounidense Bruce Babbitt, refiriéndose al entonces candidato, y luego presidente brasileño, Fernando Collor de Mello.

Precisamente, en un país donde se regula la publicidad en forma estricta, el presidente Collor fue promovido por una buena campaña de publicidad que utilizó el espacio gratuito y el espacio no regulable, el de los informativos, donde la cadena O Globo puso la balanza a su favor. Pero, finalmente, fue un experimento fallido dado que Collor debió ser destituido frente a abrumadores cargos de corrupción.

El manejo de los informativos y de los programas periodísticos, resorte de cada medio, impone también diferencias. Si bien es posible cumplir con las reglas del pluralismo y hacerlo en forma inteligente, de modo que el tiempo disponible puede llegar a ser similar, al explotar las características personales de cada candidato se puede tener una fuerte ventaja. Y, en ese caso, no

hay regulaciones posibles para controlar el fenómeno. A veces, sin embargo, el tema no es ése, como lo demuestra la elección de diversos personajes que no tuvieron una importante promoción en los medios.

La relación entre medios y partidos políticos supone la confrontación de principios básicos, entre los cuales el más relevante es la libertad de expresión, frente a la necesidad de mantener la equidad en la competencia política. Como es obvio, el reclamo de equidad no equivale al de igualdad. La equidad supone igualdad de oportunidades, y no la mera equivalencia de todos los actores haciendo abstracción de las capacidades de cada uno que lo diferencian de los demás.

Asimismo, se plantea la confrontación entre el principio de libertad de empresa y el de responsabilidad social de medios capaces de ejercer una fuerte influencia sobre la opinión pública.

En tercer término, se plantean problemas entre los intereses del medio en tanto empresa y los de sus trabajadores, los periodistas, que implican, nuevamente, en otro nivel, la confrontación entre el principio de libertad de expresión y el de libertad de empresa.

Durante el tiempo en el que los principales medios eran escritos, el acceso estaba determinado por la capacidad de los candidatos y partidos de acceder al papel y a la imprenta, y por la existencia de garantías para la libertad de prensa, tanto para imprimir como para distribuir periódicos. Situaciones de hecho, más que normas restrictivas para acceder al papel o a la imprenta o limitativas de la distribución de los periódicos, llevaron a leyes y decretos que aseguraban a las diversas fuerzas políticas competir en este campo en cierto plano de equidad. En la actualidad, las restricciones sustanciales que se encuentran en el uso de los medios impresos son económicas. Los medios impresos dedicados exclusivamente a la discusión y a la propaganda política tienen un mercado muy restringido, por lo que esta actividad se ha reducido y los periódicos, si bien tienen cobertura política, la dan en un ambiente con intereses más amplios que, si bien pueden considerarse políticos, no tienen una referencia partidaria inmediata.

Con la aparición de los medios electromagnéticos, la cuestión del acceso a éstos cambió de sentido, pues el espacio radial y televisivo es un espectro finito, manejado por los estados que pueden reservar la totalidad de las ondas existentes. Este modelo, que asumieron varios países democráticos hasta

tiempos recientes, suponía la introducción de salvaguardias para evitar que se repitiese el modelo vigente en sociedades totalitarias en las que sólo se difunde el punto de vista oficial, gubernamental. Estas medidas regulatorias implicaban la creación de organismos ad hoc para la gerencia y supervisión de los medios y para asegurar la neutralidad estatal, o atenuar el predominio gubernamental en los medios electromagnéticos.

En paralelo, apareció otro modelo que implica compartir el espacio electromagnético entre Estado y empresas privadas o empresas sin fines de lucro. En el caso de los espacios licenciados a empresas lucrativas, se concede su explotación pero no se traspasa la propiedad. Por lo general, los medios privados ocuparon la mayoría del espectro y se planteó, nuevamente, la cuestión de la regulación.

Mientras que la prensa escrita presumía la existencia de una orientación partidaria y de una línea editorial precisa, la aparición de los medios electromagnéticos planteó la cuestión de si era conveniente seguir la orientación de los medios escritos o se debía asumir la neutralidad y concentrarse en la información y no en la opinión. El tema no se ha zanjado pero, en la mayor parte de los casos, los nuevos medios han preferido una presentación «neutral», evitando editorializar y reservando la opinión para programas periodísticos ad hoc; o «editorializando» en forma muy indirecta, mediante la promoción de valores y prácticas orientadas hacia una tendencia determinada.

La responsabilidad político-social de los medios es un tema constante de discusión. Los medios han pasado a ser un componente esencial de la acción política, al punto que han aparecido palabras como «mediacracia» o «videopolítica» para señalar la importancia sustancial que han asumido. En ese marco se insiste constantemente en la necesidad de regulación y autorregulación. Los medios son, a la vez, parte del problema y, de alguna manera, de la solución. Constituyen un nuevo Jano: con una de sus caras propenden al aumento de gastos de la política, dado que se recurre cada vez más a ellos para realizar propaganda; con la otra, esos mismos medios constituyen el lugar donde se presentan denuncias por abusos y corrupción, entre ellos por el gasto excesivo en las campañas electorales.

El punto sustancial está en el uso de los medios en las campañas electorales, especialmente en lo que se refiere a la publicidad partidaria y a la publicidad de los candidatos.

7. LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

El modelo exclusivo de mercado ha predominado, hasta hace poco tiempo, en América Latina. De acuerdo a éste, el acceso se hace, pura y exclusivamente, en función de la capacidad de pago que tienen los partidos o candidatos. Al no existir regulaciones, el acceso no puede ser igualitario y, si se tiene en cuenta que intervienen los intereses de los medios en tanto actores económicos y sociopolíticos, esta situación lleva a la discriminación en el acceso y uso del tiempo en favor de ciertas tendencias en detrimento de otras.

Si bien esta situación no siempre asegura el triunfo electoral a los favorecidos por los medios, las desventajas para los competidores menores, o para los que no comparten la misma orientación dominante, es notoria. Por ello se ha venido imponiendo otro modelo que supone la regulación del acceso a los medios. Puede hacerse en distintas modalidades pero, normalmente, supone la implantación de las llamadas «franjas electorales», espacios dedicados a la propaganda de los partidos y candidatos. En algunos casos también se otorgan franjas en los períodos interelectorales para expresar el pensamiento del partido frente a la cotidianidad de la vida política.

CUADRO 2
Países de América Latina con franjas exclusivas

PAÍS	FRANJAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN		
	MEDIO	TOTAL DE LA FRANJA	CRITERIO DE ADJUDICACIÓN
Brasil	TV abierta y radios	Tres días semanales, 25 minutos en dos tandas para presidente y diputado federal; 10 minutos para senador federal.	Un tercio igualitario. Dos tercios de acuerdo a la elección anterior de diputados federales. Mínimo para partido o candidato presidencial sin antecedentes.
Colombia	TV abierta y radios	Sólo para la elección del Congreso.	70% igualitario. 30% de acuerdo a la elección anterior de diputados. Mínimo para nuevos partidos igual al partido con menos votos de la elección anterior.
Chile	Sólo TV abierta	30 minutos para elección presidencial y 30 minutos para el Congreso. Si la elección es concurrente, 40 minutos divididos por mitades.	Presidencial igualitaria para todos los candidatos. Congreso de acuerdo a la elección anterior de diputados.

Sus modalidades de implementación varían. En algunos casos, la franja se da exclusivamente en los medios operados por el Estado, mientras que en aquellos en los que operan concesionarios privados prima el modelo de

mercado. Otorgar franjas en los medios puramente estatales no suele ser atractivo para los candidatos y partidos. Normalmente la audiencia de los medios estatales es limitadísima, por el tipo de cobertura y, en muchos casos, por la naturaleza de la programación que incluye escasas formas de entretenimiento. En Bolivia, Guatemala, Uruguay y Venezuela el Estado es el único que provee franjas obligatorias, por lo general igualitarias y de relevancia mínima. También están previstas en la legislación de El Salvador y República Dominicana, pero ni siquiera llegan a instrumentarse por la casi inexistencia de medios de propiedad del Estado.

En otros casos las regulaciones alcanzan a los medios privados, pero también hay diversas formas de conceder estas franjas. Pueden ser exclusivas, implicando que la única publicidad se dará en esos espacios regulados, o puede tratarse de un sistema mixto en el que, aparte de la franja regulada, hay espacios regidos por las normas de mercado. Sin embargo, poco a poco, un esquema mixto parece abrirse camino imponiendo franjas en todos los medios, al mismo tiempo que se permite cierto nivel de publicidad pagada privadamente. (Ver cuadro 3 en la página siguiente.)

En cuanto al pago a los concesionarios privados, se pueden seguir dos modelos. Uno que considera que el concesionario cumple un servicio público, que las ondas son propiedad del Estado y, por consiguiente, no se debe pagar por el uso del medio. De todos modos, atendiendo al argumento que postula la existencia de un lucro cesante y gastos en los que incurre el medio, se puede regular el otorgamiento de concesiones compensatorias. En el segundo modelo se considera que el Estado debe pagar al medio de comunicación pues lo que se emite es publicidad partidaria que no puede considerarse un servicio público, sino uno en favor de determinadas fuerzas políticas. (Ver cuadro 4 en la página 132.)

En cuanto a la publicidad privada, son tres los modelos posibles. En el primero no hay ningún tipo de límite. El otro polo supone la prohibición de la publicidad pagada con fondos privados. El más común es un esquema intermedio en el que los límites a la publicidad privada se dan indirectamente, sea por el total de tiempo en que puede desarrollarse la campaña política, o por el total de dinero autorizado para el gasto en elecciones. Otra alternativa es una limitación precisa en el tiempo durante el cual puede pasarse publicidad privada. (Ver cuadro 5 en la página 132.)

CUADRO 3
Países con esquema mixto: franjas en medios estatales
y privados más publicidad privada

PAÍS	PUBLICIDAD PRIVADA	FRANJAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN		
		MEDIO	TOTAL DE LA FRANJA	CRITERIO DE ADJUDICACIÓN
Argentina	Límite indirecto (el límite lo establece el total de gastos posibles por campaña).	TV abierta, cable y radios.	Cada partido político de distrito tiene 90 segundos en TV en primera y segunda hora de TV, y 120 segundos diarios en radio.	Igualitario.
Colombia		TV y radio, solo en elecciones al Congreso.* Para la elección de presidente hay franja más publicidad contratada privadamente.		70% igualitario y 30% de acuerdo a la representación en la cámara.
México	Tramo pagado III: límite indirecto, no sobrepasar el total de gastos de campaña.	TV abierta y radios.	Tramo gratuito I: presidente de la República, todos los partidos políticos, 250 horas en radio y 200 en TV. Si es sólo Congreso el tiempo es el 50%. Tramo gratuito II: pagado por el IFE, hasta 10 mil promocionales (<i>spots</i>) en radio y 400 en TV, de 20 segundos cada uno de ellos.	30% igualitario y 70% según resultado de última elección anterior para diputados federales. Partidos nuevos 4% del tiempo para los promocionales del tramo II.
Perú	Hasta un máximo de 5 minutos diarios en TV y en radio.	TV abierta y radios.	10 minutos diarios entre 30 a 15 días antes de las elecciones; 20 minutos entre 14 y seis días; y 30 minutos entre cinco y dos días, siempre entre las 19 y las 22 horas.	50% igualitario y 50% según la representación existente en el Congreso. Partidos nuevos igual que el partido de menor representación.

* Sólo para difundir programas, etc., no para propaganda electoral directa.

CUADRO 4
Esquemas de remuneración a los concesionarios privados
por las franjas obligatorias

NO SE PAGA, ES UN SERVICIO PÚBLICO	SE PAGA POR EL SERVICIO POR PARTE DEL ESTADO A LOS CONCESIONARIOS	COMPENSACIONES
Chile México (por el tramo I)	Brasil (también se ha apelado a la compensación) Colombia México (por el segundo tramo)	Argentina (canje por multas aplicadas por el CONFER) Perú (descuento del canon)

CUADRO 5
Modalidades de publicidad privada en campañas electorales

SIN LÍMITES	CON LÍMITES PRECISOS	PAÍSES CON LÍMITES INDIRECTOS FIADOS POR EL MÁXIMO AUTORIZADO PARA LA CAMPAÑA ELECTORAL	PROHIBIDA
Bolivia República Dominicana El Salvador Guatemala Panamá Honduras Venezuela	Nicaragua (no más de 10% más del tiempo permitido; el garantizado, que es 30 minutos en cada canal y 45 minutos en cada radio por día) Perú (5 minutos diarios en radio y TV, 5 minutos mensuales en periodos no electorales)	Argentina Costa Rica Colombia (elección presidencial) Chile (en radio) Ecuador México (incluye limitaciones y controles del IFE) Paraguay Uruguay	Brasil Colombia (elección del Congreso) Chile (sólo TV abierta)

Como ya hemos indicado, aun en el caso en que no exista publicidad privada y sólo se autorice una franja obligatoria gratuita hay un problema importante a resolver, que es la producción de los espacios. Es claro que quienes disponen de dinero, o de las facilidades para hacerlo, pueden obtener mejores piezas publicitarias que quienes no los tienen.

Los criterios de acceso varían. Los partidos pequeños y los candidatos minoritarios siempre plantean que sea equitativo, igual para toda fuerza política. Los partidos dominantes y los candidatos mayoritarios señalan que importa

tener en cuenta el caudal electoral. En general, cuando hay franjas obligatorias relevantes, se parte de una base igualitaria mínima y, luego, se conceden espacios de acuerdo a la fuerza electoral expresada en el comicio anterior, sea en número de votos o de escaños obtenidos. En general, sólo es totalmente igualitaria cuando se trata del uso de medios públicos, poco importantes, o cuando se trata de una elección presidencial, si es que el número de candidatos es limitado.

Respecto a la información indirecta que, por lo general, es la más relevante para obtener el voto de quienes son independientes y no están convencidos, en especial en sistemas en los que el voto es obligatorio, se confía en los códigos de ética y en los acuerdos consensuados entre concesionarios de los medios, periodistas, autoridades electorales y los candidatos y los partidos. La publicidad de los tiempos dedicados en la información indirecta y su carácter (positivo, negativo o neutro) es una de las claves para cambiar el proceso. Hasta el momento sólo en México se ha instrumentado esta medida.

En algunos países también se regulan los debates entre los candidatos principales, llegando a determinarse, en ocasiones, que deben ser obligatorios.

Resumiendo la variedad de casos en la región latinoamericana encontramos los siguientes modelos de uso de los medios electromagnéticos:

1. Franja electoral gratuita y franja para expresión del pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de expresión permitida. Se prohíbe a las fuerzas políticas el pago de espacios. Puede ser en televisión en todas sus modalidades, o sólo en señal abierta, y también en radio, o sólo en alguno de estos medios.
2. Combinación entre el uso de franjas reguladas legalmente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles: una franja gratuita, más espacios pagados con fondos públicos, más espacios contratados privadamente.
3. Franja electoral en medios estatales y privados más la posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral. Hasta el presente, salvo excepciones, se carece de posibilidades de control efectivo de la publicidad.¹²

12. La norma peruana parte de la Ley de Partidos Políticos aprobada en 2003, y recién se aplicará en el futuro.

4. Franja en medios estatales más la posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y, en algunos, inexistente. No suele haber límites para la publicidad a contratar.
5. Libertad de contratación de tiempos en radioemisoras y televisoras.

En cuanto al uso de los medios impresos, en la totalidad de los casos impera la contratación privada de espacios. En algún caso se imponen límites en el tiempo o en el espacio, como ocurre en Nicaragua y en Paraguay.

Algunos países limitan la posibilidad de publicidad del gobierno en períodos electorales, como Argentina y Perú.

Si hubiera que hacer un balance respecto a qué sistema es más favorable para evitar la influencia indebida de los medios por su uso en la campaña electoral, habría que concluir que un esquema basado en la legislación brasileña sería el deseable, teniendo como respaldo un organismo electoral con la estructura y la capacidad de acción que tiene el IFE mexicano.

8. ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL

Salvo excepciones, los organismos electorales no tienen una estructura que les permita enfrentar el manejo de la propaganda política y de la comunicación social. En algunos casos, el tema se resuelve con la creación de organismos ad hoc, sea en el seno del organismo electoral o de otros especializados. Un buen ejemplo ocurrió en África del Sur donde se creó el Consejo de Medios, de carácter independiente, un cuerpo temporal que debía regular la acción de los medios durante el período electoral. Ese cuerpo debía monitorear todas las piezas publicitarias de acuerdo con la ley y referir a la Comisión Electoral los casos controversiales.

En América Latina, salvo en México donde se cuenta con una institución con estructura y prácticas adecuadas, ese déficit se hace sentir en la casi totalidad de los organismos electorales que no tienen capacidad de ejercer funciones efectivas de control. Se trata de un problema que tiene su raíz en la incapacidad de los estados para crear instituciones de control que cuenten con el presupuesto adecuado para poder cumplir sus funciones de control e

imponer, efectivamente, sanciones. Si no las hay, no hay posibilidad de mantener su credibilidad.¹³

CONCLUSIONES

Los expertos en medios de comunicación son analistas simbólicos que manipulan emociones y sentimientos y manejan argumentos racionales para convencer a la audiencia acerca de su «producto», en este caso un partido, uno o varios candidatos.

Dos son los caminos apropiados para mantener la equidad y la libertad en esta área. Por un lado, una autorregulación que haga que los actores del proceso sean responsables por sus dichos y acciones de propaganda, de modo que se orienten a una campaña limpia; sean estos dueños o concesionarios de medios, periodistas, agentes publicitarios, creativos, encuestadores, analistas y comentaristas, o asesores y políticos. Si bien es deseable no recurrir a las campañas negativas, es un hecho que son parte del arsenal de la lucha política; en estos casos debe admitirse el derecho de réplica. Dependerán de los niveles de cultura política los grados en los que se acepte o no la propaganda negativa, o la incursión en ámbitos que no tienen incidencia directa en la vida política, por ejemplo la vida privada de los candidatos. Sin embargo, este modelo sólo es aplicable en sociedades con muchos años de una cultura democrática que haga factible estos acuerdos. En la mayoría de los casos se requiere un camino formal. En algunos países de América Latina este tipo de propaganda negativa está limitada.

La segunda vía consiste en aprobar controles legales y disponer medidas que aseguren la equidad de la competencia partidaria en un marco de libertad. Entre ellas están las normas que facultan a los organismos electorales a controlar el tono de las campañas y permiten imponer sanciones a quienes se salgan del marco aceptado, así como normas que favorezcan el acceso gratuito a los medios de comunicación electromagnéticos.

De los estudios que se han realizado hasta el presente no puede decirse que el acceso gratuito, o la limitación de tiempos de uso en los medios de

13. Aun en el caso mexicano, en el curso de 2003 se impusieron fuertes sanciones por transgredir los límites del financiamiento, no en el uso de los medios, a partidos políticos. Pero, además de la fuerte controversia desatada por la sanción, quedó claro que aunque «pague» las multas es posible que el partido transgresor logre su objetivo.

comunicación, especialmente en la televisión, o la prohibición de la publicidad pagada, tengan una incidencia sustancial y cambien el resultado electoral. Pero sí parece claro que tomar estas medidas ha favorecido la convivencia y tolerancia dentro del sistema político, ha atenuado los niveles de corrupción que se asocian a la actividad política, y ha permitido mejorar la deteriorada imagen de los partidos políticos.

Parecería que, en tiempos de predominio de la antipolítica, debería apuntarse por parte de los miembros de la clase política a un esquema de gran transparencia, que sólo puede estar dado por el uso exclusivo en forma gratuita del espectro electromagnético, prohibiendo o limitando y controlando en forma adecuada todo tipo de contrato privado para difundir propaganda partidaria.

La limitación del costo de la política es una necesidad. Para ello hay que limitar la entrada de fondos a los partidos así como los egresos, los gastos; y, dentro de éstos, el dinero utilizado en los medios de comunicación es parte sustancial de todas las campañas. Por ello es muy recomendable llegar a regulaciones que limiten este gasto.

Lo más adecuado es implantar esquemas que reduzcan al mínimo la posibilidad de que se ejerzan luego influencias indebidas para pagar los favores recibidos en forma de propaganda partidaria. Asimismo, importa monitorear el uso de los medios en la publicidad indirecta, tema que, hasta el presente, no se ha enfrentado.

La manera precisa de regular el gasto en medios de comunicación es un arte que parte de una relación a (re)construir constantemente entre partidos, medios y opinión pública, a través de todos los analistas simbólicos involucrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAHL, Robert

1971 *Poliarchy*. New Haven: Yale University Press.

GARCÍA-PELAYO, Manuel

1986 *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

HAMILTON, Alexander, James MADISON & John JAY

2001 *El Federalista*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE). (Publicado originalmente en 1780: *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*.)

KELSEN, Hans

1999 *General Theory of Law and State*. Nueva York: The Lawbook.

MOSCA, Gaetano

1939 *Elementi di scienza politica con prefazione di Benedetto Croce* (dos vols.). Biblioteca di Cultura Moderna [Primera edición de 1896]. Bari: La Terza. (Más conocido por su título posterior *La clase política*.)

TOCQUEVILLE, Alexis de

1995 *La democracia en América*. México, D. F.: FCE.

ANEXO 1

EL RÉGIMEN LEGAL Y LA PRÁCTICA RESPECTO AL USO DE LOS MEDIOS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Argentina

El esquema argentino es mixto. Hay una franja gratuita provista por el Estado en los medios estatales y privados y también se puede contratar publicidad en los medios en forma privada.

La Ley N° 22.285 —en su artículo 72º, inciso g)— estableció que los titulares de servicios de radiodifusión deben realizar transmisiones sin cargo para el tratamiento de los temas de interés nacional que autorice el Comité Federal de Radiodifusiones (CONFER). En este marco, la Ley N° 25.600 sobre financiamiento de los partidos políticos estableció que se deben otorgar espacios por parte del Ministerio del Interior, a través de su Dirección Nacional Electoral. La cantidad y duración de los espacios se distribuye en forma igualitaria entre los partidos y alianzas que presenten candidatos. La Resolución N° 0179/2003 del Ministerio del Interior regula la asignación de los espacios a las agrupaciones políticas que hubieren oficializado candidaturas, asignando esa responsabilidad a la Dirección Nacional Electoral. Bajo esta resolución, las emisoras de radiodifusión, incluyendo emisoras de televisión públicas, privadas y de cable, así como radioemisoras, están obligadas a ceder el espacio y franjas horarias de manera gratuita. El Departamento de Gestión del Fondo Partidario Permanente, que depende de la Dirección Nacional Electoral, debe realizar un sorteo para la asignación de los espacios. Cada partido dispone de noventa segundos diarios en televisión abierta o por cable y de ciento veinte en radio. El Estado no cubre los costos de producción de las piezas.

Los límites para la publicidad privada están determinados por el límite total para la campaña electoral que establece la Ley N° 25.600. La ley fijaba ese límite en un peso por voto emitido, en tiempos en que éste equivalía a un dólar. Asimismo, limita la campaña electoral a sesenta días y el tiempo que puede transmitirse propaganda en televisión a 32 días antes de la elección. Por otra parte, el Código Electoral, Ley N° 19.945, incluye prohibiciones respecto a la propaganda de actos de gobierno en periodo de campaña electoral.

Si bien hay disposiciones legales emitidas por la Cámara Nacional Electoral para tomar conocimiento de las prácticas del mercado respecto a la publicidad de los partidos, en la práctica esto no ha podido producirse, dado que ese organismo no tiene una infraestructura adecuada para llevarlo a cabo. La discrepancia entre las cifras de gasto que se informan por parte de los partidos a la justicia electoral y las que pudieron recoger miembros de la ONG Fundación Poder Ciudadano es muy notoria. En las elecciones de 1999, mientras que la candidatura del perdedor Eduardo Duhalde reportó un gasto de 3.200.000 pesos (equivalentes a dólares) al órgano electoral, Poder Ciudadano estableció que el gasto fue de 26.000.000; y, para el ganador, Fernando de la Rúa, las cifras respectivas fueron 2.700.000 y 19.000.000 de pesos.

Brasil

Brasil es un caso singular en América Latina. Su esquema de manejo de medios privilegia notoriamente a la financiación pública del uso de medios, prohibiendo el empleo de fondos privados en el espectro electromagnético. Solamente está permitido el uso de fondos privados para hacer propaganda en los medios impresos y gráficos en lugares públicos. La publicidad pagada en los medios televisivos y radiales está prohibida.

La introducción del horario electoral gratuito se realizó en 1962 (Ley N° 4109, por iniciativa del diputado Oswaldo Lima Filho), restringida su aplicación durante el período dictatorial, pasó a tener total vigencia a partir de 1982. Durante las elecciones se establece un período de 45 días de campaña en el que se usa algo más de una hora en cada medio. De acuerdo con la normativa actual, la ley de elecciones de 1997 (N° 9504), para los candidatos presidenciales se destina un total de cincuenta minutos tres veces a la semana durante el día en la radio, y otro tanto en la televisión. Lo mismo se da para los diputados federales. Para los senadores federales el total es de veinte minutos tres veces a la semana en cada medio. Para los gobernadores estatales es de cuarenta minutos tres días a la semana. Para los prefectos, sesenta minutos tres días a la semana, igual que para los *vareadores* (ediles o concejales). En todos los casos se dividen dos turnos, uno en la mañana y otro en la tarde. La adjudicación la hace el Poder Legislativo, de acuerdo con la ley de partidos políticos (N° 9096) y la ley electoral (N° 9504), y el control y la supervisión corresponden al Tribunal Supremo Electoral.

Del espacio total disponible para cada cargo en disputa, un tercio es distribuido en forma igualitaria entre todos los partidos. El resto es proporcional al número de escaños de los que dispone en la Cámara de Diputados al inicio del período legislativo en vigencia. En el caso de una segunda vuelta presidencial, cada candidato tiene igual tiempo. Si se trata de nuevos candidatos a la presidencia, éstos disponen de un mínimo de un minuto.

Cuando se estableció la normativa para la elección de 1988 todavía no se había difundido la televisión por cable que quedó fuera de la reglamentación y no estaba

obligada a pasar esa publicidad, aunque los órganos electorales consideraron que no podía recibir publicidad pagada y, luego, se resolvió que debía seguir la norma general. Ahora se plantea el problema con la televisión satelital a la que no es posible incluir en el régimen.

Fuera del período electoral, los partidos disponen de un espacio, que puede llegar a ochenta minutos anuales para partidos grandes, en el que divulgan programas y posiciones. Se pueden divulgar programas partidarios, actos, o comentar las tareas que se llevan adelante en el Congreso para cumplir con el programa partidario.

En cuanto a la publicidad indirecta, hay una serie de medidas, entre las que importa destacar las que apuntan a impedir la propaganda negativa.¹⁴

En cuanto a la sintonía de la televisión en tiempos de campaña electoral, cuando hay un período largo de uso de las cadenas, ésta baja notoriamente. En los sectores medios y altos que disponen de videocaseteras, reproductores de DVD o televisión satelital, es notoria la baja atención a esa publicidad.

También hay que tener en cuenta la calidad de la publicidad que se difunde, dado que el Estado no cubre los costos de producción. En el caso de candidaturas independientes o de grupos de escasos recursos, suele ser poco atractiva, contrastando con el alto nivel que tiene la publicidad en la televisión brasileña, en especial en los aspectos técnicos. Los grandes partidos y candidaturas recurren a agencias de publicidad para poder presentar piezas de mejor calidad dentro del espacio asignado.

14. A partir del 1 de julio del año electoral está prohibido a las emisoras de radio y televisión, en su programación normal o noticiarios:

- transmitir, aun en la forma de entrevista periodística, imágenes de investigación o de cualquier otro tipo de consulta popular de naturaleza electoral en la que sea posible identificar al entrevistado o en la que haya manipulación de datos;
- usar trucos, montajes u otro recurso de audio o de video que, de cualquier forma, degrade o ridiculice a candidatos, partidos o coaliciones, o produzca o transmita programas con ese efecto;
- transmitir propaganda política o difundir opinión favorable o contraria a candidatos, partidos, coaliciones, o a sus órganos o representantes;
- dar tratamiento privilegiado a candidatos, partidos o coaliciones;
- transmitir o divulgar películas, novelas, miniseries o cualquier otro programa con alusión o crítica a candidatos o partidos políticos, aun disimuladamente, excepto programas periodísticos o debates políticos;
- divulgar un programa con el nombre de un candidato escogido en convención partidaria, aun cuando ese programa sea preexistente, inclusive si coincide con el nombre del candidato o con la variación nominal por él adoptada; siendo el nombre del programa el mismo que el del candidato, queda prohibida su divulgación, bajo pena de cancelar la candidatura y el respectivo registro.

A partir del 1 de agosto del año electoral está prohibido a las emisoras transmitir programas presentados o comentados por un candidato partidario.

Estas disposiciones se aplican a los sitios mantenidos por las empresas de comunicación social en Internet y demás redes destinadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones (Ley N° 9504, art. 45°).

Se establecen normas para informar sobre la calidad de los estudios de opinión pública, incluyendo información sobre método de investigación, muestra, cuestionarios, sistema de control y verificación del trabajo de campo y procesamiento, así como el valor y origen de los recursos que insume el trabajo y quién paga por su realización y divulgación. Estos datos deben estar en posesión de la justicia electoral cinco días antes de su divulgación.

Las sanciones por infringir las normas se imponen al medio, en forma de multa y de cierre temporario, y a los candidatos, por medio de pérdida de los espacios gratuitos. Las impone el organismo electoral.

Colombia

Colombia también tiene un régimen mixto, con una franja electoral gratuita que paga el Estado y coexiste con publicidad pagada por los partidos que no tiene límites de tiempo; los límites financieros se desprenden de las normas generales de límites a la financiación de la actividad partidaria.

La difusión de propaganda electoral se permite sólo en los treinta días previos a una elección. Siendo el Estado el titular de las ondas de radio y televisión, se establece una franja obligatoria que se adjudica mediante resoluciones del Consejo Nacional Electoral (CNE), junto al Consejo Nacional de Televisión (organismo estatal de carácter no gubernamental). El Estado compensa a los operadores privados mediante una partida que se paga con cargo al presupuesto general. Asimismo, los partidos tienen derecho a un espacio de divulgación fuera de los períodos electorales.

De acuerdo con la Ley N° 130 (Código Electoral) para la franja de divulgación, el 60% del tiempo se destina de acuerdo a la fuerza de la que dispone cada organización en la Cámara de Representantes y, aunque la ley no lo dice, el 40% restante se distribuye igualmente entre todos los partidos, mediante resoluciones del CNE.

La franja electoral se distribuye 70% en forma igualitaria, y el restante 30% de acuerdo a la participación en la Cámara de Representantes, según la Resolución N° 272 del CNE, de 23 de enero de 2002, ante el silencio de la ley.

También se dispone la necesidad de informar acerca de la calidad de los estudios de opinión y quién paga por ellos.

Costa Rica

No hay uso gratuito de los medios de comunicación en el país. Toda la propaganda electoral debe ser pagada por los partidos políticos a través de bonos de contribución del Estado, o por medio de recursos propios que hayan obtenido a través de donaciones o aportes de personas físicas o jurídicas nacionales, conforme a la legislación. El Código Electoral (art. 85°) plantea que los partidos políticos deben

inscribir ante el Tribunal Supremo de Elecciones nombres, calidades y rúbricas de las personas facultadas para autorizar la publicación o difusión de propaganda político-electoral, la cual debe ser efectuada por medio de empresas inscritas. Asimismo, los conceptos que se publiquen deben corresponder a un texto escrito firmado por el representante autorizado del partido.

Como parte de los gastos que pueden justificar los partidos políticos para obtener la contribución estatal, de acuerdo al artículo 177° del Código Electoral, se encuentran los destinados a actividades de propaganda y se reconocen de conformidad con lo que establece el código mencionado y el reglamento que dicte el Tribunal Supremo de Elecciones, donde se definen las actividades que comprende el concepto de propaganda.

El artículo 85° del Código Electoral indica que sólo estarán autorizadas para prestar servicios de propaganda electoral las empresas inscritas por sus representantes ante el Tribunal Supremo de Elecciones, debiendo indicar en la solicitud de inscripción: tarifas de servicio, razón social, calidades del representante del medio y dirección de notificación. Se dispone que no se aceptarán solicitudes en las que se evidencien tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses anteriores a la convocatoria a elecciones para los servicios comerciales normales que ofrece la empresa (inciso b).

El Tribunal Supremo Electoral tiene potestad para encauzar la forma en la que se lleva adelante la campaña electoral, pudiendo advertir y sancionar a los partidos por la posible violencia verbal en que incurran. Asimismo, puede disponer el derecho de réplica frente a afirmaciones que pueden faltar a la verdad. El Código Electoral, en su artículo 85°, establece sanciones para la propaganda de los partidos políticos que incurran en injuria, calumnia o difamación. Al respecto, el Tribunal Supremo de Elecciones, en el reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos y sus reformas, establece para esos casos que informará a la Contraloría General de la República de toda aquella propaganda declarada, en sentencia judicial firme, como calumniosa, injuriosa o difamatoria; para que, en la liquidación del aporte estatal, se disminuya el 5% de ese aporte. Indica también el Código Electoral que, ante el irrespeto a la prohibición de que representantes del Poder Ejecutivo publiquen informaciones relativas a su gestión, se incurrirá en el delito de desobediencia.

El Tribunal Supremo de Elecciones ha emitido resoluciones para regular los debates. También para dar garantías acerca de las encuestas que se publiquen. No hay normas respecto a la televisión por cable, satelital e Internet.

Chile

Desde 1965 hay leyes que disponen el uso gratuito de la televisión, norma mantenida en 1988, como forma exclusiva de hacer publicidad en ese medio. En los demás medios corresponde a los partidos y candidatos pagar por la propaganda.

La Ley N° 18.700, de votaciones populares y escrutinios y sus modificaciones, indica que el financiamiento de la propaganda política debe provenir de fuente nacional y que, desde el décimo cuarto hasta el tercer día antes de una votación se puede emitir propaganda.

Los canales abiertos destinan gratuitamente treinta minutos diarios, que pasan a cuarenta cuando coincide la elección presidencial con la de diputados o senadores, destinando la mitad a los candidatos presidenciales y la otra a los que compiten por curules en el Congreso. En el caso de los candidatos a presidente, los tiempos se distribuyen en forma igualitaria. En cuanto a diputados o senadores, son otorgados en forma proporcional al número de votos para diputados registrado en la elección anterior, dándose el mismo tiempo que la fuerza política de menor nivel a quienes participen por primera vez en una elección, sea con el respaldo de un partido o como independientes. En caso de alianzas, se suma el tiempo de los partidos aliados.

La distribución del tiempo es responsabilidad del Consejo Nacional de Televisión (organismo nombrado por el Senado a propuesta del presidente) que tiene una integración partidaria pluralista. Cualquier conflicto es dirimido por el Tribunal Calificador de Elecciones.

Además de este tiempo gratuito, en televisión hay posibilidad de poner publicidad partidaria pagada, actividad sobre la cual no hay regulaciones, así como en la televisión por cable, satelital o Internet. El tiempo de campaña se fija en 31 días antes de la elección, hasta tres días antes de la fecha fijada para votar.

En las radioemisoras, en cambio, así como en la prensa, no hay normas que establezcan alguna obligatoriedad. El pago de la publicidad partidaria es la norma.

Respecto a encuestas, sólo se dispone que no pueden publicarse tres días antes de un acto electoral.

República Dominicana

Si bien hay una franja gratuita estatal, la masa de la publicidad en los medios debe contratarse privadamente. La franja estatal está regida por la Ley Electoral N° 275/97, que establece el acceso gratuito a la radio y a la televisión estatal para los partidos. Sin embargo, en la práctica, casi no se otorga este acceso por la falta de un reglamento que hace que los directivos puedan poner el material en cualquier horario, y que los permisos y autorizaciones sean demorados burocráticamente.

No hay regulaciones sobre la publicidad privada.¹⁵

15. El monitoreo auspiciado por Participación Ciudadana durante la campaña electoral de 2000, según datos recogidos por Isis Duarte, indica que en once meses los partidos políticos colocaron *spots* televisivos y cuñas radiales por un monto de RD\$ 234.700.000 (aproximadamente US\$ 14.200.000). De acuerdo a lo que otorga el Estado, los partidos habrían gastado sólo en este tipo de propaganda una suma semejante (superior en apenas 10.000.000 de pesos) a la totalidad del monto del financiamiento público. La misma fuente indica que se habría pagado, en promedio, algo más de tres dólares por segundo de *spot* televisivo.

Ecuador

No existen regulaciones precisas sobre el uso de medios de comunicación. La ley de gasto electoral de 2002, que impuso límites muy bajos, irreales en su cumplimiento, limita indirectamente el monto de lo que puede gastarse en medios de comunicación.

El Salvador

En este país, aunque está prevista una franja electoral en el artículo 229º del Código Electoral, que se refiere exclusivamente a los medios de comunicación estatal, la casi inexistencia de estos medios hace que la norma no sea viable. Hasta 1994 existía una franja en los medios privados, pero los concesionarios lograron su abolición.

No hay regulaciones respecto a la publicidad privada, salvo el principio general de equidad y la obligación de informar al Tribunal Supremo Electoral sobre las tarifas que cobrarán los medios de comunicación.

Se prohíbe la publicación de encuestas quince días antes de las elecciones.

Guatemala

El Tribunal Supremo Electoral adjudica treinta minutos semanales a cada partido o coalición de partidos en la televisión y la radio estatales, sin perjuicio de la compra privada de espacios. Ese espacio es adjudicado por el Tribunal Supremo Electoral de acuerdo con los partidos, y se destina sólo a la difusión del programa partidario. Dado que existe únicamente una emisora de radio oficial y no hay televisión estatal, la medida es prácticamente irrelevante.

Salvo indicar que no debe haber tarifas diferentes a las habituales, no hay normas respecto a la propaganda contratada.

Haití

La falta de institucionalidad es uno de los grandes problemas del país. Casi toda su legislación es letra muerta. El decreto ley sobre el funcionamiento de partidos establece una franja de dos horas de duración en las estaciones de radio y televisión del Estado, que deben ser distribuidas en espacios de cinco a quince minutos, por acuerdo entre la dirección de la estación y la dirección del partido político. Esta disposición no ha sido cumplida hasta el presente.

Además, se establece que los medios deben ser equitativos en cuanto al tiempo de cobertura informativa en sus programas. Pero es importante consignar que gran parte del país carece de electricidad todo el año y que en la capital, Port au Prince, sólo suele disponerse del servicio por tres o cuatro horas diarias. La falta de televisores y el analfabetismo hacen de la radio la principal fuente de información

y difusión. Dada la situación económica y social del país, Haití constituye un caso especial dentro de la región, encontrándose muy apartado del resto de países.

Honduras

No hay disposiciones que permitan el uso gratuito de los medios a las fuerzas políticas. El Tribunal Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Personas y la Asociación de Municipalidades de Honduras pueden disponer de tiempo en los medios estatales para animar a la población a participar en la elección.

México

Los cambios introducidos para mejorar la acción de los organismos electorales y la limpieza de las elecciones también fueron importantes en este campo. La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos (DPPP) y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE) son los organismos encargados de asignar los programas de radio y televisión de los partidos políticos. La Comisión de Radiodifusión es presidida por el director ejecutivo de Prerrogativas, y cada partido político puede acreditar un representante con facultades de decisión acerca de los contenidos del programa a difundir. Los partidos deben presentar los guiones técnicos para su aprobación.

El IFE debe asegurar que los concesionarios de los servicios de televisión coloquen los programas en los horarios de mayor audiencia. En el proceso electoral para elegir presidente, el tiempo total de transmisión para todos los partidos alcanza a doscientas cincuenta horas en radio y doscientas en televisión. Cuando la elección es sólo de parlamentarios, el tiempo disponible es la mitad (125 horas en radio y cien en televisión).

Además de este «piso», durante los períodos de campaña electoral, el IFE, con recursos propios, adquiere hasta diez mil cuñas de radio de treinta segundos y cuatrocientos *spots* de televisión de veinte segundos mensuales, para distribuir entre todos los partidos. Si no son usados en el plazo de un mes se pierden, no pueden acumularse para emplearlos en el siguiente mes. Se dispone que el costo total de estas promociones no puede exceder al 20% del financiamiento público que corresponde a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial, y el 12% cuando sólo se elija legisladores.

El 70% del tiempo se distribuye de acuerdo a la fuerza parlamentaria y el resto, en forma igualitaria entre todas las fuerzas. En caso de presentarse nuevos partidos que hasta ese momento no estén en el Congreso, se les dará el 4% del tiempo de las franjas ya citadas.

Fuera de los períodos electorales se puede difundir principios ideológicos, programas de acción y posiciones partidarias. Cada partido dispone mensualmente de quince minutos en televisión y otros tantos en radio, además de participar junto con

los otros partidos en un programa especial, a transmitirse dos veces por mes por radio y televisión, programa coordinado por la DPPP. También es posible difundir programas regionales, por la mitad del tiempo adjudicado a cada partido, que se añaden al total disponible en el nivel nacional.

Además de las dos franjas anteriores, los partidos pueden contratar espacios en los medios de comunicación en forma privada, sin límite de tiempo. Los montos los fija el total dispuesto para las campañas electorales. También se debe cumplir con el tiempo marcado para cada campaña electoral.

La primera franja es totalmente gratuita para los partidos y el IFE la establece de acuerdo con los tiempos que oficialmente deben dedicar los concesionarios de medios de acuerdo a la Ley Federal de Radio y Televisión. La segunda franja se paga con recursos del presupuesto del IFE. Los medios deben informarle de sus tarifas, que no pueden ser superiores a las de la publicidad comercial. En caso de requerir los servicios de un medio más de un partido en un mismo horario, el IFE arbitrará soluciones. La gestión de las franjas es responsabilidad de la DPPP del IFE y de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal.

Está prohibido realizar propaganda que incluya diatribas, infamias, calumnias, particularmente durante las campañas electorales. Se establece que la mitad del tiempo destinado a los partidos en las franjas de radio y televisión debe ser destinado a analizar temas de interés nacional y su posición frente a ellos.

La propaganda indirecta también es supervisada por el IFE. De acuerdo con el Código Electoral, la DPPP debe reunirse con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para fijar sus lineamientos antes de comenzar cada campaña. Asimismo, la Comisión de Radiodifusión del IFE monitoreará todas las transmisiones e informará al Consejo General de la institución. El resultado del monitoreo indica el número de veces que se cita al partido o al candidato y el sentido (positivo, negativo o neutro) en cada informativo emitido por radio o televisión. No se monitorean los programas periodísticos. El IFE, a requerimiento partidario, puede organizar debates en los medios electromagnéticos.

No hay normas federales (sí las hay en algunos estados) que prohíban al gobierno propaganda institucional en tiempos de campaña electoral. Sin embargo, desde 1994 el IFE ha exhortado al gobierno federal a no hacerlo.

El IFE puede establecer los criterios técnicos generales bajo los que se realizan los estudios de opinión. Los protocolos de encuestas de opinión pública deben depositarse en su Secretaría y queda prohibido publicarlas en los ocho días previos a la elección.

En el caso de la prensa escrita, el IFE sólo debe solicitar sus tarifas, pero no hay límites para incluir propaganda en ellos.

El IFE es también el organismo encargado de aplicar sanciones, incluyendo desde multas y supresión del financiamiento público hasta la suspensión, primero, y cancelación, después, del registro partidario como sanción máxima. En el año 2003 el organismo aplicó fuertes multas al PRI y al grupo denominado Amigos de Fox por exceder los límites de gasto permitidos por ley.

Este complejo esquema ha servido para procesar la transición del sistema de un partido hegemónico a otro pluripartista, pero su elevadísimo costo hace dudar de su sostenibilidad. Seguramente habrá que hacerle ajustes en un futuro inmediato.

Nicaragua

Las normas indican que los partidos pueden disponer de treinta minutos diarios en la televisión estatal y de 45 minutos diarios en cada una de las tres radioemisoras estatales. La distribución es igualitaria.

Para las elecciones municipales se dispone de quince minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales que no alcancen cobertura nacional, en aquellas circunscripciones en las que hubiere inscrito candidatos la organización política correspondiente. También se dan diez minutos en cada una de las radioemisoras estatales con cobertura nacional y tres minutos en la televisión estatal al cierre de campaña.

En las elecciones en la Costa Atlántica el tiempo disponible es de veinte minutos diarios en radioemisoras estatales regionales y cinco en la televisión regional estatal, pero esta última no existe; así como cinco minutos en radioemisoras estatales de carácter estatal. En caso de celebrarse simultáneamente más de una elección, se utilizará el mayor tiempo previsto.

Se puede contratar publicidad privadamente bajo un régimen de absoluta libertad. La Corte Suprema de Justicia consideró inconstitucional regular las tarifas de publicidad como se disponía antes.

Globalmente, no se puede dedicar por día a propaganda electoral más de treinta minutos en cada canal de televisión, 45 minutos en cada radioemisora y dos páginas enteras en cada diario. Ningún partido o alianza puede contratar más del 10% del tiempo o espacio permitido en las radios y canales de televisión.

Por decisión del órgano electoral, no se puede publicar encuestas 72 horas antes de cada acto electoral. El mismo organismo ha dictado normas sobre la calidad de los estudios de opinión pública.

De acuerdo con la Organización Nicaragüense de Agencias de Publicidad (ONAP), en el proceso electoral del año 2001, elección presidencial y del Congreso, se gastaron 35.000.000 de córdobas en prensa escrita, radio y televisión (el 79% en este último medio).

Panamá

Sólo se garantiza el uso de la cadena estatal de radio y del canal de televisión educativa estatal de modo que los partidos se puedan comunicar permanentemente con la ciudadanía. El Tribunal Electoral dispone el tiempo en el que cada partido puede usar estos medios, que se estableció en quince minutos por partido registrado, sobre la base de un esquema rotativo. Sin embargo, sólo se suele usar en períodos electorales.

En la televisión y la radio privadas, los partidos y las alianzas deben pagar por su uso. No existen reglamentaciones que impliquen límites.

Paraguay

El Código Electoral indica que los medios de comunicación social radiales y televisivos deben dedicar un 3% de sus espacios diarios a divulgar las bases programáticas de los partidos en los diez días anteriores al cierre de una campaña electoral, y que los periódicos deben destinar una página. Sin embargo, esa norma, que debe ser implementada por la justicia electoral, no siempre se cumple por falta de interés de los contendientes.

Este país ofrece un sistema de control negativo al establecer límites: no existen espacios gratuitos para divulgación de propaganda, sino límites para evitar que una organización partidaria tenga una presencia masiva en la publicidad y en la propaganda. Se dispone que el tiempo para llevar adelante campañas será de sesenta días para las elecciones nacionales y treinta para las internas de cada partido o alianza.

Los límites que se establecen son de no más de cinco minutos de publicidad en cada radio o televisora por partido, cada día, y no más de media página de periódico, o centímetros equivalentes de columna, en la prensa escrita.

Datos de la empresa IBOPE entregados a Transparencia sobre la elección presidencial de 2003 indicarían que el costo de una elección en publicidad rondaría el millón de dólares, de los cuales el 83% correspondería al costo de propaganda televisiva. La cifra parece baja y no indica si se trata de montos a los que se aplicó un descuento especial, que implicaría cobrar muy por debajo de los precios normales de mercado.

Perú

La Ley de Partidos Políticos de 2003 creó un franja en todos los medios radiales y televisivos. La franja no es exclusiva, los partidos pueden, además, contratar publicidad privada, pero ésta guarda relación con la franja protegida por el Estado.

Una ley del año 2000 (Nº 27369) estableció la prohibición estatal para el gobierno de contratar publicidad a partir de la convocatoria electoral, salvo excepciones previstas.

En Perú no se puede difundir encuestas quince días antes de los comicios. Sin embargo, la norma de 1992 no tuvo en cuenta su difusión en la televisión proveniente

del exterior que no tiene que cumplirla, por lo que mediante esa vía se sigue informando al público acerca de la intención de voto durante el período final.

De acuerdo con Transparencia de Perú, en las elecciones generales de 2001 se gastó en publicidad alrededor de 6.500.000 dólares.

Uruguay

La Ley N° 17045, de diciembre de 1998, estableció por primera vez límites a las campañas electorales en los medios de comunicación. Fueron cuarenta días para las elecciones internas para elegir el candidato a presidente de los partidos, cincuenta días para las elecciones nacionales, veinte días si debe realizarse una segunda vuelta para elegir el presidente, y cuarenta días para las elecciones municipales. En 2004 esta norma fue reformada y se limitó el tiempo de la campaña en medios de comunicación electromagnéticos a treinta días antes de la elección nacional, y a quince en el caso de existir una segunda vuelta.

A su vez, se estableció que las radioemisoras y el canal de televisión estatal dispondrían de espacios gratuitos de cinco minutos al inicio de la campaña electoral nacional y de quince minutos al cierre. El espacio de quince minutos se da también a los candidatos que disputan una eventual segunda vuelta. Se otorga a todos los partidos que en la elección interna para nombrar candidato presidencial alcancen el 3% del total de votos del padrón de ciudadanos.

La masa de la publicidad se contrata privadamente por parte de los partidos y candidatos con los concesionarios de medios. En la elección presidencial y del Congreso de 1999, el costo efectivo promedio del *spot* publicitario en televisión en tandas rotativas fue de 3,50 dólares el minuto. El costo de publicidad comercial en horario estelar era de 8,00 dólares por minuto. En la elección interna de 2004 ese costo en horario estelar cayó a entre 2,00 y 2,50 dólares el minuto.

Venezuela

La crisis política permanente de Venezuela hace que se dude y se tenga interpretaciones muy diversas respecto a la normativa que puede estar vigente sobre el tema. La sanción de la Constitución Bolivariana es terminante en su artículo 67º, al indicar que no se financiará con fondos del Estado a «asociaciones con fines políticos» (ni siquiera se las denomina partidos políticos). Indica también que una ley regulará lo concerniente al financiamiento privado, tal ley no se ha sancionado, vista la crisis y el sesgo antipartidista que asumió la Constitución.

Es difícil interpretar si está vigente o no la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) que garantizaba el uso de treinta minutos semanales a los partidos en la televisión y la radio estatales durante los cuatro meses de campaña electoral. De todos modos, su relevancia era prácticamente nula dada la baja sintonía de esos programas.