



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

Franjas electorales: una variable en la ecuación democrática

Mario Andrés Matarrita Arroyo*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 2 de diciembre de 2013.

Aprobación: 19 de diciembre de 2013.

Resumen: El modelo de franjas electorales ha jugado, en múltiples sistemas democráticos de América Latina, un papel fundamental en la búsqueda por mejores niveles de equidad en las contiendas electorales. En la consideración de las exitosas experiencias en el derecho comparado latinoamericano y en vista del contexto costarricense, el Tribunal Supremo de Elecciones trajo a colación el tema de la implementación de las franjas electorales con la propuesta de un proyecto de ley que, en las páginas de este documento, será analizado.

Palabras clave: Franjas Electorales/ Espectro electromagnético/ Equidad / Radio / Televisión / Publicidad.

Abstract: The model of electoral slots has played a fundamental role in many democratic systems in Latin America in the search for attaining better levels of equity in elections. Considering the successful experiences in comparative Latin American law and considering the Costa Rican context, the Supreme Tribunal of Elections has brought up the topic regarding the implementation of electoral slots with the proposal of a bill that will be analyzed in this document.

Key Words: Electoral Slots / Electromagnetic spectrum / Equity / Radio / Television / Advertising.

* Costarricense, abogado, correo: mmatarrita@tse.go.cr Abogado del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE. Estudiante regular de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Costa Rica y licenciado en Derecho con énfasis en formación de Jueces por esa casa de estudios superiores. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia y Diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa, Italia. El autor agradece el valioso aporte que el Dr. Luis Diego Brenes Villalobos prestó a efectos de conducir y depurar la investigación que en estas páginas se presenta.

I. Introducción

Muchas son las deudas que el sistema político y la ciudadanía en general le achacan al régimen democrático costarricense en punto a la equidad en las contiendas electorales. La posición de los partidos políticos es la de los contendientes quienes, dispuestos a hacerse con el triunfo, exigen un juego de reglas claras y aplicación común, a fin de lograr una competencia equilibrada, en la que la victoria sea indiscutiblemente para el mejor de ellos. Las distorsiones que el sistema puede imponer en la competencia, entonces, deberán de ser reducidas al mínimo, a fin de lograr que el proceso electoral se desarrolle con armonía y en el mayor apego a los principios de igualdad e imparcialidad. Se trata entonces de lograr un *fair play* electoral.

Ahora bien, uno de los aspectos que más reclamos genera se relaciona con los recursos económicos que las agrupaciones políticas tienen a su disposición para sufragar su participación en los comicios electorales. Es, en otras palabras, el reclamo por la asimetría patrimonial de los partidos.

Y es que no es un secreto que el acceso a recursos, por parte de las fuerzas políticas minoritarias y los partidos pequeños o de conformación reciente, se dificulta en los sistemas electorales en que el financiamiento electoral se nutre también de los aportes privados o las contribuciones particulares. Como ejemplo a una condición de principio: si el grueso de los militantes de una agrupación política está integrado por miembros de los estratos socioeconómicos más empobrecidos, sería lógico pensar que la captación de recursos de fuente privada será menor.

Con base en ese contexto, distintos regímenes democráticos de varias latitudes ofrecen “mecanismos afirmativos” para acortar la brecha entre los partidos políticos financieramente más consolidados y los que no lo son. Dentro del elenco de estas posibilidades, las franjas electorales se destacan, por cuanto representan un instituto particular de uso extendido en América Latina que, en no pocos casos, ha reportado una intervención exitosa y, por tanto, ha desembocado en mejores niveles de equidad en la contienda electoral. Por este motivo, en el presente escrito se buscará entrar en contacto con ese instituto de uso electoral, su origen, ventajas y desventajas así como su aplicación en democracias tanto al norte como al sur del continente americano.

II. Las franjas electorales y el espectro electromagnético

Para conocer a profundidad el mecanismo de las franjas electorales, la primera escala del análisis debe centrarse en la introducción conceptual de la figura, a la vez que se dedican algunas palabras sobre el espectro electromagnético entendido como el entorno formado por las ondas a través de las cuales los medios de comunicación -televisivos y radiofónicos- transmiten su señal.

Con base en esa consigna, en este estudio se entenderá por **franja electoral** la cesión gratuita de espacios dentro de la programación que un medio de comunicación o empresa de radio y televisión entrega a efectos de que los candidatos, los partidos políticos o las coaliciones electorales partícipes de un proceso electoral puedan dar a conocer sus propuestas a un colegio electoral. Justamente por su carácter no



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

oneroso, las franjas electorales normalmente se imponen como un deber o mandato que un ordenamiento jurídico establece por la vía normativa. Por tanto, y en vista de la autodeterminación regulatoria de esos Estados, la franja electoral encuentra puntos de separación, según cada ordenamiento, en aspectos como: magnitud de la franja, metodología para la distribución entre los actores contendientes, sanciones asociadas al incumplimiento en su otorgamiento, tutela normativa y prohibiciones asociadas respecto del mandato. No obstante esos contrastes de la figura, el concepto atribuido líneas atrás es bastante amplio y funcional para designar el mecanismo bajo estudio.

Adicionalmente, se dirá que en los procesos de configuración de las franjas tiene mucho que ver el criterio histórico de los sistemas políticos en los cuales están presentes. Esto por cuanto la conformación de un sistema electoral pasa por la integración de pautas e institutos particulares (modalidad de voto, tipología de financiamiento, fórmulas electorales para la distribución de los escaños, entre otros ejemplos) cuya presencia responde o se origina a partir del contexto propio de que se trate, siendo la tradición un referente esencial.

En consonancia con esos elementos, y como se dijo antes, la cesión gratuita de espacios en la programación televisiva y radial se instruye como un imperativo cuya previsión es eminentemente normativa. En relación a este punto, dos comentarios se hacen necesarios.

Primeramente, la vía normativa como medio para la fijación y establecimiento de las franjas electorales -así como para la

determinación de las sanciones respecto de su incumplimiento- se elige puesto que ese instituto representa una "alta carga"¹, en términos económicos, para la actividad empresarial de los medios de comunicación de radio y televisión. Con esto se quiere decir que si la franja se establece, se diseña e impone por la vía de la ley es en consideración de que esa restricción al derecho de empresa se concibe como un sacrificio necesario en pro del régimen democrático, para lo cual requiere de un medio idóneo de concreción.

En segundo lugar, la franja electoral se implanta y motiva a partir de que la gestión empresarial de los medios de comunicación radiales y televisivos emplea para su desarrollo un bien del Estado que, por esa característica, pertenece a todos los ciudadanos: el espectro electromagnético.

Este recurso electromagnético, al igual que lo hace *Solís Carballo*, se identifica como aquel conjunto de todas las clases de radiación existentes, desde las ondas de radio hasta los rayos gamma, pasando además por el infrarrojo, la luz visible, el ultravioleta, los rayos X y las microondas², como se demuestra en la figura n.º 1.

¹ No obstante lo indicado, en algunos ordenamientos jurídicos de América Latina, como Bolivia y Colombia, el costo derivado de la pauta radial y televisiva lo asume el Estado. Bajo ese panorama, la carga para los medios de comunicación no será de carácter eminentemente económico, sino respecto de la obligatoriedad de pautar según lo indique la normativa.

² Solís Caraballo (2008: 10).

Figura n.º1 Distribución del espectro electromagnético.

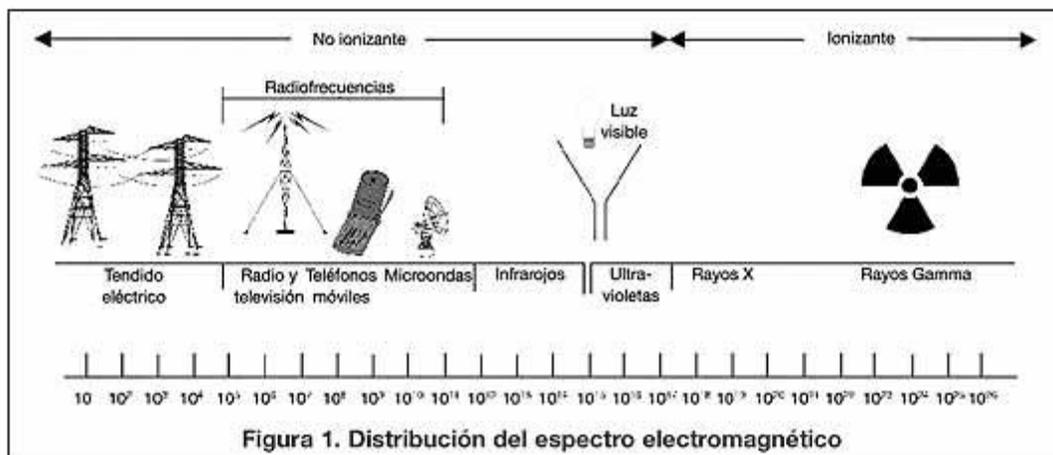


Figura tomada de www.coit.es.

Por esa caracterización, normalmente, cuando se discute sobre el tema de las franjas electorales suele hacerse referencia constante al espectro radioeléctrico como el conjunto de ondas que emplean las empresas de radio y televisión para transmitir su señal. Si bien estos conceptos se encuentran íntimamente relacionados, lo cierto es que el espectro radioeléctrico representa una parte del espectro electromagnético puesto que incluye, tan solo, las ondas de radio, las microondas y una pequeña porción del infrarrojo. Así, el espectro radioeléctrico es el espacio destinado para el uso de los servicios de radiocomunicación y televisión, de operadoras de cable y radioaficionados³, lo cual hace que, en ocasiones, se refiera a este en calidad de sinónimo del espectro electromagnético citado, sin que esa asimilación terminológica sea del todo procedente.

³ *Ibíd.*



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

Dicho lo anterior, la utilización de ese medio intangible que es el espectro electromagnético, a partir del nacimiento y difusión de la radio y la televisión, se popularizó definitivamente en el siglo XX. En su calidad de recurso natural e ilimitado⁴, los Estados y las instancias internacionales⁵ han desplegado cuantiosos esfuerzos por regular su empleo con fines comerciales partiendo de su naturaleza demanial la que conlleva una titularidad correspondiente a la sociedad en conjunto. En ese orden de ideas, la tradición jurídica francesa instauró, con base en la decisión del Consejo Constitucional n.º 78-96 del 27 de julio de 1996, el concepto de dominio público radioeléctrico partiendo de que:

*"(...) desde 1923 se entendía que las radios privadas colaboraban con el servicio público. Su autorización para emitir, no lo era en concepto de concesionarios del servicio, sino en la condición de beneficiarios de una autorización precaria y revocable de utilización del dominio público de las ondas"*⁶.

Es en el entendido de ese especial régimen de propiedad que los Estados han convenido en permitir su explotación reglada, y su utilización se articula a través de figuras jurídicas como la concesión, los permisos de uso, entre otras. A la luz de esa premisa, la implementación de las franjas electorales no contradice la explotación comercial concedida a las empresas de radio y televisión ya que el Estado, como legítimo propietario, puede reservarse en el ejercicio de su potestad de

⁴ En ese sentido, véase la resolución del Consejo Nacional de Comunicaciones de la República Argentina n.º CNC 3639/2004 del 10 de noviembre de 2004, que puede ser consultada en el siguiente vínculo: <http://www.cnc.gov.ar/ciudadanos/espectro/>.

⁵ Por ejemplo, ver el reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

⁶ Fernando Pablo (1998).

imperio la imposición de condiciones específicas -en calidad de límites- a la libertad de empresa, sin que estas deriven en un vaciamiento del derecho en cuestión⁷. Frente a estas indicaciones las franjas electorales encuentran tanta razón de ser cuanto sustento jurídico.

III. Las franjas electorales en el contexto normativo latinoamericano

Los procesos de implantación y fortalecimiento de la era de la información fueron acompañados, además, por el creciente auge de las comunicaciones y los medios informativos, a efectos de que las personas dispusieran, en todos los ámbitos de su vida en sociedad, de datos suficientes para lograr un grado de conocimiento siempre mayor. En el asentamiento de ese proceso, los regímenes democráticos no fueron ajenos a la incidencia del *mass media* y la vertiginosa necesidad por contar con información adecuada y suficiente, especialmente en los ámbitos político y electoral. Lo anterior puede llevar a concluir que, actualmente, aquellas ofertas políticas que pretendan tener posibilidades reales de triunfo en una contienda electoral no se expondrán al escenario político sin un plan de medios, un equipo técnico en la materia y, al menos, una amplia agenda con presencia constante en el escenario público televisivo, radiofónico y de la Internet. Si bien la exposición mediática no asegura la calidad de las propuestas de un candidato ni le garantiza a este un resultado satisfactorio en las elecciones, lo cierto es que una oferta política visible puede atraer con mayor facilidad un caudal más numeroso de simpatizantes a sus huestes.

⁷ En relación con la prerrogativa del Estado de establecer restricciones a la libertad de empresa, véase, entre otras, las resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica n.º 2675-2012, 4936-2012 y 2220-2013.

Conscientes de esa premisa, sistemas electorales en distintos estados latinoamericanos⁸ han retomado el tema de la exposición mediática de los partidos políticos y la divulgación regular de sus propuestas en un catálogo cada vez más amplio de medios (redes sociales incluidas) como un eje medular para las corrientes de reforma en el seno de su reglamentación electoral. Dentro de ese panorama, la aparición de las franjas electorales denota la intención manifiesta de los sistemas jurídicos por potenciar el ejercicio democrático en un campo que, hasta hace poco, era desconocido. Así las cosas, el uso de las franjas electorales en América Latina se encuentra bastante extendido como se describe a continuación en el cuadro n.º1.

Cuadro n.º 1. Las franjas electorales en la normativa electoral latinoamericana

País	Magnitud temporal	Tipo de medios	Distribución
Arg.	23 de 33 días de la campaña	Todos	50% igualitario 50% proporcional a la votación
Bol.	30 días previos a elección hasta 72 h antes de Día E	Estatales	Igualitario
Bra.	45 días	Todos	1/3 igualitario 2/3 proporcional a la votación
Chi.	30 días hasta 3 días antes de Día E	Solo T.V. Todos	Presid.: igualitario Legislat.: proporcional a la votación
Col.	60 días previos a la elección hasta 48 h antes de Día E	Todos	Presid.: igualitario Legislat.: proporcional a la votación

⁸ Al ser una región en la que el asentamiento de las franjas electorales es más acabado, América Latina fue escogida como ámbito geográfico en el cual se centró la revisión del objeto de estudio.

País	Magnitud temporal	Tipo de medios	Distribución
C.R.	N/A	N/A	N/A
Ecu.	Toda la campaña	Todos	Igualitario
El Slv.	5 días	Estatales	Igualitario
Guat.	Toda la campaña	Todos	Igualitario
Hond.	N/A	N/A	N/A
Méx.	Toda la campaña	Todos	30% igualitario 70% proporcional a la votación
Nic.	Toda la campaña hasta 72 h antes de Día E	Estatales	Igualitario
Pán.	Toda la campaña	Estatales	Igualitario
Par.	10 últimos días de los 60 de la campaña	Todos	Igualitario
Per.	30 días hasta 2 días antes de Día E	Todos	50% igualitario 50% proporcional a la votación
Rep. Dom.	Toda la campaña	Todos	Igualitario
Uru.	30 días de la campaña	Estatales	Igualitario para candidatos presidenciales con representación en Parlamento y aquellos que hayan obtenido al menos un 3% en las convenciones internas

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto Garetto (2011) y las leyes electorales de cada ordenamiento.

N/A: No aplica.

Respecto de la información detallada, debe indicarse que los casos de Costa Rica y Honduras no fueron incluidos toda vez que sus ordenamientos jurídicos no prevén la franja electoral. El caso de Venezuela fue excluido de la revisión por cuanto la letra de su ley



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

electoral no garantiza un acceso gratuito de las ofertas políticas contendientes con lo cual ese acceso no es exigible en cada uno de los comicios electorales. Sin perjuicio de lo anterior, en ese país la ley deja a discreción de la autoridad electoral determinar si financia, total o parcialmente, la difusión de propaganda en medios de prensa escrita, radio o televisión en los términos de la normativa que adopte a ese efecto (artículo 78 de la “Ley orgánica de procesos electorales”). A la luz de esas consideraciones, el caso venezolano es uno de naturaleza *sui generis* en lo que a las franjas electorales respecta.

Ahora bien, de los datos derivados del estudio comparado se debe hacer hincapié en que la magnitud de la franja (tanto en extensión temporal como en espacios otorgados) varía mucho de un ordenamiento a otro, con lo que en algunos sistemas electorales el espacio cedido es más amplio y, por tanto, propicia una mayor presencia de los mensajes de candidatos y partidos políticos en las “parrillas” de programación de los medios radiales y televisivos. Asimismo, llama la atención -en virtud de lo apuntado sobre la naturaleza jurídica de la franja electoral- que en la mayoría de los ordenamientos consultados el mandato de cesión de los espacios gratuitos para la difusión de propaganda contempla a medios de comunicación públicos y privados, situación que repercute en el ámbito de incidencia de los mensajes y la información por divulgar.

Otro aspecto relevante tiene que ver con el criterio de distribución del cual echan mano las normativas electorales latinoamericanas para asignar los espacios correspondientes a cada uno de los partidos que se beneficiarán con la franja. Justamente en ese tema salta a la vista que



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

los sistemas electorales acuden a un reparto estrictamente equitativo (igualitario), o bien, a un método de asignación de la franja que responde a una estructura mixta de distribución en la cual un porcentaje se reparte equitativamente entre las ofertas políticas contendientes y el porcentaje restante se asigna con base en un criterio de *representación histórica* que parte de la presencia de cada fuerza política (al momento de la distribución) en el órgano parlamentario. Es decir, bajo ese modelo mixto la asignación de la franja es ambivalente en el tanto la distribución equitativa para todos los partidos políticos, candidaturas independientes y coaliciones se complementa con una adjudicación de espacios según el caudal electoral de cada agrupación en el proceso electoral previo.

Con lo dicho, ¿es esa segunda metodología de distribución de las franjas un factor que propende hacia la equidad en la contienda?

A ese cuestionamiento ha de responderse en forma negativa: la asignación de los espacios para la difusión gratuita de propaganda a partir de la *representación histórica* posiciona a las fuerzas políticas, en el presente, con base en la "fotografía" de una realidad anterior que puede ser tangencialmente opuesta a la actual. El premio o castigo que ese caudal electoral previo representa no considera la situación actual del contexto político y la fuerza y presencia de los agentes políticos participantes; por tanto, su pecado reside en dispensar un trato inequitativo a quienes comparten una meta común y que en cada campaña electoral, al menos jurídicamente, parten de un mismo lugar. Lamentablemente, parece ser que más allá de la opción simétrica de

reparto, los cuerpos normativos electorales de América Latina no han encontrado una alternativa para ese criterio de *representación histórica*. Prueba de ello es que el proyecto de ley recientemente propuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) costarricense para la implementación de la franja electoral sigue parcialmente esa metodología de distribución.

Aunado a lo anterior, el régimen de franjas en la totalidad de las normativas consultadas impone el acatamiento obligatorio por parte de las empresas y medios sujetos al mandato de ley, ante lo que cada ordenamiento recurre a un catálogo variado de sanciones que se complementan con el establecimiento de un sistema de control particular a fin de lograr el cumplimiento estricto de las disposiciones y la proscripción de la pauta comercial más allá de la franja legalmente determinada⁹.

Por último, se destaca también la amplia posibilidad que representa el acceso gratuito a medios radiales y televisivos¹⁰ el cual, en algunos casos, se ha hecho extensivo a la prensa escrita, con lo que las posibilidades de visibilización de las ofertas políticas es cada vez mayor. A razón de ejemplo, los sistemas electorales de Bolivia y Paraguay

⁹ Por ejemplo, los artículos 34 de la "Ley de Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral" de Argentina, 124 y siguientes de la "Ley general de elecciones" de Chile y 49 incisos 3) y 4) y 52 del "Código federal de instituciones y procedimientos electorales" de México, incluyen los regímenes sancionatorios y prohibitivos que se asocian a las franjas electorales en esos ordenamientos jurídicos.

¹⁰ Salvo en el caso de Chile ya que, como se comentó previamente, en ese país únicamente opera la cesión de espacios de programación en medios televisivos.

representan casos minoritarios y particulares de esa implementación de la franja en los medios de prensa escrita¹¹.

IV. La pretendida implementación de las franjas electorales en Costa Rica: un ensayo en ciernes

En balance de lo apuntado en los apartados anteriores, las franjas electorales son mecanismos a los cuales han recurrido las democracias latinoamericanas para mitigar las grandes distorsiones que el dinero produce en las contiendas electorales. Ante la brecha existente entre los partidos políticos -y candidatos- económicamente solventes y los que no lo son, un mecanismo afirmativo como el de las franjas confiere mayor equidad al proceso electoral y a la propia ecuación democrática.

Asimismo, una ventaja adicional del régimen de franja es que permite el abaratamiento del costo global de las campañas políticas en los países ya que, como se dijo anteriormente, los partidos políticos consumen una gran porción de sus gastos en las pautas publicitarias de cara a la difusión de mensajes, propuestas y al posicionamiento de su “marca” de frente al electorado.

No obstante, no todo es “miel sobre hojuelas”. En punto a las franjas electorales también se predicen factores de incidencia negativa que subyacen a su implementación. Entre ellos se dice que la adopción del instituto, en no pocos casos, generó una tensión entre las autoridades legislativas o los sectores proponentes de la franja y los medios de comunicación y sus propietarios, estos últimos reacios a la

¹¹ Ver artículos 80 de la “Ley del régimen electoral” de Bolivia y 302 del Código Electoral de Paraguay.

afectación de sus utilidades por la cesión de espacios gratuitos de programación en sus frecuencias de transmisión¹². Adicionalmente, a la franja electoral puede reprochársele un factor que se adelantaba páginas atrás: el criterio de distribución de los espacios de transmisión por ceder a cada agrupación política puede agravar, de forma importante, la inequidad en la contienda electoral. Justamente podría estarse ante este caso cuando un modelo de franja electoral se estructura -únicamente- con base en criterios de *representación histórica*, lo cual podría llevar a afianzar la posición de partidos políticos consolidados y financieramente estables en detrimento de fuerzas políticas financieramente inestables o de partidos de reciente conformación.

En el plano práctico, estas consideraciones son aristas del debate que acompañan cualquier propuesta de implementación de las franjas electorales. El caso costarricense, como se verá a continuación, no fue ajeno al planteamiento de esos y otros cuestionamientos en virtud de la propuesta que hiciera el TSE para adoptar un modelo particular del mecanismo de las franjas.

Para enmarcar el tema, en Costa Rica, las autoridades¹³, los partidos políticos¹⁴, la academia¹⁵ y la propia ciudadanía han convenido en señalar -desde hace algún tiempo- que la composición de los sistemas político y normativo electoral son proclives a generar

¹² En el caso de México, a manera de ejemplo, las tensiones entre los medios de comunicación y las autoridades gubernativas se han hecho patentes en punto a la implementación, regulación y aplicación efectiva de las franjas electorales. En ese sentido ver *Córdova Vianello* (2013: 269-271).

¹³ Sobrado González (2013).

¹⁴ ADN F.M. (2013).

¹⁵ Estado Nación (2012).



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

condiciones de desigualdad entre las agrupaciones políticas en el acceso efectivo a recursos con ocasión de su participación en comicios electorales. Consciente de su papel en el escenario político-electoral de Costa Rica, el TSE, luego de un proceso de reflexión interno, presentó ante el órgano legislativo en abril de 2013 un prontuario de reformas a la ley electoral con el propósito de dotar a todos los partidos con mayores (pero similares) insumos en el ámbito de su financiamiento político-electoral¹⁶.

Como parte de ese elenco de reformas, el régimen de franjas electorales fue complementado con la propuesta de robustecimiento del modelo de financiamiento anticipado así como la asignación, vía ley, de transporte gratuito de electores en el *Día E*.

La exposición de motivos del indicado proyecto señala que las propuestas "(...) *han sido especialmente cuidadosas en no sacrificar los logros alcanzados en términos de transparencia y control del financiamiento partidario, que más bien se procura afianzar y, por otro lado, se conciben como una ocasión propicia para mejorar los índices de equidad de las contiendas electorales*"¹⁷.

Ahora bien, con ese proyecto de modificación de la ley en la corriente legislativa, ¿qué busca el Tribunal Electoral costarricense con la implementación del régimen de franjas? ¿Qué aspectos prácticos le motivaron a proponer la adopción del mecanismo bajo estudio?

¹⁶ Competencia ejercida de conformidad con el inciso m) del artículo 12 del Código Electoral el cual señala que es atribución del TSE "*promover las reformas electorales que estime necesarias y colaborar con la tramitación legislativa de los proyectos relacionados con esta materia*".

¹⁷ Proyecto de ley n.º 18851 (2013: 2).



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

En primer lugar, el componente realidad en las experiencias anteriores sobre el flujo de gastos de los partidos políticos adquirió un peso importante en la justificación de la medida. ¿En qué sentido?

Tómese por ejemplo el proceso electoral de 2010. En esos comicios, el partido Liberación Nacional salió victorioso por segunda vez consecutiva, lo que le permitió llevar a Laura Chinchilla Miranda a la Primera Magistratura nacional. Del análisis de los gastos revisados a los partidos políticos con ocasión de ese proceso electivo, los datos en punto a la pauta publicitaria televisiva y radial de las agrupaciones señalan que, en esos rubros, se concentró una buena parte del universo de gastos partidarios.

En términos reales, las agrupaciones políticas presentaron documentación de respaldo a las erogaciones asociadas con la cuenta *Televisión* por un monto cercano a los ₡4.434,98¹⁸ millones de colones, lo cual representó alrededor del 25,2% del monto máximo de aporte estatal definido por el TSE para ese proceso electoral. Asimismo, y visto en perspectiva, la suma señalada fue similar a la determinada para la financiación pública de los partidos políticos de cara al proceso electoral municipal de diciembre de 2010¹⁹.

En otras palabras, los gastos derivados de pauta publicitaria de los partidos políticos en televisión significaron una cuarta parte del total del aporte estatal para los comicios de 2010, al tiempo que estos fueron

¹⁸ Monto que, al tipo de cambio del mes de noviembre del año 2013, asciende a 8,7\$ millones.

¹⁹ Determinado por resolución del TSE n.° 4129-E8-2009 de las 15:20 horas del 3 de setiembre de 2009, el monto de la contribución estatal para el proceso electoral municipal ascendió a los ₡4.684.070.820,00.

mínimamente inferiores al total de los recursos destinados para la financiación de todas las agrupaciones políticas en el proceso electoral municipal de ese mismo año.

Si las cifras reseñadas son de por sí llamativas en muchos sentidos, estas demuestran las condiciones de inequidad al constatar que, de las nueve agrupaciones con derecho a recibir contribución estatal²⁰ -a partir del caudal de votos obtenido en esos comicios- los montos registrados por cuatro de ellas concentraron el 96,48% de los gastos revisados bajo ese concepto. Dicha información se detalla en el cuadro n.º 2 siguiente:

Cuadro n.º 2. Gastos revisados por partido político por concepto de pauta publicitaria en T.V. para las elecciones nacionales de 2010 -en millones de colones-

Partido Político	Gastos revisados	Porcentaje del total
Liberación Nacional	¢1.671,52	37,69%
Movimiento Libertario	¢1.343,55	30,29%
Acción Ciudadana	¢830,51	18,73%
Unidad socialcristiana	¢433,38	9,78%
Otros	¢156,02	3,52%
Total	¢4.434,98	100%

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Departamento de financiamiento de partidos políticos del TSE.

²⁰ Partidos: Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Acción Ciudadana, Accesibilidad sin Exclusión, Unidad Social Cristiana, Frente Amplio, Renovación Costarricense, Restauración Nacional, Unión Agrícola Cartaginés.

De lo referido en el anterior cuadro resulta claro el paupérrimo nivel de equidad entre los partidos políticos en lo que a acceso a pauta televisiva se refiere. También, esa información hace patente una realidad incontrovertible: llevar la lucha electoral hasta los canales de televisión es una actividad cuyos altos costes desembocan en el evidente encarecimiento de las contiendas electorales.

En términos similares, de los gastos revisados en la cuenta asociada a la propaganda en *Radio* queda en evidencia que los partidos mayoritarios son los que pautan, con predominancia, en la señal de las radioemisoras nacionales. Sobre el particular el cuadro n.º 3 abona información importante:

Cuadro n.º 3. Gastos revisados por partido político por concepto de pauta publicitaria en radioemisoras para las elecciones nacionales de 2010
-en millones de colones-

Partido Político	Gastos revisados	Porcentaje del total
Movimiento Libertario	¢446,78	33,42%
Acción Ciudadana	¢320,08	23,94%
Unidad socialcristiana	¢211,00	15,78%
Liberación Nacional	¢135,79	10,15%
Accesibilidad sin Exclusión	¢125,50	9,38%
Frente Amplio	¢36,99	2,76%
Otros	¢60,48	4,52%
Total	¢1.336,63	100%

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Departamento de financiamiento de partidos políticos del TSE.

A la sazón de la información presentada, es imposible pasar por alto que la pauta radial de los partidos políticos se estima un rubro de gasto fundamental en su pretensión por dar a conocer su oferta política.

Un dato adicional: sin demérito de que las cuentas de *Televisión y Radio* cumplen un papel importante en las campañas electorales, de los cuadros n.ºs 2 y 3 antes propuestos se puede extraer que, en el proceso bajo análisis, los gastos en pauta televisiva superaron -casi en tres veces- a los referidos a pauta radial. Esta situación debería funcionar como una diagnosis a fin de considerar la conveniencia de que en la formulación del régimen de franja electoral se prevea una regulación diferenciada en los alcances (magnitud de los espacios, distribución de horarios en la programación, entre otros) para cada uno de esos ámbitos de transmisión. Adaptar la franja a las particularidades de la radio y televisión representaría una condición de razonabilidad y proporcionalidad que podría jugar a favor de la aprobación definitiva del proyecto y es, por tanto, una medida que no debería ser descartada.

Dicho lo anterior, otra de las razones de peso que motivaron al TSE para la formulación del régimen de franjas se asentó en la naturaleza demanial del espectro electromagnético, como anteriormente fuera indicado. Por esta razón el proyecto de reforma señala que:

“las franjas se basan en la premisa jurídica según la cual el espectro electromagnético pertenece a todos los costarricenses, por lo cual sus concesionarios deben contribuir a la democracia otorgando a los partidos espacios gratuitos para fomentar el debate preelectoral, con los benéficos

efectos que ello conlleva según se aprecia de la exitosa experiencia en países como México, Chile, Brasil y Argentina”²¹.

Así expresado por la Magistratura Electoral costarricense, es clara la existencia de otros aspectos que trascienden ese componente realidad del contexto político-electoral descrito. Allende las fronteras costarricenses, el Tribunal Electoral costarricense ciertamente no ignoró la exitosa experiencia comparada de los modelos de franjas en América Latina -especialmente en ordenamientos como el mexicano²² y el argentino²³- en donde se le atribuye a ese mecanismo buena parte de la responsabilidad por el repunte en los índices de equidad (competitividad) dentro de la dinámica de sus procesos electorales, sean estos nacionales o regionales. Justamente ese vistazo a otras latitudes permitió no solo comprender plenamente la necesidad de adoptar un régimen particular de franjas electorales, sino que también sirvió de base comparativa para el moldeado y la definición de los alcances del proyecto por impulsar.

Una vez detectada la necesidad, la iniciativa sometida a consideración del órgano parlamentario, luego convertida en proyecto de ley²⁴, promovió el establecimiento de franjas electorales siguiendo un diseño fundamentado en las siguientes pautas:

1. Implica la cesión de espacios gratuitos en radio y televisión;

²¹ Proyecto de ley n.º 18851 (2013: 3).

²² Córdova Vianello (2013).

²³ Tullio (2013).

²⁴ Proyecto de ley n.º 18851.

2. Al valerse del espectro electromagnético estatal para su actividad comercial, las empresas radiales y televisivas deberán someterse al imperativo de ceder los espacios de franja;
3. La franja será de treinta minutos diarios de la programación total de los canales de televisión y las emisoras radiales;
4. El TSE será el encargado de administrar los espacios de difusión;
5. Se impone una prohibición de pauta adicional salvo la que sea gestionada, en campaña electoral, hasta por un tanto similar de lo que corresponda a cada agrupación por concepto de franja;
6. Los espacios de programación se asignarán siguiendo una proporción porcentual de 80-20 para los partidos inscritos a escala nacional y a escala provincial, respectivamente. Dentro de cada una de esas clasificaciones, el 60% de los espacios será distribuido equitativamente entre todos los partidos, mientras que el otro 40% se repartirá según la representación partidaria en el órgano parlamentario -nacional o municipal- de acuerdo con la elección de que se trate;
7. Existirá una obligación de las empresas a efectos de informar al TSE el detalle en la transmisión de los espacios cedidos;
8. El incumplimiento del régimen de franja faculta la aplicación del régimen sancionatorio propuesto.

A la luz de esas pautas, los puntos fuertes de la propuesta del Tribunal Electoral tienen que ver, en primer lugar, con la justificación normativa del imperativo que la franja electoral representa; esto en virtud de que las empresas de radio y televisión se valen de un esquema



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

de explotación del espectro electromagnético que, aún y cuando está desactualizado²⁵, responde a la naturaleza demanial de este bien, razón por la cual las limitaciones justificadas y razonables a ese derecho de uso y disfrute son admisibles.

En segundo lugar, la propuesta diseñada es ventajosa en el tanto impone un robusto régimen sancionatorio para velar por un mayor cumplimiento en la cesión de espacios de programación y la efectiva transmisión de los mensajes de cada partido político. Como se apuntara anteriormente, un modelo de franjas formulado sin consideración de medidas coactivas para su cumplimiento pondría en entredicho su carácter imperativo, dejando a la libertad de las empresas compelidas su debido acatamiento.

Por último, la administración y distribución de los espacios destinados para las franjas electorales en manos del TSE se estima como una acertada alternativa, puesto que el carácter "apartidario", imparcial e independiente del órgano electoral son sus mejores credenciales para posicionarse como el único encargado de esas delicadas atribuciones.

Ahora bien, así como los puntos fuertes en la propuesta de las franjas electorales en el ordenamiento jurídico costarricense saltan a la vista, con igual simplicidad también lo hacen algunas oportunidades de

²⁵ La desactualización del modelo de explotación del espectro electromagnético puede comprenderse al amparo del artículo 18 de la Ley de Radio. Esa disposición establece que el impuesto anual de radiodifusión (a las empresas radioemisoras) cuyo extremo mayor (emisoras con potencia de transmisión de 10.001 watts en adelante) se fija en un monto de tres mil colones (6\$ al tipo de cambio a noviembre de 2013, aproximadamente), el cual podría representar una ínfima parte de las utilidades anuales que reportan las empresas radiodifusoras.

mejora que podrían ser tenidas en cuenta en la depuración de esa iniciativa.

Primeramente, la distribución de los espacios de programación en los medios televisivos y radiales debería ser revisada en el entendido de que, como se dijo, al emplear un criterio de representación histórica para la asignación de las franjas, el proyecto de reforma podría, lejos de coadyuvar en el equilibrio de las campañas electorales, consolidar la brecha entre partidos mayoritarios y/o económicamente solventes respecto del resto de las agrupaciones presentes en la arena política.

En segunda instancia, pareciera evidenciarse que la prohibición relativa a la contratación de pauta adicional se flexibiliza con el supuesto de excepción contemplado, al punto de desnaturalizar el sentido restrictivo de la medida. Dicho en otras palabras: si el órgano electoral buscaba hacer respetar el modelo de franjas electorales mediante la veda a cualquier contratación adicional de pauta fuera de los espacios cedidos gratuitamente, la ulterior indicación que habilita a los partidos para contratar hasta un tanto igual de la franja que les corresponda implica una severa contradicción en la formulación del esquema.

Aun y cuando la propuesta de franjas elaborada por el órgano electoral costarricense se sabe necesaria y adecuada, el momento político actual no ha permitido construir, hasta la fecha, los consensos necesarios a los efectos de lograr su aprobación.

V. Conclusiones

Las franjas electorales son mecanismos beneficiosos que, mediante la profundización del debate democrático, buscan generar una mayor equidad en la contienda entre las distintas agrupaciones políticas²⁶. A ese efecto se adiciona el consecuente abaratamiento de las campañas electorales y un ahorro importante de las facturas partidarias en los rubros de publicidad en medios de radio y televisión.

Así como no se pretende discutir los consabidos beneficios de una mayor visibilización de las ofertas políticas en una contienda electoral, tampoco debería negarse rotunda, irresponsable y altaneramente la valía que ese mecanismo afirmativo podría conllevar en la ecuación democrática costarricense. No se vale anteponer factores económicos o intereses empresariales para evadir el deber de contribuir al fortalecimiento de los sistemas electoral y de partidos políticos; no se vale, tampoco, desistir en el intento por implementar una medida que, más allá de las tensiones y los roces iniciales, tiene el poder de impactar favorablemente el equilibrio en las contiendas político-electorales.

²⁶ Proyecto de ley n.º 18851 (2: 2013).

Literatura consultada

CÓRDOVA VIANELLO, L (2013). El modelo de comunicación político-electoral mexicano. *Revista de Derecho Electoral*. N.° 16. (259-278).

FERNANDO PABLO, M (1998) Derecho General de las Telecomunicaciones. Madrid: Colex.

GARCÍA RODRÍGUEZ, J (2013). Las franjas electorales en la experiencia chilena. *Revista de Derecho Electoral*. N.° 16. (279-293).

GUTIÉRREZ, P y ZOVATTO GARETTO, D (comp.) (2011). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

RADIO ADN (2013). Partidos 'emergentes' exigen igualdad de condiciones. Tomado del sitio web de la emisora ADN el 16 de noviembre de 2013.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, A (2011). Contabilidad y financiación de los partidos políticos. Madrid: grupo Wolters Kluwer.

SOBRADO GONZÁLEZ, L (2013). Transparencia y equidad del financiamiento partidario. En periódico La Nación, edición 3 de abril de 2013.

SOLÍS CARBALLO, E (2008). El espectro radioeléctrico en Costa Rica. Proyecto final de graduación para optar por el grado de Licenciado en ingeniería eléctrica de la Universidad de Costa Rica.

TULLIO, A (2013). El régimen de campañas electorales en medios audiovisuales en Argentina. *Revista de Derecho Electoral*. N.° 16. (294-314).

ZOVATTO GARETTO, D (comp.) (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

(_____) (2011). Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009) tesis para optar por el grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid.



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

Informes

ESTADO DE LA NACIÓN (2012). Informe XVIII la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. San José: Programa de Estado de la Nación.

DEPARTAMENTO DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS (2013). Informe evaluativo. Documento en proceso de desarrollo. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

Leyes Electorales y proyectos de Ley

Estado Plurinacional de Bolivia. Ley del Régimen Electoral, ley n.º 026 del 30 de junio de 2010.

Proyecto de ley n.º 18851: "Reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral, ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009, relativos al financiamiento de los partidos políticos.

República Argentina. Ley de Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, ley n.º 26571 del 2 de diciembre de 2009.

República Federativa del Brasil. Ley de las Elecciones, ley n.º 9504 del 30 de setiembre de 1997.

República de Chile. Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, ley n.º 18773 del 19 de abril de 1988; Ley de Televisión Nacional de Chile, ley n.º 17377 del 24 de octubre de 1970.

República de Colombia. Ley sobre Organización y Funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos, ley n.º 1475 del 14 de julio de 2011.

República de Costa Rica. Código Electoral, ley n.º 8765 del 2 de agosto de 2009.

República del Ecuador. Ley Orgánica Electoral-Código de la Democracia, ley s/n dada por suplemento 578 del 28 de abril de 2009.

República de El Salvador. Código Electoral, decreto n.º 417 del 22 de agosto de 2009.



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

República de Guatemala. Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto n.º 1-85 del 3 de diciembre de 1985.

República de Honduras. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, decreto n.º 44-2004 del 1º de abril de 2004.

Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1917; Código Federal de Institutos y Procedimientos Electorales, promulgado el 14 de enero de 2008.

República de Nicaragua. Ley Electoral, ley n.º 331 del 19 de enero de 2000.

República de Panamá. Código Electoral, ley n.º 11 del 10 de agosto de 1983.

República del Paraguay. Código Electoral, ley n.º 834 del 17 de abril de 1996.

República del Perú. Ley de Partidos Políticos, ley n.º 28094 del 12 de octubre de 2003.

República Dominicana. Ley Electoral de la República Dominicana, ley n.º 275-97 del 21 de diciembre de 1997.

República Oriental del Uruguay. Ley de Partidos Políticos, ley n.º 17045 del 14 de diciembre de 1998.

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Procesos Electorales, ley s/n del 30 de julio de 2009.