

Medios y campañas electorales. Retos para la equidad*

Juan Rial**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 19 de agosto de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 10 de noviembre de 2014.

Resumen: Las franjas electorales son parte del subsidio gratuito que los partidos políticos reciben para difundir sus mensajes en medios de comunicación estatales, privados, o en ambos, en periodo de propaganda electoral. No obstante, existe una falta de capacidad de fiscalización, por parte de los órganos electorales, a la propaganda difundida en medios de comunicación incluidos los electrónicos (redes sociales) que hace que ese tipo de financiamiento requiera de reformas electorales. El artículo se centra en realizar una revisión comparada de las normas que regulan ese tipo de subsidio en los países de Latinoamérica.

Palabras clave: Igualdad de oportunidades / Proceso electoral / Campaña política / Propaganda electoral / Partidos políticos / Candidatos / Equidad / Franjas electorales / Medios de comunicación / Financiamiento del partido político.

Abstract: Electoral slots are part of the free subsidy that political parties receive to disseminate their messages on state and/or private mass media during electoral propaganda periods. However, there is lack of capacity, on the part of electoral bodies, to supervise the propaganda disseminated on mass media including electronic media (social media, which makes this type of financing require electoral reforms. The article focuses on a comparative review of the norms that regulate this type of subsidy in Latin American countries.

Key Words: Equality of opportunities / Electoral process / Political campaign / Electoral propaganda / Political parties / Candidates / Equity / Electoral slots / Mass media / Funding of political parties.

* Ponencia presentada en el Seminario "Elecciones en América Central y República Dominicana", celebrado del 12 al 14 de agosto de 2014 en San José, Costa Rica.

** Uruguayo, analista político, rial43@yahoo.com. Consultor de organismos internacionales entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, Internacional Idea, la Organización de Estados Americanos. Fue profesor de Ciencia Política de la UDELAR (Universidad de la República) y de la Universidad ORT, ambas en Montevideo. Es autor de una decena de libros y más de una centena de artículos sobre temas referidos a democracia, instituciones, seguridad y defensa.

En América Latina la modalidad de subsidio indirecto más importante es el acceso gratuito concedido a partidos y candidatos a los medios de comunicación estatales, o privados, o a ambos.

Las regulaciones provistas por el legislador e implementadas por los organismos electorales han abundado en los últimos tiempos, pero la tozuda realidad enfrenta nuevos desafíos. El uso del Internet impone nuevos retos. Al momento de escribir esta reflexión estaba escuchando una nota radial que comentaba un post en "YouTube" de un candidato a la presidencia de Uruguay. La campaña, legalmente, no había empezado, pues en radio, tv y medios impresos dura un mes, o sea comenzaba el 26 de setiembre de 2014. Obviamente, las prohibiciones no alcanzan a las redes sociales, a "YouTube", "Facebook" o "Twitter", limitando el accionar tanto del legislador como del órgano electoral para imponer normas.

Sin embargo, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión y sin tener en cuenta sus derivados más recientes en el mundo del video) con el financiamiento de la política es de carácter complejo y contradictorio.

Por un lado, los medios juegan un papel central en la "fiscalización" social de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, especialmente la televisión, son la causa principal –en la época actual donde predomina la "videocracia" y del *homo videns*, como señala Sartori– por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales, especialmente las presidenciales.

Los costos de las campañas han ido en aumento, con la percepción generalizada de que uno de los rubros más onerosos es el pago de la publicidad política en la televisión; al menos entre un 60 y 80% de los gastos electorales corresponden a la televisión, situación que está cambiando y cada día se aprecia más con el desarrollo de tecnologías alternativas.

Hoy, páginas de Facebook o Twitter tienen más seguidores que semanarios o diarios impresos cuyo tiraje es muy bajo, así como radios o emisoras de TV de alcance limitado.

Sin embargo, por el momento la TV sigue importando. No hay un consenso entre los expertos sobre la influencia que la televisión tiene en la política electoral, ya que mientras algunos opinaron que el partido que más pauta en los medios es el que generalmente gana, hay casos de varios políticos conocidos que han llegado al poder sin el apoyo de los medios de comunicación o incluso en contra de la voluntad de estos. Citemos solo algún ejemplo; el triunfo de Lucio Gutiérrez en el año 2002 no se debió mucho a su gasto en TV o radio, pero sí su destitución, en el año 2005, cuando una radio, la emisora quiteña en FM "*La Luna*", fue uno de los motores principales de la convocatoria de las manifestaciones de "forajidos" que precipitaron su caída.

Hay que tener presente los descuentos en los precios facturados a partidos y candidatos en época de campaña por parte de los concesionarios de las emisoras que también llegan a donar espacios. En muchos casos, esta práctica ha dado lugar a fuertes desigualdades electorales, al igual que a cuestionables intercambios entre quienes deciden las políticas públicas y los dueños de los medios, lo cual

convierte a estos últimos en donantes privilegiados que esperan “pagos” por sus ayudas luego de la elección.

El acceso que los partidos políticos y organizaciones políticas tienen a los medios de comunicación electrónicos en América Latina, puede verse como un *continuum* compuesto por diversas modalidades para disponer de espacios (franjitas en la jerga electoral) que resumimos de la siguiente forma:

- Franja electoral gratuita en tiempos de campaña electoral y, en algunos casos se adiciona una franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de propaganda permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en la televisión y también en la radio, o únicamente en alguno de esos medios. Esa situación se da en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México. Con algunas limitaciones, según el tipo de elección, también se incluye a Colombia.
- Combinación entre uso de franjas electorales reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles. Una franja gratuita, más espacios pagos con fondos públicos, más espacios contratados privadamente. Este fue el esquema mexicano hasta la reforma del 2007.
- Franja electoral en medios estatales y privados, más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral.
- Franja en espacio estatal, a la que se agrega la posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. La

contratación de publicidad en medios “privados” suele no tener límites.

- Libertad de contratación de tiempo en radio y televisión, esquema casi desaparecido.

Brasil y México prohíben la propaganda paga en televisión y radio, con lo que limitan las emisiones de los partidos a las franjas oficiales. Chile y Ecuador prohíben la contratación de publicidad en TV. En el resto de los países está permitido con distintas restricciones.

En los países donde hay libertad para contratar pautas publicitarias, hay restricciones vinculadas al período de emisión, y su autorización se limita al tiempo en que se permite emitir pautas publicitarias en campañas electorales, lo que ocurre en Argentina, Honduras, Paraguay; Uruguay, y Chile en las emisoras de radio. Otros imponen limitaciones a la transmisión con umbrales diarios o semanales como Bolivia y Perú, o el límite es indirecto, pues se incluye este gasto en el total máximo que puede gastarse en la campaña, como en Argentina.

Las franjas son espacios de emisión de mensajes de campaña gratuitos garantizados por ley y normalmente controlados por el órgano electoral competente (En Chile, por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones).

Son diversos los modelos de distribución del tiempo en las franjas. Algunos tienden a la igualdad máxima, mediante la asignación del mismo tiempo de pauta a todos los contendientes, como es el caso de Bolivia, Chile (para la campaña presidencial), Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Pero la mayoría de los países optan por los sistemas que consideran que la equidad está ligada al grado de

respaldo electoral de cada partido en elecciones anteriores, por lo que el tiempo en televisión debe ser proporcional al porcentaje de votación obtenido por cada partido. Un esquema de proporcionalidad pura sólo lo establece Chile para la elección de su Congreso legislativo. Los demás países establecen fórmulas mixtas que combinan una porción de la pauta igualitaria con otra proporcional al desempeño electoral inmediato anterior. Así, en Argentina la proporción es 50%/50%, Brasil 30%/70%, Colombia 70%/30%, México 30%/70% y Perú 50%/50%.

De acuerdo con las normas, algunos países limitan las franjas a las emisoras públicas como es el caso de Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela; otros, a todo el espectro de la comunicación radiotelevisiva asignando espacios en emisoras públicas y privadas como ocurre en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y República Dominicana.

En algunos países donde se permite la contratación privada de espacios publicitarios, las normas prohíben el cobro de valores diferentes a los comerciales normales por los anuncios de campaña. Además, se busca asegurar que haya una grilla diferenciada de horarios para alcanzar distintas audiencias. Entre los países que tienen normas que imponen una tarifa igualitaria para toda la publicidad política de cualquier fuerza política, que además no debe ser superior a la media del mercado del período anterior, se encuentran Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay. La legislación por lo general marca que las empresas deben informar a la autoridad electoral o de comunicaciones la tabla de tarifas. Colombia obliga a las empresas a cobrar la mitad de la tarifa comercial promedio del período anterior a la elección. Perú establece tarifas preferentes que regula el órgano electoral.

Respecto de los contenidos editoriales, su regulación suele ser evitada, dado que se puede colidir con la libertad de expresión. En Brasil se limita expresamente la publicidad indirecta, lo que ha conducido a prohibir telenovelas que apoyaban determinada opción. En Colombia se indica que debe haber una cobertura pluralista, imparcial y equilibrada, declaración de principios muy general sin aplicación práctica. En Perú se prohíbe la discriminación política en la asignación privada de espacios.

En la mayoría de los países se da esta financiación indirecta sólo en períodos de competencia electoral. Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú son los países donde la legislación electoral establece el acceso de los partidos a los medios de comunicación con carácter permanente.

En cuanto al acceso de los partidos a la prensa escrita, en la mayoría de los países este es amplio y sin límites, dado que en este caso se trata de bienes privados que tienen dueño y que, en más de un caso, se editan para defender intereses políticos o empresariales muy precisos.

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democráticos básicos en su expresión electoral: la equidad y el derecho a la información y libre expresión de la palabra. Normativamente, **todos** los partidos (y sus candidatos, o candidaturas independientes) deben tener la oportunidad de presentarles a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales, y los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una "elección informada". Es claro, sin embargo, que rara vez la masa de los ciudadanos demanda esa información. Lo que quiere es conocer a un líder, a un conductor. Aunque se busca racionalizar la competencia electoral, lo cierto es que las

decisiones no siguen ese camino. En la práctica, en consecuencia, el principio de equidad resulta difícil de garantizar.

Los concesionarios y administradores de los medios que aplican la tecnología de uso de las ondas radio-magnéticas, las principales estaciones de TV, frecuentemente se encuentran vinculados con grupos económicos y políticos. Por lo tanto, la mayoría de las regulaciones en la región combinan el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco reguladas en sus aspectos cualitativos. Es muy oneroso para un organismo electoral informar del carácter positivo, negativo, o neutral de los diversos espacios en medios.

El periodismo es sustancial para los regímenes democráticos. El rol de los periodistas es esencialmente político. Son ellos quienes "legitiman" la información y quienes convierten la información en comunicación. Por lo tanto, los periodistas son los intermediarios indispensables entre el poder y la opinión pública. Pero ocupan un lugar delicado: tienen que mantener relaciones con sus empleadores atendiendo a sus intereses y, a la vez, deben conservar el favor del público. Deberían escuchar a los dos, tanto empleadores y sus intereses, gracias a los cuales sobreviven, como al público que espera de él "neutralidad" y tratar de hacer un difícil equilibrio entre ambas demandas contradictorias. Deberían mantener distancias y prudentes cercanías a la vez, tanto respecto de la gente, como de los políticos. De lo contrario, pueden ser parte de campañas demagógicas que asumen muy diverso carácter.

Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos y candidatos, sólo en Perú se contempla el apoyo para hacer frente a la producción de la propaganda. Esta supone sumas de dinero

relevantes, pues, como señalamos, el mercadeo político implica contratar profesionales en publicidad, imagen y comunicación.

El tratamiento de la política y las campañas en los noticieros y en los programas periodísticos de discusión política es, en algunos casos, parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. En México, el ex IFE, ahora INE ha dispuesto que se audite el contenido de esos programas y se informe qué porcentaje de la información o el tratamiento periodístico se dedica diariamente a candidatos o partidos y en que carácter, si favorable, desfavorable o neutro, y se proporciona esta información a la ciudadanía para que saque conclusiones por sí misma.

En algunos países se imponen obligatoriamente debates en los medios entre candidatos presidenciales, de modo que puedan exponer sus programas e ideas. Sin embargo, no es fácil llegar a un formato "neutro" que favorezca una competencia con equidad.

En la mayoría de los países, la ausencia de capacidad de los organismos electorales para llevar a cabo un efectivo seguimiento y control de la propaganda política y la comunicación social hace que, salvo parcialmente el caso citado de México, el marco en que existía un sistema bipartidario, la inequidad en la competencia es un problema no resuelto totalmente, aunque algunos acuerdos informales o prácticas de cultura política han permitido que se alcance un nivel aceptable. La incapacidad de los estados para construir instituciones de control que cuenten con los recursos adecuados para poder ejercer funciones de fiscalización e imponer efectivamente sanciones hace que el problema tienda a perdurar en el tiempo.

Si bien existe acuerdo en el papel cada vez más importante que juegan los medios de comunicación, en particular la televisión, en la política en general y durante las campañas electorales en particular, no existe, en cambio, consenso sobre cuál debe ser el mejor camino a seguir. Para algunos, la regulación constituye una solución, mientras que otros estiman que los espacios gratuitos no resuelven el problema, en la medida en que los costos de producción de la propaganda son cada vez mayores y también mientras no se resuelva el tema previo: cómo llegar a competir en una elección sin un posicionamiento previo que cuesta mucho dinero. De los estudios que se han realizado hasta el presente, no puede decirse, empero, que el espacio gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la televisión, o la prohibición de la publicidad pagada, tengan una incidencia sustancial y que cambien el resultado electoral, pero sí parece claro que estas medidas han favorecido la convivencia y la tolerancia dentro del sistema político y que tienden a atenuar los niveles de corrupción asociados a la actividad política y a mejorar la deteriorada imagen de los partidos.

También es claro que los espacios en la televisión se han vuelto un recurso imprescindible en la arena política debido a la manera en que se llevan a cabo las campañas electorales, sobre todo las presidenciales. De ahí que el desafío consista en que su utilización por los partidos y otras organizaciones políticas repercuta positivamente en favor de su fortalecimiento y en el de la democracia.

En consecuencia, y abarcando más que a los medios de comunicación, para ver en su conjunto el tema de la propaganda electoral sería conveniente impulsar reformas institucionales que apunten a:

a) Reducir la duración de las campañas, por ejemplo Argentina lo redujo a 25 días.

b) En caso de mantener la publicidad privada, poner límites a los gastos en medios de comunicación, lo que implica una auditoría muy precisa y una valoración, con base en precios corrientes de publicidad pagada de estos, para dar un tratamiento equitativo a todas las fuerzas políticas. Esa auditoría debe darse en tiempo real y las sanciones correctivas aplicarse inmediatamente.

c) Facilitar, vía recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación tanto públicos como privados, la imposición de franjas de TV exclusivas, como existen en Argentina, Brasil, Ecuador, Chile y México, sería deseable que se extendiese a todos los países. Importaría también tenerlas en radio, instrumento sustancial para las minoritarias pero relevantes poblaciones rurales con dificultad de acceso a TV y para aquellos que realizan largas jornadas de trabajo o actividad informal en la calle sin acceso a un televisor.

d) Promover un manejo equilibrado de las noticias políticas y electorales en programas informativos y periodísticos e informar del tratamiento que se hace en forma rutinaria y obligatoria por parte del organismo electoral en programas ad hoc de los mismos medios.

e) Disponer de debates obligatorios, con el mismo formato para todos los candidatos presidenciales, aunque es claro que este recurso hoy no tiene el impacto del pasado vista la incidencia de medios alternativos utilizando Internet.

f) Algunos normativistas promueven la reducción de la concentración de la propiedad y concesión de los medios de comunicación, que por lo general están en pocas manos, e informar a la ciudadanía de quiénes aparecen como responsables y a qué conglomerados empresariales pertenecen, así como sus relaciones con el sistema financiero. También indican como deseable que las cuentas bancarias de los medios de comunicación electrónica, dado que usan ondas que son del Estado, tengan carácter público, debiendo ser accesibles, vía Internet, para cualquier ciudadano. Sin embargo, estas posiciones chocan con una práctica que indica que las concesiones se dan con un margen que hace que las ondas se manejen con normas de derecho privado y estas iniciativas no tendrían mucha posibilidad de sortear obstáculos no sólo prácticos, sino hasta legales. Y, nuevamente, hay que tener en cuenta el impacto creciente de medios alternativos que utilizan Internet.

En cuanto a reformas legislativas a encarar en este difícil tema, así como en cualquier otra área de financiación de la política, debería tomarse en cuenta el contexto en que se mueve el país. Como siempre, a veces las mejores reformas deseadas encuentran tal resistencia que no permiten llevar adelante una reforma que puede ser un paso en esa dirección, aunque no conforme a los "normativistas" que siempre quieren lo mejor. En esta área, como en otras, hay que recordar que la política es "el arte de lo posible".

Así, por ejemplo, la reducción del tiempo de campaña levanta resistencias en candidatos interesados en posicionar su imagen con suficiente antelación para lograr ventajas iniciales contra sus adversarios e, incluso, presionar a sus propios partidos o movimientos para promocionar sus intenciones. Se debe recordar que en los tiempos

presentes las campañas han devenido “permanentes” en los períodos interelectorales y es difícil distinguir una actividad política corriente de una campaña. El fraccionamiento en múltiples instancias de las elecciones, la realización de consultas internas, aunada a la posibilidad de reelección presidencial, lleva a reforzar este hecho.

En las regulaciones sobre uso de medios se corre el riesgo de limitar las libertades de prensa y expresión, pero, por otro lado, hay que dar garantías para evitar campañas “sucias”, “negativas”, como se estila ahora. Al respecto, lograr que haya un código de conducta voluntario de los medios y organizaciones políticas es un buen paso adelante. También hay que tener en cuenta que, pese a que las ondas electromagnéticas son estatales y la mayoría son cedidas en concesión para su operación por empresas privadas, las prácticas informales que cuentan ya con muchos años llevan a que estos concesionarios actúen prácticamente como dueños, por lo que es muy difícil que acepten limitaciones a su accionar. Además, en algunos casos los concesionarios son políticos ellos mismos conformando una colusión de intereses que son difíciles de superar. La inercia histórica indica que el camino posible para lograr cambios en el campo de los medios de comunicación electromagnéticos es muy gradual y además debe tenerse en cuenta el cambio tecnológico que hace que nuevas formas de comunicación como la radio y la TV satelital escapen al marco estatal de regulación.

Con el desarrollo de la radio y muy especialmente de la televisión aumentaron los presupuestos financieros y la TV pasó a ser el principal destinatario de los dineros de la política en tiempos de campaña.

El desarrollo de la radio y televisión fue acompañado por el impulso de programas periodísticos, por el surgimiento de las encuestas y por la

acción de analistas y comentaristas. Eso determinó un poder real para el medio, para esa trilogía que supone ser empresa, medio de entretenimiento y centro de poder que ahora ve amenazado, lentamente, su poder, por el efecto de Internet. La lucha por el poder político ahora tiene nuevos escenarios, donde la capacidad reguladora de los organismos electorales se está esfumando.