

OTRAS GARANTÍAS DE EQUIDAD



EN LA CONTIENDA

A pesar de su indudable importancia para contribuir al logro de propósitos vinculados a la transparencia, certidumbre, confiabilidad o legalidad del financiamiento de la política electoral, las regulaciones y restricciones sobre el origen y el monto de las contribuciones examinadas en el capítulo anterior, generalmente no tienen un impacto directo ni significativo, al menos por sí mismas, en las condiciones de equidad de la competencia. En este capítulo se van a explorar algunas regulaciones que pretenden, primigenia o esencialmente, nivelar o equilibrar las condiciones de la competencia en el sentido de tratar de contrarrestar o mitigar cualquier ventaja que pudiera resultar de una fuerte disparidad en la disponibilidad de recursos, especialmente financieros, en la posibilidad de acceso a los distintos cargos en disputa entre los distintos contendientes. Lo anterior sin menoscabo de que estas regulaciones puedan por sí mismas o en combinación con otras de diferente tipo, orientarse al logro de objetivos complementarios.

Para efectos de este estudio y a partir de una revisión pormenorizada de las legislaciones del universo de países examinados, se han seleccionado tres tipos de disposiciones susceptibles de contribuir a la equidad en las condiciones de la contienda político-electoral: 1. Límites globales a los gastos de campaña; 2. Límites específicos por concepto de contratación o compra de publicidad en medios, particularmente los electrónicos; y 3. Regulaciones para la compra de espacios y el uso de medios, cuya incidencia para el universo de países examinados se muestra en el cuadro 13, en el cual se advierte que, con la notable excepción de Honduras, prácticamente en todos los países

de la región existe algún tipo de regulación en cuanto al acceso y la publicidad en medios durante los periodos de campaña.

LÍMITES GLOBALES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA

No está de más recordar que el primer precedente de regulaciones en materia de financiamiento político electoral de que se tenga conocimiento, es precisamente la imposición de límites a los gastos que los candidatos a la Cámara de los Comunes podían destinar a sus actividades de campaña y que esto ocurrió en Gran Bretaña hace más de un siglo, justo en 1883. En su origen, esta disposición estuvo motivada en lo esencial por un doble propósito: paliar los problemas de corrupción electoral ya presentes y muy extendidos en esa época (como la compra y coacción del voto que no han sido desterradas en definitiva pues han evolucionado hacia formas cada vez más sofisticadas); y, procurar cierta igualdad económica entre los distintos contendientes, de forma tal que las disparidades en la disponibilidad de recursos no gravitaran de manera significativa en el perfil de sus campañas.

A pesar de la importancia que se le puede conceder a este tipo de regulación para contribuir al logro de estos y otros objetivos complementarios (como acotar el apremio de partidos y candidatos por acceder a fuentes de financiamiento cada vez mayores o frenar un potencial ascenso en espiral de los costos de campaña), no se puede pasar por alto que su capacidad para lograrlo tiene ver con el hecho de que los límites o topes sean realistas, es decir, que sean considerados razonables y aceptables por los distintos contendientes y a la

luz de sus diferentes capacidades o posibilidades financieras, lo que evidentemente introduce en el debate un elemento relativamente subjetivo o, por lo menos, sobre el que puede ser difícil generar un amplio consenso.

Cuadro núm. 13
Otras garantías de equidad en la contienda

País	Límites globales a los gastos de campaña	Límites a la contratación de publicidad	Otras regulaciones
Argentina	x	-	x
Bolivia	-	x	x
Brasil	x	-	x
Chile	x	-	x
Colombia	x	x	
Costa Rica	-	x	x
Ecuador	x	-	x
El Salvador	-	-	x
Guatemala	x	x	x
Honduras	-	-	-
México	x	-	x
Nicaragua	-	x	x
Panamá	-	-	x
Paraguay	-	x	x
Perú	-	x	x
Puerto Rico	x	-	x
República Dominicana	-	-	x
Uruguay	-	-	x
Venezuela		x	x

Además, se puede argumentar que el hecho de que sea una de las medidas menos extendidas entre los diferentes regímenes de financiamiento político electoral puede guardar relación con las tremendas exigencias y complejidades técnicas, administrativas y operativas

que se requiere sortear para supervisar o verificar su efectivo cumplimiento, como por ejemplo, los recursos a disposición de la autoridad electoral para vigilar o corroborar los gastos efectuados, la fijación de criterios para diferenciar y separar claramente los gastos de campaña de los gastos rutinarios o convencionales y el tratamiento (e incidencia) de los denominados gastos independientes.

En todo caso, en América Latina se trata de una medida legal relativamente novedosa que, al margen de una muy fugaz tentativa de aplicación en Argentina hacia la década de 1940, tiene como uno de sus principales referentes la experiencia iniciada por México en 1993, que gradualmente se ha ido extendiendo hasta concretarse hoy en día en la legislación electoral de otros siete países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Puerto Rico) aunque en Chile se aplicará por vez primera en las elecciones municipales de octubre de 2004, en tanto que en Guatemala su estreno habrá de aguardar hasta las generales de 2007, pues se adoptó después de las generales de noviembre de 2003.

En Argentina, la ley de financiamiento de partidos aprobada por el Congreso en mayo de 2002 y aplicada por vez primera a las elecciones presidenciales del 16 de mayo de 2003, dispone que tratándose de las elecciones legislativas nacionales, los gastos destinados a las campañas que realicen los partidos, los candidatos y cualquier otra persona en su favor, no pueden superar en su conjunto la suma equivalente a un peso por elector habilitado para votar, aunque puntualiza que para efectos de aplicación de esta norma se considerará que ningún distrito tiene menos de 500 mil electores. En lo que concierne a la elección presidencial, también determina que los gastos no pueden superar en su conjunto la suma equivalente a un peso por elector habilitado y, en caso, de ser necesaria una segunda vuelta para dirimir al triunfador, el límite será la suma equivalente a 30 centavos de peso por elector habilitado.

Sobre esa base, como ya se ha comentado, para efectos de la elección presidencial de 2003, el límite de gastos de campaña se ubicó en alrededor de 28.3 millones de pesos (10.1 millones de dólares a un tipo de cambio de 2.8 pesos por dólar), ya que si bien el

total de electores inscritos al nivel nacional era de poco menos de 25.5 millones, en 12 de las 23 provincias (distritos) el número de electores era inferior a los 500 mil electores y, por lo tanto, resultaba procedente aplicar en ellas el criterio de base mínima (500 mil pesos) previsto por la ley.

En el caso de la nueva normativa chilena, se fijan topes de gastos a las candidaturas para presidente, senador, diputado, alcalde y concejal. En el caso de la elección presidencial, determina que el límite de gastos será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar el número de electores registrados en todo el país por tres centésimos de unidad de fomento (equivalentes a alrededor de 514 pesos según cotizaciones de la unidad en poco más de 17,140 pesos a principios de septiembre de 2004). Así, conforme al número de electores registrados al 31 de mayo de 2003 (7,979,307), un eventual límite aplicable que se hubiera determinado en septiembre de 2004 sería del orden de 4,101'363,798 pesos (alrededor de 6.6 millones de dólares, considerando un tipo de cambio de 622.5 pesos chilenos por dólar).

Para efectos de las campañas a senador se fija un tope diferenciado de acuerdo con el volumen de electores de cada circunscripción electoral: a una base de tres mil unidades de fomento (51.4 millones de pesos o 82,600 dólares) se habrá de sumar el resultado de multiplicar por cuatro céntimos de la misma unidad los primeros 200 mil electores inscritos, por tres céntimos los siguientes 200 mil y por dos céntimos el remanente de electores registrados. Para diputados, se toma como base el equivalente a 1,500 unidades de fomento (alrededor de 41,300 dólares) y se le agrega la cantidad que resulte de multiplicar al número de electores inscritos en cada circunscripción por tres céntimos de unidad de fomento. En todo caso, el director del Servicio Electoral debe determinar y publicar los límites de gastos 120 días antes de las elecciones y considerando el valor de la unidad de fomento vigente a la fecha en que adopte la resolución respectiva.

En Colombia, la Constitución dispone que la ley puede limitar el monto de los gastos de campaña que pueden realizar los partidos, movimientos o candidatos en las campañas, y la legislación electo-

ral, a su turno, faculta a la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral) para resolver lo conducente para las elecciones de presidente, diputados, senadores, gobernadores, alcaldes y concejales, debiendo hacerlo con seis meses de antelación a cada elección y tomando en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y las apropiaciones que realice el Estado para reponer parcialmente los gastos de campaña.

En este sentido y para efectos de las elecciones legislativas que se celebraron en marzo de 2002, el Consejo Nacional Electoral fijó en 390 millones de pesos (poco menos de 165 mil dólares, considerando un tipo de cambio promedio de 2,375 pesos por dólar hacia principios de 2002), el límite a los gastos de campaña para los candidatos al Senado. Para los candidatos a la Cámara de Representantes estableció topes diferenciados de acuerdo con el número de electores inscritos en cada departamento, correspondiéndole el tope más elevado y análogo al de los senadores, es decir, por 390 millones de pesos, a los candidatos a la denominada circunscripción nacional especial (conformada por grupos étnicos, comunidades indígenas, minorías políticas y residentes en el exterior) y el menor a los candidatos de los departamentos con un censo electoral menor a 100 mil registros, establecido en 147 millones de pesos. Para los candidatos en el distrito capital (Bogotá), el límite se ubicó en 295 millones de pesos (alrededor de 124 mil dólares). Para las elecciones presidenciales que se realizaron en mayo de 2002, el límite para las fórmulas de candidatos a la Presidencia se fijó en 14 mil millones de pesos (cerca de 5.9 millones de dólares), con una previsión por siete mil millones de tope para la segunda vuelta, en caso de ser necesaria.

A partir del mandato constitucional de crear un cuerpo legal que norme la fijación de límites y el control de los recursos que se destinan a las campañas electorales, el Congreso de Ecuador aprobó en marzo de 2000 la Ley Orgánica de Control del Gasto y la Propaganda Electoral, en el cual se fijan las bases para que la autoridad electoral (Tribunal Supremo Electoral) determine y publique 10 días antes de la convocatoria a elecciones, los límites máximos de gasto electoral para todos los cargos de elección popular, desde el presidente

hasta los miembros de las juntas parroquiales rurales, incluyendo los de candidatos al Parlamento Andino. La ley establece un monto base para cada cargo electivo, que en el caso de la fórmula presidencial es de un millón de dólares y en el de diputados es de 800 mil dólares y precisa una fórmula para determinar el tope aplicable a cada cargo de acuerdo número de electores registrados en la circunscripción electoral respectiva.

Para efectos de las elecciones generales de 2002, como ya se ha anotado, el tope a los gastos de campaña para las elecciones presidenciales se estableció en 1'139,882 dólares (básicamente porque al millón de dólares fijado por la ley, la autoridad le agregó un porcentaje equivalente al monto de los impuestos aplicables), en tanto que, para las elecciones legislativas, se fijó en 911,815 dólares por cada provincia, monto que en este caso, como en el de las distintas elecciones plurinominales, debe dividirse entre el número de representantes (escaños a elegirse) en la respectiva demarcación para determinar el tope aplicable a cada candidatura en lo individual.

En Guatemala, como ya se ha mencionado, la disposición legal que prescribe el establecimiento de límites a los gastos de campaña se introdujo en el marco de la reforma aprobada en abril de 2004, por lo que su aplicación habrá de esperar hasta las elecciones generales de 2007. La ley dispone que para fijar los límites se ha de tomar como base un peso centroamericano por cada ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año anterior a las elecciones, aunque la autoridad electoral está facultada para establecer y modificar, en consulta con los partidos políticos al inicio de cada proceso electoral, el factor por el que haya que multiplicar el número de empadronados para determinar los límites aplicables a cada elección. Si esta norma hubiera estado vigente para las elecciones presidenciales de 2003 y se hubiera contemplado como base un peso centroamericano por elector registrado, el límite para la primera vuelta se habría fijado en alrededor de 5.8 millones de pesos centroamericanos (igual cantidad de dólares al estar vigente una tasa de cambio paritaria), al rondar más o menos esa cifra el total de empadronados.

En México las primeras normas para establecer topes a los gastos de campaña a todos los cargos federales (presidente, diputados y senadores) se establecieron en 1993 y después de las críticas provocadas por su aplicación en las elecciones federales de 1994 (por considerarse demasiado elevados y, por lo tanto, alejados de su objetivo central de contribuir a la equidad en la contienda) fueron ajustados como parte de la reforma aprobada en 1996, para adoptar su formato actual. Hoy, la ley faculta al órgano máximo de dirección (el Consejo General) del organismo responsable de organizar las elecciones, el Instituto Federal Electoral (IFE), para determinar los topes de gastos campaña aplicables a los cargos federales a partir de un conjunto de reglas puntualmente detalladas, que toman como base el costo mínimo de las campañas que debe ajustar y calcular anualmente la propia autoridad electoral. La ley también refiere los conceptos de gastos que quedan comprendidos dentro de los límites (propaganda genérica, propaganda en medios masivos y gastos operativos) y los que quedan excluidos (operación ordinaria y sostenimiento de sus órganos directivos y organizaciones).

Con motivo de las elecciones federales de 2000, el Consejo General del IFE estableció en 491.8 millones de pesos (alrededor de 51.7 millones de dólares, considerando el tipo de cambio promedio en esas fechas de 9.5 pesos por dólar) el límite de gastos de campaña para la elección presidencial; en 738 mil pesos (alrededor de 78 mil dólares) el tope para las campañas de diputados en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el país para efectos electorales; y en 1.49 millones de pesos (157 mil dólares) el monto base para calcular el límite aplicable a las campañas de senadores en cada entidad federativa, ya que en este último caso la ley dispone que el monto base debe multiplicarse por el número de distritos que comprende cada entidad, que en ningún caso es menor a dos distritos, pero hasta por un máximo de 20, pues actualmente hay tres entidades que cuentan con más de 20 distritos, los cuales se determinan en función de su volumen de población.

Para las elecciones federales de julio de 2003, donde únicamente se renovó la Cámara de Diputados, el Consejo General del IFE fijó

Cuadro núm. 14

Límites a gastos de campaña

País	Tope en moneda local	Tope en dólares	Observaciones
Argentina	28.3 millones de pesos	10.1 millones (2.8 x 1)	El tope corresponde a los gastos de campaña para la elección presidencial de 2003 y se basa en un cálculo propio conforme a las disposiciones legales.
Chile	4 mil millones de pesos	5.7 millones (713 x 1)	Se trata de un cálculo hipotético basado en la aplicación de la fórmula prevista para determinar el tope de gastos de campaña para la elección presidencial, considerando el número de electores (7.9 millones) registrados al 31 de mayo de 2003, así como los valores de la unidad de fomento y el tipo de cambio vigentes a principios de septiembre de 2004.
Colombia	14 mil millones de pesos	5.9 millones (2,375 x 1)	El tope corresponde a los gastos de campaña para la elección presidencial de mayo de 2002, que se resolvió e la primera vuelta. Para la segunda vuelta estaba previsto un tope de 7 mil millones de pesos.
Ecuador	—	1.1 millones	El tope corresponde a los gastos de campaña para la primera vuelta las elecciones presidenciales de octubre de 2002 y fue fijado en dólares.
Guatemala	5.8 millones de pesos centroamericanos	5.8 millones	Se trata de un cálculo hipotético basado en la aplicación de la fórmula para las elecciones presidenciales de 2003, considerando como base un peso centroamericano por elector registrado.
México	491.8 millones de pesos	51.7 millones (9.5 x 1)	El tope corresponde a los gastos de campaña para la elección presidencial de julio de 2000.
Puerto Rico	—	11 millones	La cifra corresponde al límite que, conforme a las reformas legales de abril de 2003, se aplicará a las campañas para la elección de gobernador en noviembre de 2004.

en 849 mil pesos (alrededor de 81 mil dólares, considerando un tipo de cambio de 10.5 pesos mexicanos por dólar) el límite a los gastos de campaña para la elección de diputados. Es importante destacar que, en esencia, el Consejo General del IFE ha procurado que la

actualización de los topes a los gastos de campaña se ajuste únicamente a la evolución de los índices inflacionarios, por lo que su valor real se ha mantenido más o menos constante de 1997 a la fecha.

En Puerto Rico, la reforma legal aprobada en abril de 2003 ha introducido innovaciones en materia de financiamiento que no sólo han establecido un límite preciso (y más elevado) a los gastos totales de campaña en que pueden incurrir los partidos políticos y sus candidatos a gobernador en un año electoral (que conforme a las disposiciones previas rondarían los 6.6 millones de dólares), sino que además han suprimido un eventual límite a los gastos por compra de publicidad en medios. Conforme a las nuevas regulaciones, que se aplicarán en las elecciones de 2004, el tope a los gastos de campaña de cada partido político y su candidato a gobernador que se acojan a los beneficios del fondo voluntario para el financiamiento de campañas, se fija en 11 millones de dólares. Además, por vez primera los límites se extienden, como parte de un plan piloto, a los gastos de campaña de los candidatos a cuatro alcaldías y por montos que oscilan entre el millón y medio y los 750 mil dólares para cada una de ellas.

El caso brasileño se ha reservado para el final de este segmento por su carácter *sui generis*. De acuerdo con la ley, al momento en que un partido o coalición solicite el registro de sus candidaturas a cualquier cargo de elección popular, debe comunicar a la autoridad electoral correspondiente el valor máximo de los gastos que efectuará por cada una de las candidaturas. Inclusive, tratándose de una coalición, cada uno de los partidos que la integre puede fijar el límite de sus gastos para cada candidatura. Como se advierte, el límite es *sui generis* ya que cada partido o coalición tiene libertad para auto imponérselo, por lo que sin duda es discutible si en rigor constituye un tope que contribuya a procurar condiciones de equidad. A pesar de ello, la ley contempla la aplicación de multas por transgredir los topes establecidos, lo cual se supervisa a través de un conjunto de procedimientos obligatorios que comprende el sistema de control y rendición de cuentas sobre los ingresos y gastos de campaña.

Con el propósito de dar una idea concreta de los límites que se imponen a los gastos de campaña, en el cuadro 14 se han reunido los datos referentes a la más reciente elección para los siete países donde resulta aplicable, se incluye una estimación sobre el caso de Chile.

LÍMITES A LA CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD EN MEDIOS PARA EFECTOS DE CAMPAÑA

Una fórmula también relativamente novedosa en la región para regular y controlar los gastos de las campañas consiste en limitar los tiempos o espacios que se pueden contratar en los medios de comunicación para la transmisión de publicidad electoral. La restricción que se pondera para efectos de este apartado no es propiamente la relativa a la limitación del periodo general durante el cual se puede transmitir publicidad electoral en los medios, lo que ocurre cuando el periodo legal para transmitir publicidad electoral es menor al previsto para actividades de campaña; si no aquella que tiene que ver con la imposición de límites a los tiempos o espacios diarios que se pueden contratar, con relativa independencia de la extensión del periodo durante el cual pueda transmitirse.

A diferencia de aquella primera limitación que en mucho se explica como una tentativa para contrarrestar las críticas por el costo (y a veces el contenido) de las campañas electorales o la “asfixia” de los electores, la relacionada con la imposición de límites a los tiempos o espacios diarios que se pueden contratar en los medios trata de abonar directamente en el terreno de las condiciones de equidad de la competencia, trata de evitar que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos (o una comunidad de intereses) gravite directamente en la capacidad de acceso y uso los medios para fines electorales. Sin embargo, tampoco se debe perder de vista que se trata de dos tipos de regulaciones legales cuya concurrencia puede complementar y potenciar sus efectos.

Si bien la imposición de límites a los tiempos o espacios diarios que se pueden contratar para fines de publicidad electoral no es equiparable a la imposición de topes a los gastos globales y, sin duda, deja abierta la posibilidad de que el costo de las campañas —y las condiciones de equidad en la competencia— sean desbordados por otras vías, tiende a compensar esa eventual insuficiencia con dos atributos importantes. Primero, porque se enfoca en un rubro que, salvo en aquellos pocos países de la región (Brasil y Chile) donde se

prohíbe a partidos y candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos, concentra una parte significativa del gasto de campaña. Aunque no se cuenta con cifras precisas para toda la región, la evidencia disponible sugiere que la media del gasto por este concepto representaría entre un tercio y la mitad del total, sobre todo por compra de publicidad en medios electrónicos y que el nivel de concentración del gasto de campaña en este rubro es ascendente. Todo esto guarda relación con el hecho de que la propaganda en medios (sobre todo en televisión) se ha convertido en el dispositivo privilegiado de las nuevas técnicas de mercadotecnia electoral y en el espacio donde probablemente los contendientes libran la batalla más intensa por atraer y conquistar el voto, independientemente de cuáles sean sus impactos o efectos reales en el elector al momento de decidir el sentido de su voto.

Segundo, es una medida cuyo nivel de cumplimiento es más fácil (o, si se prefiere, menos complicado) de supervisar o verificar por parte de la autoridad encargada de su control, siempre que disponga de los medios necesarios para hacerlo. En efecto, la compra de tiempos o espacios en medios constituye una operación que deja huellas que pueden ser identificadas o rastreadas con más facilidad. Las adquisiciones pueden ser monitoreadas directamente por la autoridad electoral o por una empresa contratada expresamente para ello —a través del número de inserciones publicadas o de promocionales transmitidos— y, además, se pueden exigir, revisar y cotejar las facturas o documentos contables en las que se consten las transacciones financieras pactadas.

Se trata de un mecanismo de control legal sobre el financiamiento en el que América Latina es una región precursora entre las democracias emergentes o remozadas y, desde esta perspectiva, un laboratorio de experimentación sobre su potencialidad y sus alcances. Como se muestra en el cuadro 15, son ya ocho los países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) que a la vuelta de muy pocos años —pues casi todas las experiencias datan de finales de la década de 1990, incluidas las muy recientes de Guatemala y Perú— han incor-

porado disposiciones en este sentido, aunque con algunas diferencias que es pertinente dejar anotadas.

En primer lugar, y por una parte, hay que destacar que en cuatro de estos ocho países concurren límites a la contratación de tiempos o espacios diarios en los medios con restricciones relativas al periodo para la contratación, lo que es susceptible de potenciar las bondades de ambas medidas. Como se muestra en el cuadro 15, esta concurrencia se registra en cuatro países: Bolivia y Colombia, donde la contratación y transmisión de publicidad electoral se limita a 30 días y en Paraguay y Perú, donde se limita a 60 días previos al cierre de las actividades de campaña.

Por otra parte, se puede resaltar que en cinco de estos países, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú, la legislación refiere de manera clara y precisa las restricciones aplicables en cuanto a los tiempos o espacios que se pueden contratar diariamente, lo que no necesariamente cierra la posibilidad de que los medios apliquen tarifas diferenciadas (preferentes) entre los distintos contendientes, como se verá un poco más adelante. En contrapartida, las legislaciones de Colombia y Venezuela facultan a la autoridad electoral para que regule lo relativo al uso de los medios y determine los límites aplicables a la compra de tiempos o espacios durante los periodos dispuestos al efecto. Bajo este orden de ideas, en Guatemala se ha incorporado un formato mixto: por un lado, la ley faculta a la autoridad electoral para fijar, al inicio de cada proceso electoral y en consulta con los partidos políticos, los tiempos y horarios máximos para la contratación de propaganda electoral en los medios impresos y electrónicos; por el otro, prescribe que los límites no pueden ser inferiores a 30 minutos semanales en medios electrónicos y a media página diaria en los impresos. Además, contempla la posibilidad de que la autoridad puede fijar unilateralmente los límites si no se logra un acuerdo con los partidos políticos y, por otra parte, exige que los medios registren sus tarifas ante la autoridad electoral al inicio del proceso electoral, prohibiendo expresamente que se transmita publicidad electoral en los medios que no las hayan registrado.

Cuadro núm. 15
Límites a la contratación de publicidad

País	Televisión	Radio	Prensa	Observaciones
Bolivia	10 minutos diarios en canales nacionales y hasta cinco adicionales en locales	10 minutos diarios en canales nacionales y hasta cinco adicionales en locales	Cuatro páginas semanales en medios nacionales y locales	Los medios están obligados a inscribir sus tarifas cada cuatro meses ante la autoridad electoral
Colombia	No aplicable	Corresponde a la autoridad electoral limitar el número de cuñas radiales para cada elección	Corresponde a la autoridad electoral limitar la publicidad en medios impresos para cada elección	
Costa Rica	10 minutos diarios por canal pero hasta un máximo de 30 minutos a la semana	10 minutos diarios por canal pero hasta un máximo de 30 a la semana	Una página diaria	Para poder prestar servicios de propaganda electoral, los medios deben inscribirse previamente ante la autoridad electoral
Guatemala	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, de manera conjunta con los partidos políticos, pero los límites no pueden ser inferiores a 30 minutos semanales	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, de manera conjunta con los partidos políticos, pero los límites no pueden ser inferiores a 30 minutos semanales	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, de manera conjunta con los partidos políticos, pero los límites no pueden ser inferiores a media página diaria	Para poder prestar servicios de propaganda electoral, los medios deben inscribir previamente sus tarifas ante la autoridad electoral o, caso contrario, se les prohíbe transmitir publicidad electoral
Nicaragua	Tres minutos diarios por canal	Cuatro y medio minutos diarios por radioemisora	Una quinta parte de página diaria por edición.	La ley fija un límite global de 30 minutos diarios por canal de televisión, de 45 minutos por radioemisora y de dos páginas por edición de cada medio impreso, pero determina que ningún partido puede contratar más de 10% del total
Paraguay	Hasta cinco minutos diarios por canal	Hasta cinco minutos diarios por radioemisora	Media página diaria por edición	La autoridad realiza monitoreos para verificar el cumplimiento de estas restricciones
Perú	Hasta cinco minutos diarios por canal	Hasta cinco minutos diario por radioemisora	No aplica	Los límites para la difusión de publicidad pagada sólo aplican en el caso de elecciones generales
Venezuela	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, pero la publicidad en televisión no debe exceder de dos minutos diarios	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites	Las normas vigentes están pendientes de revisión y ajuste

Bolivia es el único país dentro de esta categoría en que además de fijarse límites a la publicidad en medios impresos (cuatro páginas semanales en diarios de circulación nacional o departamental) y electrónicos (10 minutos diarios en canales y radioemisoras nacionales y hasta cinco minutos adicionales en medios departamentales o locales), la legislación dispone que las tarifas que deben inscribir los medios cada cuatro meses ante la autoridad electoral, rigen de manera obligatoria para toda la publicidad y propaganda política, incluyendo la relativa a campañas y no pueden ser superiores a las tarifas de las categorías comerciales. Cabe destacar que estas regulaciones se aplicarían por vez primera a las elecciones nacionales de junio de 2002, sin embargo, un amparo interpuesto por los propietarios de los medios contra la disposición de inscribir y aplicar obligatoriamente sus tarifas impidió su aplicación en esa ocasión. Empero, ese mismo año, el Tribunal Constitucional falló contra el recurso de amparo interpuesto y determinó que a partir de las próximas elecciones los propietarios deben inscribir sus tarifas ante la autoridad electoral.

En Costa Rica los partidos sólo están autorizados a contratar publicidad impresa hasta por una página diaria de edición o su equivalente en cada periódico de circulación nacional, y hasta 10 minutos diarios por canal de televisión o radioemisora, sin que puedan acumular tiempos, ni exceder de 30 minutos a la semana. Además, es indispensable que las empresas interesadas en prestar servicios de propaganda electoral se registren previamente con la autoridad electoral e inscriban sus tarifas de servicio, previendo la ley la posibilidad de que la autoridad rechace la solicitud de registro de las empresas que consignen tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses previos a la convocatoria a elecciones.

En Nicaragua se establece un límite global para la contratación y transmisión o publicación diaria de propaganda electoral que es de 30 minutos en cada canal de televisión, de 45 minutos en cada radioemisora y de dos páginas enteras por cada diario, de los cuales ningún partido o alianza puede contratar más de 10%, es decir, tres minutos por canal de televisión, cuatro y medio minutos por radioemisora y un quinto de página por diario. Además, formalmente

la autoridad electoral (Consejo Supremo Electoral, CSE) es responsable de garantizar el derecho de los partidos a contratar tiempos y espacios en los medios privados. Por ley, tanto éstos como los medios estatales deben presentar su proyecto de tarifas al CSE, que está facultado para autorizarlo, siempre y cuando no se exceda en el valor del precio fijado para la publicidad en tiempos ordinarios. No obstante, la información disponible indica que estas disposiciones legales terminan siendo letra muerta en la práctica ante la imposibilidad de la autoridad para garantizar su efectivo cumplimiento.

En Paraguay se impone a los partidos un límite para la contratación de publicidad de no más de media página por edición en diarios y revistas y de hasta cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión. A tal efecto, una vez emitida la convocatoria a elecciones, los medios están obligados a remitir a la autoridad electoral (Tribunal Electoral) sus tarifas, las que no pueden tener variación respecto a las ordinarias para publicidad comercial. El Tribunal realiza un monitoreo puntual de los medios para asegurar su cumplimiento.

De acuerdo con la nueva legislación peruana, la contratación de publicidad sólo estará permitida desde 60 y hasta dos días antes de la jornada electoral, y se limitará a un máximo de cinco minutos diarios en cada canal de televisión o estación de radio, pero estos límites sólo serán aplicables en el caso de elecciones generales, por lo que su primera puesta en práctica será hasta el año 2006.

La legislación electoral colombiana faculta expresamente al Consejo Nacional Electoral para fijar el número de cuñas radiales, avisos en publicaciones escritas y vallas publicitarias que puede tener un partido o candidato a cada elección, por lo tanto, para limitar su publicidad o propaganda en radio, medios impresos y exteriores, pero no en televisión, pues en este caso los concesionarios de espacios sólo pueden contratar propaganda durante los 30 días previos a la elección presidencial (límite temporal) y corresponde al Consejo Nacional de la Televisión determinar el tiempo y los espacios en los cuales se puede emitir dicha propaganda. En el caso venezolano, la aún vigente Ley Orgánica del Sufragio determina que, para controlar los gastos de propaganda, el Consejo Nacional Electo-

ral está facultado para reglamentar espacios y tiempos permisibles, limitando a un máximo de dos minutos diarios no acumulables la publicidad en televisión.

Si se analiza con detenimiento este conjunto de regulaciones sobre los límites de compra de publicidad en medios es posible advertir un problema importante respecto a su aplicación y al logro efectivo de sus cometidos: si bien como regla general se exige que los medios comuniquen o inscriban sus tarifas previamente y que éstas no excedan a las ordinarias para publicidad comercial, con lo cual se ataja la posibilidad de cobros excesivos o discriminatorios por encima de un techo predeterminado, no por ello se cancela la posibilidad de un trato discriminatorio o preferente por debajo de las tarifas registradas o autorizadas, es decir, no se impide que por razones estrictamente comerciales (mayor volumen de la compra de espacios o tiempos) o incluso de intereses de cualquier otro tipo, se pacten tarifas preferentes, descuentos, bonificaciones o hasta cesiones gratuitas que marchen a contra corriente o de plano vulneren los propósitos primigenios de equidad en la contienda. En este sentido, y anticipando un poco algunos registros que se tratan en el apartado siguiente, se puede destacar que en dos países (Colombia y Ecuador) existen disposiciones que buscan hacer frente a esta situación.

Antes de cerrar este apartado, es conveniente señalar que en Puerto Rico también existía un mecanismo para limitar los gastos de publicidad en medios para efectos de campaña aplicable a los partidos políticos y su candidato a gobernado, el cual fue suprimido como parte de la reforma legal de abril de 2003, en buena medida para dar paso al fondo voluntario compensatorio para el financiamiento de campañas y a un límite preciso a los gastos globales de campaña.

OTRAS REGULACIONES SOBRE PUBLICIDAD EN MEDIOS SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUIR A LA EQUIDAD DURANTE LA CONTIENDA ELECTORAL

Como complemento de este capítulo, se han identificado distintos tipos de regulaciones o disposiciones legales que por su naturaleza y

orientación son susceptibles de contribuir a establecer cierta equidad en el desarrollo de la contienda electoral y que tienen como común denominador el hecho de que se relacionan, de una u otra forma, con los requisitos de acceso a los medios de comunicación o con los términos y condiciones para la contratación o transmisión de publicidad durante la campaña electoral. Con ellas se constata, otra vez, la centralidad que prácticamente todos los involucrados le confieren al acceso y uso de los medios masivos de comunicación, especialmente a los electrónicos, en el marco y para efectos de la contienda electoral. Aunque es muy discutible qué tanto gravitan o no la información y la publicidad de los medios en la determinación de las preferencias del electorado, y parece extraordinariamente difícil respaldar cualquier argumento con una sólida y convincente evidencia empírica, no hay duda de que una buena parte de la población (y no sólo la que está en edad o tiene intención de votar), se entera de temas políticos, de los partidos políticos, de los candidatos y de las campañas, especialmente si se trata de elecciones y candidaturas presidenciales o nacionales, a través de los noticieros y de la publicidad en medios.

En este sentido, las distintas regulaciones identificadas han sido agrupadas bajo ocho categorías específicas, cuya presencia se muestra en el cuadro 16. Si bien los registros consignados ofrecen un panorama general y comparado sobre su presencia en el universo de países sujetos a escrutinio en este estudio, es conveniente formular tres comentarios al respecto. Primero, el conjunto de disposiciones es muy heterogéneo en cuanto a su naturaleza, alcances y potencial impacto en las condiciones de equidad de la contienda. El repertorio va desde algunas que al limitarse a ser enunciadas de manera genérica y/o carecer de poder vinculante (v.gr. trato igualitario o no discriminatorio para la contratación de tiempos entre los distintos partidos) difícilmente expresan algo más que buenas intenciones, hasta prohibiciones o restricciones categóricas cuya efectiva aplicación no sólo contribuya a “nivelar” las condiciones de la competencia, sino que pueda coadyuvar al logro de otros propósitos o atributos deseables en la contienda (como la prohibición de contratar y transmitir publicidad

Cuadro núm. 16
Regulaciones sobre publicidad en medios en periodos de campaña

País	Compra prohibida	Inscripción de tarifas	Trato equitativo	Cargo de descuentos	Periodo limitado	Rendición de informes	Propaganda de gobierno	Monitoreo
Argentina		x						
Bolivia		x	x		x			
Brasil	x						x	
Chile	x				x		x	
Colombia			x	x	x			
Costa Rica		x	x				x	
Ecuador		x	x	x	x	x		x
El Salvador		x	x				x	
Guatemala		x	x			x	x	
Honduras								
México		x						x
Nicaragua		x						
Panamá			x			x		x
Paraguay		x	x		x			x
Perú		x	x		x			
Puerto Rico			x			x	x	
República Dominicana			x					
Uruguay					x			
Venezuela						x	x	

pagada en los medios electrónicos que además de contribuir a la equidad puede contener los gastos de campaña).

Segundo, por lo tanto, si bien es posible establecer cierta correlación entre un mayor número de registros positivos de estas variantes y una mayor intención de procurar condiciones de equidad, la simple heterogeneidad sobre su naturaleza y alcances desaconseja llevar el asunto al punto de establecer una correlación lineal. Su eventual articulación y complementariedad debe analizarse casuísticamente. Tercero, conviene recordar, una vez más, que el peso e influencia de cada

una de las regulaciones difiere de un país a otro tanto por razones de orden contextual o contingente, como por las características del dispositivo legal y operativo (atribuciones y recursos) de que disponga la autoridad para asegurar su efectivo cumplimiento.

Prohibición de contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos

Brasil y Chile se ponen a la cabeza de este tipo de regulaciones al ser los únicos dos países de la región en que la ley prohíbe categó-

ricamente que se pueda contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos, aunque en Chile esta veda sólo aplica a la televisión, no a la radio. Esto quiere decir que la publicidad electoral en medios electrónicos se reduce a las franjas de transmisión que de manera gratuita se les asignan a los partidos (y candidatos independientes en Chile) y que no existe ninguna posibilidad de contratar publicidad fuera de los tiempos y espacios provistos por el Estado. Se garantizan así condiciones reales de equidad en un terreno al que casi todos los contendientes le conceden un valor estratégico (aunque no necesariamente validado por los estudios y resultados empíricos) para las técnicas modernas de búsqueda y atracción del voto y que además tiende a absorber un porcentaje cada vez mayor de los gastos de campaña.

Regulaciones sobre la aplicación de tarifas y trato igualitario en la compra de publicidad

En la mayoría de los países de la región (salvo en Brasil y Chile donde, como se acaba de mencionar, no se permite la publicidad pagada, y en Honduras y Uruguay donde no existe ninguna regulación directa sobre el acceso a los medios), existen disposiciones relacionadas con la obligación de los medios de enterar o incluso de inscribir ante la autoridad electoral las tarifas que han de aplicar a la propaganda o publicidad electoral con un mandato en el sentido de que las tarifas aplicables en este concepto no sean superiores a las comerciales o que consagren el principio de no discriminación o igualdad de trato entre las distintas fuerzas políticas o candidatos interesados en su contratación.

Como es fácil advertir, se trata de disposiciones que pueden resultar complementarias y, por lo tanto, entre las que se puede establecer una solución de continuidad, pero que en rigor son distintas y se pueden diferenciar. De ahí que, por una parte, en el cuadro comparado que se ha integrado para apreciar su presencia en el universo de países considerado en este estudio, se distingan por lo menos los registros relativos a la obligación de inscribir tarifas (tercera columna del cuadro 16) y los concernientes al trato igualitario o no discrimina-

torio entre los distintos partidos (cuarta columna). Y, por la otra, se les examine de manera conjunta bajo este apartado. No se debe perder de vista que, como ya se ha comentado, las disposiciones relativas al manejo de las tarifas bajo principios de equidad o igualdad suelen entenderse y aplicarse en cuanto al valor anunciado o inscrito, pero no necesariamente en el sentido de impedir que se concedan descuentos o bonificaciones por razones comerciales o de otra índole.

Al constatar los registros específicos por país, lo primero que encontramos es que en las legislaciones de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú coexisten las dos disposiciones básicas (inscripción de tarifas y trato preferencial) y, en consecuencia, se abona el terreno en favor de su complementariedad.

En Bolivia, los medios están obligados a inscribir sus tarifas ante la autoridad electoral cada cuatro meses, las cuales no sólo deben regir de manera obligatoria para toda la publicidad y propaganda política, incluyendo la electoral, sino que además no deben ser superiores a las tarifas de las categorías comerciales. Además, la autoridad electoral está facultada para reglamentar la inscripción de tarifas. Si bien no existe una disposición expresa a propósito del principio de igualdad, el hecho de que las tarifas inscritas rijan de manera obligatoria para toda la publicidad y propaganda, tiene una implicación práctica análoga a la de este principio. Es importante recordar que estas disposiciones son de factura reciente y se aplicarían por vez primera a las elecciones generales de 2002, sin embargo un amparo promovido por los concesionarios de los medios impidió su entrada en vigor. En virtud de que finalmente el fallo de la Corte Suprema a propósito de este litigio declaró improcedente el recurso interpuesto, se prevé su aplicación para las próximas elecciones.

En Costa Rica, para que cualquier medio o empresa pueda prestar servicios de propaganda o publicidad electoral no sólo debe inscribir sus tarifas ante la autoridad electoral, sino más aún, debe registrarse previamente para tal efecto y la ley dispone incluso que la autoridad rechace de plano las tarifas que resulten superiores al promedio de las cobradas durante los 12 meses previos a la convocato-

ria a elecciones. Además, determina que los medios y empresas registradas garanticen igualdad de condiciones y trato a todos los partidos, quienes por su parte deben registrar ante la autoridad electoral a las personas facultadas para autorizar la difusión de propaganda político-electoral.

En Ecuador, como se podrá observar en los apartados subsecuentes, existe un amplio repertorio de regulaciones sobre el acceso y uso de los medios, si bien en sentido estricto la ley no ordena que los medios inscriban previamente sus tarifas, sí dispone que los partidos no deben pagar tarifas superiores a la publicidad comercial y que los medios no deben hacer ninguna discriminación entre los contendientes. Más aún, un conjunto de disposiciones adicionales, que se comentan con detalle en los otros apartados, asegura que se satisfagan los criterios establecidos para ubicar a Ecuador bajo esa categoría: los medios deben reportar a la autoridad electoral sobre la publicidad contratada y esta información es cotejada con la información que rinden los partidos y con el monitoreo que lleva a cabo la autoridad electoral.

Para cumplir con el mandato constitucional que prohíbe establecer tarifas distintas o hacer cualquier otro tipo de discriminación por el carácter político de las publicaciones, en El Salvador los medios están obligados a informar a la autoridad electoral sobre las tarifas que cobren por sus servicios, las cuales se deben aplicar a la publicidad y propaganda electoral y también están obligados a proporcionar sus servicios en forma equitativa. La legislación guatemalteca dispone, por una parte, que los medios tienen la obligación de registrar sus tarifas ante la autoridad electoral dentro de la semana siguiente a la convocatoria a elecciones y que esas tarifas no pueden exceder al promedio de las comerciales durante los seis meses previos. Por la otra, establece que los medios deben otorgarle igualdad de trato a los partidos en lo que concierne a horarios y tarifas y que no le pueden negar a ninguno de ellos la contratación de tiempos o espacios dentro de los límites establecidos.

En Paraguay, una vez emitida la convocatoria a elecciones, los medios están obligados a remitir dentro de los ocho días siguientes

la lista de tarifas ordinarias para publicidad electoral, las que no pueden tener variación en relación con las comerciales. Además, la ley dispone que los propietarios y directivos no pueden hacer ninguna discriminación en las tarifas, pero precisamente en el sentido de no ser más elevadas que las aplicadas de manera ordinaria a las actividades comerciales.

En Perú, la ley de partidos exige que dos días después de la convocatoria a elecciones los medios informen sus tarifas a una unidad especializada de la autoridad electoral (la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales), las cuales deben ser hechas del dominio público y no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Además, dispone que la contratación debe efectuarse en igualdad de condiciones para todos los contendientes.

El caso colombiano no satisface estrictamente los criterios establecidos para el anterior grupo de países porque no existe ninguna disposición expresa para la inscripción de tarifas, aunque sí en el caso de la radio ya que existe la obligación de transmitir, por un periodo de 60 días previos al cierre de campañas, propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la tarifa comercial que haya regido en los seis meses previos a la elección. Además, se dispone que los medios impresos y electrónicos que acepten publicidad pagada lo deben hacer en condiciones de igualdad.

Por otra parte, en Argentina, México y Nicaragua si bien existe la obligación de los medios de inscribir sus tarifas, no existe ninguna disposición que prescriba su aplicación de manera equitativa e igualitaria. En el país austral, los medios deben presentar, 10 días antes del inicio de las campañas y ante la Auditoría General de la Nación, un informe detallado sobre las tarifas que aplicarán a los espacios de publicidad electoral, las cuales, como la propia ley lo admite, pueden modificarse durante el curso de las campañas, pues ordena que comuniquen cualquier cambio de manera inmediata. En el país centroamericano, los medios públicos y privados deben someter sus proyectos de tarifas a la

autoridad electoral, quien tiene atribuciones para fijarlas bajo la hipótesis de que no pueden exceder el valor de los precios establecidos en tiempos ordinarios.

La legislación electoral mexicana dispone un sistema para la contratación de publicidad pagada que no sólo comprende la obligación de los medios de proporcionar a la autoridad electoral con toda oportunidad un catálogo de horarios y tarifas disponibles, sino que además le confiere a la autoridad una importante función de mediación en el proceso de contratación y en el reparto de espacios y tiempos de transmisión entre los partidos interesados. Por mandato legal, la contratación de tiempos en radio y televisión para efectos de campaña es un derecho exclusivo de los partidos políticos, disposición que también se contempla en la legislación boliviana.

Finalmente, en cuatro países (Perú, República Dominicana, Panamá y Puerto Rico) lo que se encuentra son normas legales relativas al trato equitativo o no discriminatorio que los medios deben ofrecer a todos los contendientes. De hecho, en los dos primeros países es el único tipo de disposiciones relativas al acceso o la compra de publicidad en los medios comerciales que contempla la legislación electoral que, en consecuencia, puede ser catalogada como altamente permisiva o liberal en esta materia.

Así tenemos que en Perú lo único que la ley enuncia es que deben regir condiciones iguales para todos los partidos y candidatos en lo que concierne a la propaganda en medios impresos y electrónicos. En República Dominicana, la legislación estipula que todas las agrupaciones o partidos deben disfrutar de posibilidades iguales para la utilización de los medios durante el periodo electoral, prohibiendo expresamente a las empresas restringir injustificadamente el uso de sus instalaciones o servicios a un partido o agrupación que esté dispuesto a pagar las tarifas acostumbradas para su uso, las que no pueden ser mayores a las que se pagan cuando se trata de asuntos comerciales o de cualquier otra índole.

Panamá y Puerto Rico se distinguen de este último grupo porque además de las disposiciones sobre un trato equitativo, la le-

gislación contempla algunas otras en cuanto al acceso a los medios y la publicidad en periodos electorales. Por añadidura, en Panamá la ley reitera el principio constitucional de la libre empresa con responsabilidad social, para establecer que los partidos y candidatos tienen derecho a contratar anuncios políticos pagados bajo los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades y condiciones. Sobre esta base, puntualiza que si bien cada medio o empresa fija sus propias tarifas, las de propaganda han de ser iguales para todos los partidos y candidatos en cantidad de cuñas, espacios comerciales o productos en el mismo medio o empresa, lo que implícitamente reconoce la posibilidad y allana el camino para que las tarifas se puedan modificar (descuentos o bonificaciones) en razón de diferencias en el volumen de la publicidad contratada.

Cuantificación de las rebajas o cesiones gratuitas de espacios en los medios como contribuciones a los partidos y candidatos

En dos países, Colombia y Ecuador, las regulaciones relativas al acceso y uso de los medios en periodos electorales contemplan y enfrentan la eventualidad de que medios y partidos negocien o convengan algún tipo de trato preferencial (descuentos, rebajas, bonificaciones o cesión gratuita de tiempos o espacios) que afecten las garantías de equidad o el principio de no discriminación entre los contendientes. Como ya se ha visto, lo usual es que las exigencias de inscribir las tarifas aplicables a la publicidad electoral antes del periodo de campaña, de disponer que no sean superiores a las de publicidad comercial y de que no discriminen entre partidos y candidatos, suelen entenderse y aplicarse como una suerte de límite superior igualitario para todos, pero por debajo del cual queda abierta la posibilidad de otorgar o convenir algún trato preferencial.

Al menos el beneficio financiero, aunque no necesariamente el impacto o el efecto práctico de ese potencial trato preferente por debajo de las tarifas límite registradas, logra anularse con base en un conjunto de disposiciones que, a partir de la supervisión y control de la publi-

dad contratada y/o transmitida, determina que cualquier descuento o cesión gratuita al margen de la ordenada por la ley se tome como una contribución al beneficiario y se cargue a sus gastos de campaña. Por cierto, para que estas disposiciones resulten efectivas se requiere contar con mecanismos que permitan identificar cualquier tipo de trato preferente en cuanto a las tarifas aplicadas (facturación) y/o los tiempos o espacios de transmisión que el contrato ampare (monitoreo de publicidad). Pero sobre todo y fundamentalmente, se requiere que el trato preferencial tenga una expresión contable que suprima sus ventajas financieras. En este sentido, tanto en Colombia como en Ecuador existen límites a los gastos de campaña en los que se puede cargar y reflejar un eventual trato preferencial de esta naturaleza.

En Colombia, donde por mandato legal los medios que acepten publicidad pagada lo deben hacer en condiciones de igualdad, también se dispone que debe quedar constancia escrita de la publicidad gratuita cedida en forma total o parcial por los concesionarios de radio y televisión y de los directivos de periódicos y que ese tipo de publicidad se debe considerar como donación al respectivo partido, para lo cual se estima su valor con base en las tarifas cobradas a los otros contendientes.

En Ecuador, no sólo se prohíben los contratos de exclusividad para efectos de propaganda política y se dispone que sólo los medios de comunicación que son propiedad de un partido pueden rehusarse a aceptar la propaganda de otro, sino que se ordena que cualquier rebaja en las tarifas o cesión gratuita de espacios deben contabilizarse como aporte económico en especie. En este caso, la autoridad electoral está facultada para contratar servicios de monitoreo que le permitan controlar y valorar el costo de los gastos en materia de publicidad y, como se verá más adelante, es uno de los países donde los medios y agencias de publicidad están obligados a informarle al Tribunal Electoral los detalles de toda la publicidad contratada. Más aún, en caso de discrepancia en el cotejo de los resultados del monitoreo y de los informes presentados por los partidos y los medios, la autoridad está facultada para contratar auditorías especiales.

Limitación del periodo para contratar publicidad

Lo usual es que las distintas actividades orientadas a la búsqueda del voto, entre ellas las de publicidad y propaganda, se permitan y realicen a lo largo de todo el periodo electoral lo que, dependiendo de cada país, significa que estas actividades inician a partir de la fecha de convocatoria a elecciones o de la fecha en que se formaliza el registro de las candidaturas, y que concluyen dos o tres días antes de la jornada electoral para abrir un compás de silencio y reflexión previo a la emisión del voto. En este sentido, lo que destaca de un grupo de ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay) es que restringen el periodo en que se puede contratar y transmitir publicidad en medios comerciales a un lapso menor al dispuesto para el grueso de las actividades de campaña y búsqueda del voto.

Ya se ha destacado que en cuatro de estos países, además de limitarse el periodo para la contratación y transmisión de publicidad electoral a un segmento del previsto para las actividades de campaña, también se limita la cantidad de tiempos o espacios diarios que pueden ser contratados durante ese lapso: Bolivia y Colombia donde el segmento permitido es de 30 días y de Paraguay y Perú, donde el límite es de 60 días previos al cierre de actividades de campaña.

Por otra parte, en Chile sólo se puede realizar publicidad electoral en medios impresos y en la radio (sí se recuerda, en televisión está prohibida) desde el trigésimo y hasta el tercer día previo a las elecciones, es decir, por un lapso máximo de 28 días; en Ecuador, sólo durante los 45 días previos al cierre de campañas; y en Uruguay 50 días antes del cierre de campaña tratándose de elecciones nacionales y 20 en caso de que sea necesaria una segunda vuelta para dirimir la elección presidencial, siendo el único país en que existe una previsión expresa ante tal eventualidad. Cabe señalar que tanto en Paraguay como en Uruguay también se limitan los tiempos en que se puede transmitir publicidad para el caso de elecciones internas: 30 y 40 días respectivamente.

Sin corresponder plenamente a esta categoría, vale la pena mencionar los casos de Costa Rica y Honduras. En el primero se impone una veda a todo tipo de actividades de propaganda electoral, incluyendo por supuesto las de publicidad en medios, durante el periodo comprendido entre el 16 de diciembre y el 1 de enero previo a las elecciones, del que sólo se exceptúa la divulgación de un mensaje navideño por parte de los candidatos presidenciales, según lo reglamente la autoridad electoral. En la legislación de Honduras se observan dos registros curiosos. Por un lado, absolutamente todas las actividades de propaganda y publicidad electoral, incluyendo las concentraciones públicas y, por supuesto, las referidas al uso de medios masivos de comunicación, se limitan a 90 días. Por no ser una disposición expresa y circunscrita al uso de medios, no se le incluye dentro de la categoría analizada. Por la otra, si bien se prohíben las actividades de campaña desde cinco días antes de la jornada electoral, se permite a partidos y candidatos el uso de medios pero sólo para explicar sus programas de gobierno, es decir, se trataría de algo así como un periodo de “propaganda propositiva”.

Obligación de los medios de rendir informes a la autoridad electoral sobre la publicidad contratada

En cinco países existen disposiciones legales que obligan a los propietarios o concesionarios de medios de comunicación, fundamentalmente radio y televisión, a informar a la autoridad electoral sobre la publicidad electoral que ha sido contratada y transmitida. Sin embargo, mientras en Ecuador, Guatemala, Puerto Rico y Venezuela los medios están obligados a hacerlo en plazos y términos predeterminados, en Panamá el mecanismo opera a solicitud expresa y previa del organismo depositario de la autoridad electoral (Tribunal Electoral) o de la fiscalía electoral.

Con las disposiciones adoptadas como parte de su reciente reforma electoral, que incluso no habían sido reglamentadas al momento de concluir este estudio, Guatemala se integra a esta categoría en términos muy rigurosos pues la ley exige que los medios

que transmitan propaganda electoral (para lo cual están obligados a registrar previamente sus tarifas mediante declaración jurada) deben informar diariamente a la autoridad sobre las cantidades y especificaciones de los espacios utilizados. A su turno, en Ecuador ningún medio de comunicación o agencia de publicidad puede recibir y contratar publicidad con ninguna persona que no esté expresamente autorizada por el organismo electoral para tal efecto. Además, tanto los medios como las agencias están obligadas a informar tanto a la autoridad electoral como al servicio interno de rentas sobre todas las contrataciones de publicidad efectuadas durante la campaña dentro de los 30 días siguientes a su conclusión y detallando los espacios contratados, así como su duración, frecuencia, valor y los datos del contratante. Como ya se ha comentado, esta información es cotejada contra la presentada por los partidos y la derivada de los monitoreos realizados por la autoridad electoral. Los medios y agencias deben conservar la documentación de soporte por cinco años.

En Puerto Rico, tanto los partidos políticos y su candidato a gobernador como los denominados comités de acción política (instancias facultadas para recabar fondos y apoyar actividades de campaña) deben enterar tanto a la oficina del auditor electoral como a la gerencia de todos los medios de comunicación el nombre de todas las personas autorizadas a contratar tiempos o espacios y los medios están obligados a exigir a todos los solicitantes de sus servicios su autorización para tal efecto. Sobre esta base, los medios y agencias de publicidad están obligados a rendir informes mensuales de la publicidad contratada, incluyendo costos y cualquier contribución en forma de bienes o servicios cuyo propósito sea promover el triunfo o derrota de un candidato a partir de enero del año en que se efectúen elecciones generales. Además, durante octubre del año electoral (las elecciones invariablemente se realizan durante los primeros días de noviembre) los informes deben ser quincenales y antes de la medianoche de la jornada electoral deben presentar un nuevo informe relativo a la publicidad contratada y transmitida durante ese día.

Restricciones a la transmisión de propaganda gubernamental

En distintos contextos se han esgrimido argumentos en el sentido de que la publicación o transmisión de propaganda sobre programas, acciones u obras de gobierno durante los periodos de campaña y sobre todo en vísperas de la jornada electoral es susceptible, a quererlo o no, de utilizarse o tener un impacto de carácter electoral, lo que normalmente implicaría favorecer o concederle una ventaja indebida al partido en el gobierno (aunque también se puede argumentar que un mal desempeño, o incluso la simple percepción de un mal desempeño, difícilmente se revierten con una estrategia publicitaria en épocas de campaña) y desequilibrar la competencia por el voto (el principio de equidad).

Atendiendo los reclamos o exigencias de esta índole, al menos en siete países existen disposiciones que restringen, en mayor o menor medida, la transmisión de propaganda de gobierno que sea susceptible de tener implicaciones político-electorales durante determinado lapso del proceso electoral: en Brasil, Costa Rica, El Salvador y Guatemala se puede hablar de restricciones más rigurosas o categóricas, en comparación con Chile, Puerto Rico y Venezuela.

Por un lado, en Brasil, la ley prohíbe que durante los tres meses previos a la elección se autorice publicidad institucional de actos, programas, obras o servicios o que se realicen pronunciamientos por parte de instituciones o funcionarios gubernamentales de cualquier nivel en cadena fuera de la franja electoral gratuita, salvo causas de fuerza mayor y plenamente justificadas. En Costa Rica, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones y hasta la jornada comicial, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado no pueden publicar difusiones relativas a su gestión, salvo las de carácter eminentemente técnico que resulten indispensables. En El Salvador, durante los 30 días previos a la jornada electoral, ni el gobierno de la República, ni los consejos municipales y demás entidades autónomas pueden publicar en ningún medio las contrataciones, inauguraciones de obra de infraestructura o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado o que proyecten realizar en cumplimiento de

la prestación de los servicios a que está obligado el Estado. La legislación guatemalteca prohíbe terminantemente a los empleados, funcionarios públicos y contratistas del Estado que durante el proceso electoral informen, den a conocer o inauguren públicamente obras realizadas en cumplimiento de sus funciones, así como que participen en cualquier forma de publicidad o propaganda de las obras realizadas.

Por otra parte, en Chile la ley dispone que durante el periodo de campaña las distintas dependencias y órganos de la administración estatal y las empresas públicas no pueden incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para cumplir con sus funciones y aquellos que tengan como propósito informar a los usuarios sobre la forma de acceder a determinados servicios y prestaciones. A su turno, la legislación electoral de Puerto Rico dispone expresamente que las estaciones de radio y televisión propiedad del Estado no pueden ser usadas por el partido de gobierno para fines político-partidistas, lo que no necesariamente implica que no se puedan contratar o difundir mensajes por los medios privados.

Por último, en Venezuela se dispone que en el lapso de cualquiera de las campañas electorales, los gobiernos de cualquier nivel no pueden hacer publicidad o propaganda a favor o en contra de ningún candidato u organización que conlleve fines electorales y que deben limitarse a programas estrictamente informativos, entre los que precisamente quedan comprendidas las obras de gobierno que hayan sido ejecutadas.

En México el tema de la propaganda de gobierno durante los periodos de campaña, tanto en el caso de elecciones federales como estatales, ha sido objeto de reiteradas polémicas e iniciativas, aunque a la fecha no existe ninguna disposición legal en esta materia. Sin embargo, además de una iniciativa del propio gobierno federal en 1994, ya en dos oportunidades (elecciones federales de 2000 y de 2003) el Instituto Federal Electoral ha hecho exhortos a las autoridades competentes a nivel federal y estatal para que suspendan la publicidad sobre programas y obras de gobierno en las semanas previas a la jornada electoral. Ambos exhortos han merecido, finalmente, un acuerdo y respuesta favorable.

Monitoreo de la autoridad electoral sobre la cobertura de la información y publicidad de las campañas

En Ecuador, México y Panamá la legislación contempla disposiciones expresas para que la autoridad electoral lleve a cabo o contrate acciones de monitoreo sobre la información o publicidad de las campañas, aunque bajo términos y para propósitos diferenciados. En Paraguay, si bien la ley no contempla la realización de un monitoreo de medios, el Tribunal Superior de Justicia Electoral los lleva a cabo para verificar que se cumpla con los límites a la contratación y transmisión de publicidad durante los 60 días de campaña que sí prescribe la legislación.

Como ya se ha tenido oportunidad de comentar, el Tribunal Electoral de Ecuador está expresamente facultado para contratar a una empresa que le brinde el servicio de monitoreo sobre la publicidad electoral con el propósito de controlar y determinar los gastos efectuados en esta materia con motivo de las campañas. En este caso, los resultados de monitoreo se usan para cotejar los informes presentados por los propios partidos y los medios de comunicación y agencias de publicidad que hayan sido contratadas, y la función de control y verificación guarda relación con el propósito de asegurar que se respeten los límites a los gastos de campaña. De hecho, fue con motivo de las elecciones generales que se realizaron en octubre de 2002 que se aplicó por vez primera este conjunto de disposiciones, mediante las cuales el organismo electoral estuvo en condiciones de determinar que hubo transgresiones a los límites de gastos tanto en la primera como en la segunda ronda de las elecciones presidenciales.

En el caso de México, donde si bien no existen límites a la contratación de publicidad pagada más allá de los que impongan los topes globales a los gastos de campaña, sí existe un conjunto de regulaciones para su contratación en la que el Instituto Federal Electoral juega un importante papel de mediación entre los concesionarios de los medios y los partidos políticos. La propia autoridad está facultada para realizar, a través de una comisión especializada en la que intervienen representantes de todos los partidos políticos, mo-

nitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos.

Como queda claro este monitoreo no tiene tanto que ver con la publicidad contratada, como con los tiempos de transmisión de información sobre las campañas de los diferentes partidos en los noticieros de radio y televisión. La desembocadura de los resultados de estos monitoreos es la presentación de un informe al máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, cuyas sesiones son públicas y suelen ser cubiertas y difundidas por todos los medios. De ahí que si bien el cometido expreso de los monitoreos no es el de identificar ni sancionar eventuales transgresiones a la legislación electoral, sí tienen un alto valor simbólico en la medida que permiten enterar a la opinión pública interesada sobre el grado con que los distintos medios atienden el principio de equidad y motivar a los medios a autorregularse para contribuir a ese propósito. En este sentido, cabe destacar que la propia autoridad electoral está facultada para reunirse con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para sugerirle lineamientos generales aplicables a sus noticiarios respecto a la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos, lineamientos que son acordados en el seno de una comisión en la que están representados todos los partidos.

En el caso de Panamá, la ley le ordena al Tribunal Electoral realizar monitoreos en medios durante los procesos electorales para conocer el grado de cobertura que cada uno de ellos otorga a las nóminas presidenciales, independientemente de las cuñas y espacios que hayan contratado. Esta disposición es resultado de una reforma adoptada en 2002 y que será aplicada por primera vez en las elecciones presidenciales de mayo de 2004.

COMPARATIVO GENERAL SOBRE LAS MODALIDADES DE ACCESO A LA TELEVISIÓN

En virtud de la importancia que suele concedérsele a los medios electrónicos, en especial a la televisión, para efectos de las campañas de proselitismo y búsqueda del voto y a partir de la información y regis-

tros que sobre este particular se han ido examinando a lo largo de este estudio, se estima que puede resultar útil y relevante para efectos analíticos y comparativos establecer una tipología general sobre las modalidades de acceso a la televisión en periodos de campaña que integre y sintetice los distintos indicadores hasta ahora abordados.

En este sentido, como se muestra en el cuadro 17, el universo de 19 países considerados se puede clasificar bajo seis grandes categorías que comprenden las distintas variantes en lo relativo al acceso y uso de la televisión para efectos y durante el periodo de campaña político-electoral, las cuales se presentan a partir de una gradación que va de una modalidad que ofrece mayores condiciones de equidad (únicamente tiempos gratuitos sin posibilidad de compra de propaganda adicional) a aquella que prácticamente no impone ninguna regulación (ni restricción) para la contratación de tiempos, ni ofrece, por razones reales o formales, garantía de acceso gratuito.

Consecuentemente, en el primer extremo del espectro se ubican Brasil y Chile donde toda la propaganda y publicidad electoral de partidos y candidatos tiene carácter gratuito y se transmite en franjas (horarios) predeterminadas, estando prohibida la compra de tiempos o espacios comerciales. En el siguiente segmento se sitúan Bolivia, Guatemala, Paraguay y Perú donde la garantía de tiempos gratuitos se combina con la imposición de límites directos y expresos a la publicidad pagada, aunque en términos distintos. En Bolivia la garantía de acceso gratuito sólo comprende los medios estatales y la publicidad pagada se limita a 10 minutos diarios en canales nacionales y hasta cinco minutos adicionales en medios locales; en Guatemala la garantía se ha extendido a todos los medios y aunque la autoridad está facultada para determinar los límites diarios, de manera conjunta con los partidos, la ley determina que el límite no puede ser inferior a 30 minutos semanales; en Paraguay la garantía de acceso gratuito abarca a todos los medios pero se limita a los 10 días previos al cierre de campaña, mientras que la publicidad pagada se restringe a un máximo de cinco minutos diarios por televisora; por último, en Perú, como resultado de la ley de partidos aprobada

en octubre de 2003, la franja electoral gratuita que involucra a todos los medios durante casi 30 días previos al cierre del periodo de campañas, coexiste con los límites de cinco minutos diarios a la contratación de espacios en radio y televisión que se imponen durante casi dos meses.

En una tercera categoría, que combinaría la cesión de tiempos gratuitos de transmisión con ciertas regulaciones o restricciones indirectas para la compra de publicidad, se ubicarían: Argentina, Colombia, México y Uruguay. En los tres primeros países la restricción fundamental estaría determinada por la imposición de límites globales a los gastos de campaña, permitiendo, es cierto, un margen más o menos amplio de maniobra para la compra de publicidad, pero de alguna manera compensado por las garantías de acceso gratuito, que sólo en el caso de Colombia se restringen a los medios estatales. También en Colombia, como se ha tenido oportunidad de referir, si bien el Consejo Nacional Electoral está facultado para limitar la publicidad y propaganda, esta atribución sólo comprende a la radio, los medios impresos y la publicidad en exteriores, no a la televisión. En Uruguay, la restricción es más bien de carácter temporal, ya que sólo se permite la contratación de publicidad en televisión 50 días antes de las elecciones, aunque también los tiempos gratuitos comprenden únicamente al sistema oficial de televisión.

Los casos en los que no hay garantía de tiempos gratuitos, pero sí ciertos límites o restricciones para la compra de propaganda o publicidad, conforman una cuarta categoría en la que se ubican Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Puerto Rico y Venezuela, aunque con algunas diferencias importantes. En Costa Rica, Nicaragua y Venezuela lo que opera son límites expresos a los espacios diarios que se pueden comprar en televisión: 10 minutos no acumulables en Costa Rica, hasta 10% de los 30 minutos diarios que se permiten por canal en Nicaragua, es decir, hasta tres minutos diarios; y dos minutos diarios en Venezuela. En rigor, la inclusión de Nicaragua bajo esta categoría puede ser cuestionable por las dificultades que enfrenta la autoridad electoral para su aplicación, por lo que eventualmente podría ser considerado dentro de la última categoría de esta clasificación.

Cuadro núm. 17
Modalidades sobre el acceso a televisión

País	Sólo tiempos gratuitos	Tiempos gratuitos con límites a publicidad pagada	Tiempos gratuitos con publicidad pagada regulada	Publicidad pagada regulada sin tiempos gratuitos	Tiempos gratuitos sin restricciones a publicidad pagada	Sólo publicidad pagada sin restricciones
Argentina			x			
Bolivia		x				
Brasil	x					
Chile	x					
Colombia			x			
Costa Rica				x		
Ecuador				x		
El Salvador					x	
Guatemala		x				
Honduras						x
México			x			
Nicaragua				x		
Panamá					x	
Paraguay		x				
Perú		x				
Puerto Rico				x		
República Dominicana						x
Uruguay			x			
Venezuela				x		

En Ecuador y Puerto Rico si bien no se limita de manera directa el monto del gasto o los tiempos susceptibles de ser contratados, sí resulta aplicable tanto un límite global a los gastos de campaña (que en el caso de Puerto Rico sólo incluye a las campañas para gobernador y cuatro de las principales alcaldías) así como un conjunto de regulaciones adicionales relativas a la compra de espacios que se han detallado en el apartado anterior.

Bajo una quinta modalidad que comprende, por una parte, garantías de espacios gratuitos y, por la otra, una amplia libertad para la contratación y transmisión de publicidad pagada, quedan situados El Salvador y Panamá. En ambos casos la garantía de acceso gratuito sólo comprende el canal de televisión oficial y, aunque existen ciertas regulaciones para la compra de publicidad, ninguna de ellas la limita en lo concerniente a montos o espacios.

OTRAS GARANTÍAS DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA

Finalmente, en el otro extremo del espectro quedan ubicados los dos países en donde no hay garantía (formal o real) de acceso gratuito a la televisión y tampoco existen regulaciones o restricciones en cuanto a la compra de publicidad y propaganda. En República Dominicana, el eventual acceso gratuito a la televisión estatal está

sujeto al ejercicio de una atribución discrecional de la autoridad que no suele ser demandada por los interesados. En Honduras, sencillamente no hay ninguna disposición en este sentido, por lo que, como en el caso precedente, la compra y transmisión de publicidad puede hacerse prácticamente sin restricción alguna.