

***Medios de comunicación y partidos políticos en
América Latina: una aproximación más allá de la
obsesión por controlar el gasto electoral***

Steven Griner y César Arias



Publicación editada por la Fundación Friedrich Ebert en México. Las opiniones vertidas en los documentos que se presentan, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja, necesariamente, los puntos de vista de la Fundación.



Ideas para la Acción

Con el nacimiento de *Ideas para la Acción*, la Fundación Friedrich Ebert en México quiere brindar un espacio público donde las ideas tengan vida y posibilidad de transformarse en acciones concretas, inspirar políticas públicas y buenas prácticas para la realización de la democracia sindical, la justicia social, la participación política femenina, la seguridad ciudadana, la ampliación del espacio público y el acceso equitativo a los medios de comunicación, la migración y el desarrollo fronterizo, la construcción de nuevos liderazgos para la democracia y estrategias novedosas de inserción en la globalización.

www.fesmex.org

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Fundación.

Publicación de la Fundación Friedrich Ebert en México

Copyright, FESMEX 2007. Todos los derechos reservados.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Fundación Friedrich Ebert en México. En caso que contrapartes deseen reproducir esta obra, sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la Fundación de tal reproducción.

Fundación Friedrich Ebert (FESMEX)

Yautepec 55, Col. Condesa

Tel: 55535302

Fax 52541554

CP. 40123

***Medios de comunicación y partidos políticos en América
Latina: una aproximación más allá de la obsesión por controlar
el gasto electoral.***

Steven Griner y César Ariasⁱ

Introducción

Son varias las razones del descrédito de los partidos políticos en América Latina. Entre ellas, sin embargo, el papel preponderante de los medios de comunicación figura como una de las más importantes. Los medios electrónicos, principalmente la televisión, restan centralidad a los partidos, sustituyéndolos en cierta medida y, a la vez, representando una barrera de entrada significativa a la política. El público latinoamericano ha dejado de confiar en los partidos y ha trasladado esta confianza a poderes fácticos como la televisión. El acceso a la televisión en el hemisferio es casi universal y para muchos ésta representa la fuente principal de información y entrenamiento. En las encuestas de Latinobarómetro, la televisión goza de 47 por ciento de credibilidad pública mientras que los partidos políticos oscilan entre un 19 y 22 por ciento.¹

La penetración de la televisión, la radio y recientemente del Internet, ha contribuido a la universalidad de la política, proveyendo información en tiempo real hasta en los rincones más recónditos de la aldea global. No obstante, la irrupción de los medios también ha profundizado la segmentación de las sociedades. Décadas atrás, el electorado era más homogéneo y consistente en su identificación con las ideologías tradicionales de la economía y la sociedad. En la actualidad, sin embargo, el electorado se presenta como un tejido de preferencias segmentadas, cada una con su propia capacidad de ampliación y poder de convocatoria. Como consecuencia, la forma de hacer política ha cambiado. Los actos masivos en grandes plazas y los discursos desde balcones han sido reemplazados por las nuevas técnicas de la mercadotecnia electoral. La campaña política de hoy es más dinámica y el uso efectivo de la televisión es imprescindible. “El que tiene televisión en los huesos,” como dijo un político norteamericano, es el que tiene más éxito electoral. En esta política más tecnológica y, paradójicamente más personalizada, el líder fotogénico es más relevante que la maquinaria partidaria y el candidato más importante que el partido.

¹Inter-American Development Bank and IDEA International. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, (2002), page 36.

Algunos estudios estiman que la contratación de espacios en televisión, radio y encuestas representa entre el 60 y 80 por ciento de los gastos totales de las campañas políticas.² Cabe destacar que 15 de los 17 países de América Latina han implementado algún tipo de regulación sobre medios de comunicación con el fin de reducir los gastos, tener una mayor transparencia en el proceso electoral y promover una mayor equidad en el mercado político.³ Aunque dichas medidas representan avances importantes en la regulación de la relación entre el poder y los medios, no necesariamente han contribuido a la reducción de los gastos incurridos en las campañas electorales. A pesar de estos esfuerzos de reforma, los medios continúan siendo el gasto electoral más importante, debido esencialmente a que es un gasto política y operativamente difícil de limitar por decreto legislativo.

Si bien la demanda sigue siendo el determinante del gasto electoral, hasta hace poco tiempo, la oferta se regulaba únicamente de acuerdo a las leyes del mercado libre. Si sólo los partidos que contaban con mayor capacidad financiera eran los que accedían a los medios, era evidente que este acceso beneficiaba a algunos sectores socioeconómicos en detrimento de otros. Aunque la presencia mediática no garantiza el éxito electoral, las desventajas para las fuerzas políticas incipientes, sin mayor reconocimiento de nombre, son significativas. El primer intento por corregir este desequilibrio contempló el uso de “franjas electorales”. Es decir, espacios generalmente gratuitos en radio y televisión dedicados a la publicidad de partidos y/o candidatos. Asimismo, se han promovido franjas en períodos no electorales para dar voz a diferentes fuerzas políticas y mantener actualizado el discurso público. Las franjas han sido utilizadas en forma exclusiva y también como complemento a los límites en la publicidad electoral. Estas se pueden implementar en medios públicos y privados, al igual que durante períodos electorales y entre elecciones. Las franjas han servido como punto de partida importante, pero sin otros mecanismos de índole más cualitativo, a ser revisados posteriormente, su efectividad en la promoción de una mayor transparencia y equidad en la competencia política es menor.

Franjas exclusivas

Brasil y Chile son los dos países de América Latina que prohíben la publicidad política pagada en televisión durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales y legislativas. En Brasil, tanto la publicidad en televisión como la propaganda en radio se reducen a las franjas gratuitas asignadas a los partidos, mientras que el uso exclusivo de franjas en Chile se limita solamente a la televisión. Con el fin

² Juan Rial, “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación,” en *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en las Américas*. Organización de los Estados Americanos e IDEA Internacional, 2004, página 62.

³ No existen en la República Dominicana ni en Honduras garantías de acceso gratuito a la televisión ni regulaciones a la compra o transmisión de publicidad. En la República Dominicana, el acceso gratuito a la televisión estatal está legislado pero no tiene una aplicación práctica relevante.

de hacer menos oneroso el costo de entrada a la competencia electoral, los dos países contemplan una distribución equitativa para las fuerzas mayoritarias y un mínimo garantizado para las fuerzas emergentes. En Brasil y Chile, sin embargo, el criterio de distribución de espacios en los medios se basa en las elecciones anteriores, lo que beneficia indirectamente a los partidos más establecidos.

Aun en estos países, la franja gratuita ha servido como complemento y no como sustituto del gasto electoral. En Brasil y Chile, igual que en el resto de países de la región, las campañas electorales han experimentado una marcada profesionalización, sobretudo en lo relacionado con los medios electrónicos. Muchos de los recursos que sin la franja hubieran sido destinados a comprar espacios, han sido desviados para cubrir gastos derivados de los estudios de mercado, el diseño de la publicidad y la producción de *spots*. Algunos cálculos en Brasil estiman que los costos secundarios ligados a la producción de programas para radio y televisión representan cerca del 30% del costo total de las campañas presidenciales (aproximadamente 34 millones de dólares)⁴. Aunque las franjas gratuitas han facilitado la participación de fuerzas políticas emergentes y asegurado el acceso a los partidos sin mayores aportes económicos, éstas no necesariamente pueden ser consideradas como un factor igualizador. En las elecciones presidenciales de 1999 en Chile, por ejemplo, la coalición Unión por Chile, según fuentes periodísticas, gastó 10 veces más que la Concertación de Partido Por la Democracia en una elección decidida por apenas 30.000 votos.

Países de América Latina que tienen franjas exclusivas

País	Franjas en medios de comunicación		
	Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Brasil	TV abierta y radio	Tres días semanales 25 minutos en dos tandas para presidente y diputado federal; 10 minutos para senador federal; 45 días antes de las elecciones.	1/3 igualitario y 2/3 de acuerdo a la elección de diputados federales anterior. Mínimo para partido o candidato presidencial sin antecedentes
Chile	Sólo TV abierta	30 minutos diarios para elección presidencial y 30 minutos para el congreso. Si la elección es concurrente, 40 minutos divididos por mitades (20 presidenciales y 20 congresistas).	Presidencial: igualitaria para todos los candidatos. Congreso: de acuerdo a la elección anterior de diputados.

⁴ David Friedlander y Thomas Traumann: Começa o show dos milhões, en: Revista Época, no. 213, 17.6.2002. Citado en Bruno Wilhelm Speck, "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Brasil" en *Ibid.*, sección de apéndices.

Esquemas mixtos

Bolivia, Colombia, México, Paraguay y Perú cuentan con sistemas mixtos de franjas y límites que se extienden en los medios públicos y privados. Los límites se implementan de formas distintas. La publicidad pagada en Bolivia se restringe a 10 minutos en canales nacionales y cinco minutos en medios locales. En Guatemala, la autoridad electoral en conjunto con los partidos políticos determina los espacios disponibles, pero estos no pueden ser menores a 30 minutos semanales. En Paraguay y Perú, por su parte, se establecen límites de cinco minutos diarios. En Paraguay el límite rige 10 días antes del cierre de la campaña, mientras que en el caso de Perú el período es de 30 días.

En Bolivia el canal estatal ofrece franjas gratuitas. El impacto de esta concesión es mínimo dado que el público de los canales estatales es limitado y la distribución de los espacios se hace de forma igualitaria entre todos los partidos, cuyos números han proliferado. Menos relevante aún es la concesión estatal de medios en El Salvador y la República Dominicana en donde los espacios gratuitos están contemplados legislativamente pero no se han instrumentado en la realidad electoral, en parte por falta de solicitud expresa de los partidos beneficiarios que prefieren registrarse por el libre juego de las fuerzas del mercado.

País	Publicidad privada	Franjas en medios de comunicación		
		Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Perú	Hasta un máximo de 5 minutos diarios 30 días antes del cierre de campaña. Cinco minutos mensuales en períodos no electorales.	TV abierta y radio	10 minutos diarios de 30 a 15 días antes de las elecciones, 20 de 14 a seis días y 30 minutos entre 5 y 2 días, siempre entre las 19 y las 22hs.	50% igualitario 50% según la representación existente en el Congreso Partidos nuevos: igual que el partido de menor representación.
Bolivia	10 minutos diarios, a los que se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales)	TV y radio	La propaganda electoral gratuita comienza 60 días antes del día de las elecciones. Los medios estatales deben otorgar espacios gratuitos y permanentes entre elecciones.	Igualitario y en los mismos tiempos para todos los partidos políticos, alianzas y candidatos.

País	Publicidad privada	Franjas en medios de comunicación		
		Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Paraguay	5 minutos diarios 10 días antes del cierre de campaña	TV, radio y prensa	5 minutos diarios en radio y televisión hasta el 3% de los espacios disponibles. Media página por edición para periódicos y revistas.	Igualitario para cada partido, movimiento político o alianza que participe en las elecciones

Otra tendencia del sistema mixto es que dicho sistema prevé la transmisión publicitaria gratuita con ciertas restricciones indirectas a los espacios pagados. En Argentina, México y Colombia -para elecciones presidenciales- se otorgan espacios gratuitos en los medios públicos y privados, permitiendo la compra de publicidad adicional hasta los límites globales del gasto de campaña. En Uruguay, la compra de publicidad se permite solamente durante un período de 50 días antes de las elecciones y la Corte Electoral otorga espacios gratuitos en el canal estatal de televisión.

Países que tienen franjas en medios estatales y privados y límites indirectos

País	Publicidad privada	Franjas en medios de comunicación		
		Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Argentina	Límite indirecto. El límite lo establece el total de gastos posibles por campaña	TV abierta, cable y radio	Cada partido político de distrito tiene 90 segundos en TV en 1a. y 2da. hora de TV y 120 segundos diarios en radio.	Igualitario
Colombia	Límite indirecto. El límite es el tope de gasto por campaña establecido por la Ley.	TV y radio	2 minutos en televisión en horario «triple A» y 4 minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia.	El Consejo Nacional Electoral determina equitativamente y por sorteo la distribución de estos espacios entre los distintos candidatos.
México	Tramo pago III. Límite indirecto: no sobrepasar el total de gastos de campaña.	TV abierta y radio	Tramo gratuito I: Para Presidente todos los partidos cuentan con 250 horas en radio y 200 en televisión. Si es sólo Congreso el tiempo es el 50%. Tramo gratuito II. Pagado por el IFE: Hasta 10 mil promocionales (spot) en radio y 400 en televisión de 20 segundos cada uno	30% igualitario 70% resultado de la elección anterior para diputados federales. Para partidos nuevos 4% del tiempo para los promocionales del tramo II.

País	Publicidad privada	Franjas en medios de comunicación		
		Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Uruguay	50 días antes de las elecciones	TV y radio estatal	5 minutos al inicio de la campaña electoral nacional y 15 al final de la misma. 15 minutos adicionales a cada candidato presidencial en caso de segunda vuelta	Igualitario a los candidatos presidenciales de partidos con representación parlamentaria y candidatos presidenciales de nuevos partidos que en la elección interna hayan superado el 3% de los votos del total del padrón electoral.

El resto de los países latinoamericanos han impuesto límites sin conceder espacios gratuitos. Existen límites expresos en Costa Rica (10 minutos diarios), Nicaragua (tres minutos) y Venezuela (dos minutos) y un límite indirecto en Ecuador que pone tope a los gastos globales de campaña.

Cabe destacar la importancia de los límites del gasto electoral en los seis países indicados. Si bien es cierto que el costo de la producción y transmisión de la publicidad televisiva suma hasta un 80 por ciento del presupuesto de campaña, los límites globales afectan más el gasto en esta área. En casi la totalidad de los 18 países latinoamericanos se utiliza un límite preciso en la contratación de publicidad o un límite global de gasto de campaña, pero no ambos. Guatemala se presenta como una excepción, sin embargo, los límites globales y de publicidad recién aprobados en 2004, aun no se han implementado.

Aunque los marcos normativos sobre los límites precisos o globales son relativamente claros, se reconoce que en muchos casos no son respetados en la práctica. Las razones principales tienen que ver con la falta de voluntad política de los partidos o capacidad técnica de los entes reguladores. En algunos casos las legislaciones no corresponden con la realidad de las campañas electorales por lo que los partidos y candidatos prefieren competir al margen de los reglamentos o regirse por las leyes del mercado. La baja utilización de franjas publicitarias gratuitas en canales estatales con poca audiencia ejemplifica esta tendencia. Por el otro lado, las autoridades con responsabilidad fiscalizadora no cuentan con los recursos financieros ni humanos requeridos para hacer cumplir con las disposiciones. La distribución de la franja electoral en las elecciones presidenciales de Perú en 2006, por ejemplo, se caracterizó por varias dificultades administrativas. Como consecuencia, la autoridad electoral tuvo poco control sobre los topes de publicidad electoral y el cobro de tarifas diferenciadas a los diferentes equipos de campaña.

A medida que los partidos políticos en América Latina han adoptado sistemas de democratización interna, las elecciones primarias han asumido cierta prominencia en los procesos electorales. Este hecho acompañado de una ola creciente de reelecciones en la

región ha generado lo que algunos analistas denominan un ambiente de campaña permanente. Partidos, candidatos y gobiernos han volcado un porcentaje importante de sus recursos a la compra de propaganda y la contratación de encuestas en tiempos que caen fuera de los límites legislativos. Las consecuencias de este vacío normativo han sido particularmente marcadas en México. Allí los tres partidos principales han alcanzado un nivel de institucionalización que ha contribuido a contiendas intrapartidarias cada vez más competitivas, costosas y prolongadas. Pese a esto, los gastos relacionados a las elecciones primarias no son regulados por las autoridades electorales. Tampoco existen normas federales que prohíban la propaganda institucional en períodos electorales. En este país, la duración de las precampañas y el uso proselitista de los recursos del Estado se perfilan como unas de las principales áreas de reforma en los próximos años.

Límites precisos e indirectos en campañas electorales

País	Límites precisos a la contratación de los medios	Límites globales a los gastos de campaña (límites indirecto a la publicidad) (US \$ millones)
Argentina	--	10.1
Bolivia	10 minutos diarios, a los que se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales	--
Brasil	Franja gratuita y exclusiva para TY y radio	--
Chile	Franja gratuita y exclusiva para TV	5.7
Colombia	2 minutos en TV en horario «triple A» y 4 minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia.	4.6
Costa Rica	Cada partido tiene derecho a 10 minutos máximo por canal y 10 minutos diarios en radio hasta un máximo de 30 minutos por semana.	--
Ecuador	--	1.1
El Salvador	--	--
Guatemala	Determinado por el Tribunal Supremo Electoral, pero no menos de 30 minutos semanales no acumulables en radio y TV.	5.8
Honduras	--	--
México	--	51.7
Nicaragua	No más del 10% del tiempo permitido, que es 30 minutos en cada canal y 45 minutos en cada radio por día	--
Panamá	--	--
Paraguay	5 minutos diarios en radio y televisión hasta el 3% de los espacios disponibles. Media página por edición para periódicos y	--

País	Límites precisos a la contratación de los medios	Límites globales a los gastos de campaña (límites indirecto a la publicidad) (US \$ millones)
	revistas.	
Perú	Hasta un máximo de 5 minutos diarios 30 días antes del cierre de campaña. 5 minutos mensuales en períodos no electorales.	--
Republica Dominicana	--	--
Uruguay	--	--
Venezuela	No está regulado. El Consejo Nacional Electoral ha autorizado por vía reglamentaria hasta 30 minutos semanales para candidatos presidenciales en medios públicos y privados.	--

Los límites legislativos para la compra de publicidad en medios y el control del gasto total de campaña representan un inicio importante en los esfuerzos por promover una mayor transparencia y equidad en el acceso a los medios de comunicación. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la transformación de las campañas electorales y la rápida evolución de la tecnología hacen que estos límites por sí mismos sean insuficientes. Por ejemplo, la relación entre los dueños de los medios de comunicación y los partidos políticos continúa siendo un aspecto vital para garantizar una mayor equidad en la competencia política. Varios países de la región están experimentando una creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación. Es decir, un grupo pequeño de individuos y corporaciones han asumido una desproporcionada propiedad de la prensa, la radio y la televisión. Existe el riesgo que dichos dueños compartan un punto de vista político específico y apoyen a los políticos que comparten intereses similares a través de espacios gratuitos, tarifas publicitarias reducidas y un cubrimiento informativo favorable en programas de noticias y opinión.⁵

La gráfica que se muestra a continuación, cuya fuente es un estudio publicado por Carlos Navarro Fierro, demuestra que la mayoría de los países de América Latina cuentan con instrumentos complementarios a los límites legislativos. Sin embargo, como también señala Navarro, los diferentes mecanismos son heterogéneos en términos de su naturaleza, alcance e impacto. En algunos casos, los controles carecen de vinculación legal y representan solamente buenas intenciones en este proceso de mayor transparencia y equidad. Incluso en los países en donde existen sanciones legales, la

⁵ En su informe anual del año 2003, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos insistió que la concentración en la propiedad de los medios de comunicación es una práctica que conspira contra la democracia y la pluralidad al impedir la expresión diversa de los distintos sectores de la sociedad.

aplicación es notablemente débil. Por una parte, las autoridades electorales no cuentan con los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios para poner en práctica la ley. Por otra, los candidatos y partidos políticos enfrentan un riesgo mínimo por violar la ley dado que las sanciones no se aplican o tienen efecto sólo al finalizar la contienda electoral. Cabe subrayar, sin embargo, que las autoridades electorales en los sistemas con un mayor nivel de financiamiento público como México, Brasil y Panamá gozan de una mayor capacidad de aplicar estas y otras medidas relacionadas con el control del financiamiento político.

Regulaciones sobre publicidad en medios en períodos de campaña⁶

País	Compra Prohibida	Inscripción Tarifas	Trato Equitativo	Cargo de Descuentos	Período Limitado	Rendición Informes	Propaganda 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	

⁶ Carlos Navarro Fierro. *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral: Estudio comparado de 19 países de América Latina*. Instituto Federal de Elecciones y la Organización de los Estados Americanos, 2005, página 79.

Divulgación de los resultados de las Encuestas

A medida que las campañas políticas avanzan tecnológicamente, el uso de las encuestas asume un papel de mayor importancia. Entre las elecciones, las encuestas cuantifican la popularidad de un gobierno. Cifras favorables pueden fortalecer al ejecutivo (a veces hasta los extremos), mientras que resultados no favorables denotan deficiencias en la Administración y pueden llegar a provocar crisis de gobernabilidad. En algunos países se requieren fichas técnicas donde se incluyen datos básicos como el tipo de muestreo, el método de entrevista, los márgenes de error y los intervalos de confianza. No obstante en ninguno de ellos se requiere legalmente que la totalidad de la metodología de las encuestas sea pública. Sólo seis países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá) requieren que las compañías consultoras divulguen la identidad de quienes contratan las encuestas durante períodos electorales. Adicionalmente, siete países prohíben la publicación de los resultados de estudios de opinión un cierto número de días antes de las elecciones.⁷

Existen distintos mecanismos que se pueden adoptar para asegurar una mayor calidad de las encuestas y una utilización ética de sus contenidos. La mayoría de dichas medidas trascienden el ámbito legislativo tales como son la vigilancia por parte de asociaciones profesionales y la autorregulación de las empresas a través de códigos de conducta. Desde 1994, como resultado de la presión de los actores políticos, y en 1996 con una base legal pero sin sanciones, el Instituto Federal Electoral (IFE) de México en asociación con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión coordinan la aplicación de lineamientos generales que promueven el equilibrio informativo en el cubrimiento de las actividades de campaña. La coordinación con esta asociación de concesionarios y la capacidad tecnológica dentro del mismo IFE han hecho que la normatividad sobre la divulgación de los resultados de encuestas se cumpla con bastante rigor. Estas modalidades de asociación también han servido para controlar las tarifas de la publicidad pagada en medios en los 10 países de la región que han adoptado medidas para hacerlas más transparentes y equitativas. En la gran mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, este tipo de sinergias entre los organismos electorales y otros actores de la sociedad civil aun se encuentre en etapas incipientes de desarrollo.

Utilización de los recursos del Estado y equilibrio informativo

Uno de los aspectos que más puede afectar las condiciones de equidad en las campañas electorales es la utilización de los recursos del Estado con fines proselitistas en los medios de comunicación. Este tema ha cobrado cada vez más importancia en el entorno latinoamericano, donde 14 de los 18 países de la región permiten la reelección

⁷ Los países con los límites de días previos al día de elección en paréntesis son los siguientes: Ecuador (20), El Salvador (15), México (8), Panamá (10), Paraguay (15), Perú (7) y Venezuela (7).

presidencial inmediata o después de un mandato constitucional. En la era de la información, gobernar es comunicar. Por esta razón, la publicidad oficial se ha convertido en la herramienta más importante de los gobiernos para mantener una interlocución permanente con los ciudadanos. En 2005, la organización Argentina Poder Ciudadano informó que el Ejecutivo Nacional invirtió el 84% del presupuesto destinado a difundir la gestión de gobierno (aproximadamente 24 millones de dólares) durante los primeros seis meses del año. De acuerdo a estos cálculos, el 37% del total de la pauta publicitaria oficial fue contratado en diarios y revistas; 22% en televisión abierta; 19% en radios AM y FM; y el 12 por ciento en los canales de cable⁸.

Este flujo de recursos oficiales y la relación preexistente con los medios le proporcionan una ventaja importante a los gobernantes-candidatos en época de campaña electoral. Mantener este fenómeno bajo control implica un esfuerzo tripartito. Por una parte, los gobernantes-candidatos deben ejercer una completa separación de los actos de gobierno con respecto a los actos de campaña. En segundo lugar, las autoridades electorales deben enfatizar el seguimiento y la divulgación del manejo que se hace de los recursos públicos durante los comicios. Finalmente, los medios están llamados a reforzar su independencia e imparcialidad a través de la transparencia en la contratación de espacios y la implementación estricta de códigos de ética en el tratamiento de los eventos políticos.

Aunque la mayor parte de los 18 países latinoamericanos contemplan algún tipo de restricciones a la utilización de los recursos del Estado a través de los medios, solamente cinco tienen disposiciones concretas o mecanismos que garanticen el cumplimiento de la ley. México, Bolivia, Brasil y Colombia han incorporado distintas medidas de control a raíz de los últimos procesos electorales. En todos los casos, más que regulaciones estrictas, ha sido el diálogo permanente entre las autoridades electorales, los partidos políticos, los concesionarios de medios y la presión de la sociedad civil lo que ha contribuido al funcionamiento efectivo de los dispositivos de control. En México, la presión del IFE y los partidos de la oposición en los comicios de 1994 y 2003 logró que el Gobierno Federal retirara comerciales dirigidos a la difusión de logros y promoción del voto por ser considerados publicidad en favor del partido oficialista. En Colombia, la ley de garantías promovida por sectores de oposición prohibió durante los cuatro meses de la campaña al presidente Álvaro Uribe la realización de uno de sus programas banderas denominados Consejos Comunitarios, por considerar que dichos actos financiados con recursos públicos podrían ser utilizados para proselitismo electoral. Dicha ley también suspendió durante los cuatro meses la vinculación de empleados a la nómina estatal, restringió la contratación pública y creó un sistema de inhabilidades estricto para la participación en política de los servidores públicos.⁹

⁸ “Cómo se invierte el dinero de la publicidad oficial” en *El Clarín*, Buenos Aires; martes 27 de septiembre de 2005. Tomado de www.clarin.com/diario/2005/09/27/sociedad/s-03301.htm.

⁹ Ley 996 de 2005 Ley de garantías electorales.

Colombia, Bolivia y Brasil han sido estrictos en el control de contenidos y la garantía de un cubrimiento informativo plural entre las diferentes fuerzas políticas. La ley que rigió las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia, por ejemplo, fortaleció la figura del derecho de réplica para proteger el buen nombre y la honra de los candidatos. Como consecuencia, el Consejo Nacional Electoral exigió a los concesionarios de medios de comunicación otorgar espacios en los horarios de mayor audiencia al Movimiento Alianza Democrática M-19, para que respondiera a las declaraciones en las que el Presidente y candidato Álvaro Uribe afirmó que la toma del Palacio de Justicia realizada, por el entonces grupo guerrillero M-19, contó con el apoyo del narcotráfico¹⁰. Un comportamiento similar tuvo la Corte Nacional Electoral en Bolivia al ordenar la suspensión de 17 *spots* televisivos y cuñas radiales durante la campaña para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente y el Referendo Nacional Autonomico en 2005.¹¹ Asimismo, al no existir candidatos y con el objetivo de garantizar el equilibrio informativo entre el “sí” y el “no”, el Tribunal Supremo Electoral de Brasil decidió prohibir toda la publicidad en medios electrónicos en el referendo de octubre de 2005, en el que los brasileños rechazaron la prohibición a la venta de armas. Medidas similares se tomaron en las elecciones presidenciales de 2006, en las que los concesionarios fueron obligados a invitar a todos los candidatos presidenciales a los diferentes debates y programas de opinión como medio para conservar el pluralismo y la equidad de la contienda electoral que se desarrolla a través de la televisión y la radio.

La relación entre medios, poder y elecciones es implícitamente conflictiva porque pone en contraposición derechos fundamentales como la libertad de expresión con la necesidad de generar condiciones de mayor equidad y pluralismo en la competencia política. Ante esta realidad los países han adoptado distintos tipos de arreglos institucionales. En Venezuela dicha relación se rige con base en la ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión que aprobó la Asamblea Nacional en diciembre de 2004. En otros países el control de contenidos lo hacen las autoridades electorales en asocio con comisiones reguladoras especializadas como la Comisión Nacional de Televisión en Colombia o agremiaciones de concesionarios como la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión en México. Dada la complejidad de esta relación, varios países han promovido la adopción de metodologías *ad hoc* donde los partidos y candidatos definen las reglas de la publicidad en diálogo con los órganos electorales. Es importante resaltar, que un número creciente de organizaciones de la sociedad civil se han venido incorporando a la labor de monitoreo

¹⁰ “CNTV fija plazo a canales de televisión para derecho de réplica del M-19 al presidente Uribe” en Caracol Noticias, febrero 2 de 2005. Tomado de www.caracol.com.co/noticias/143445.asp?id=143445.

¹¹ Organización de los Estados Americanos. Informe De La Misión De Observación Electoral En Bolivia Elecciones Presidenciales y de Prefectos 2005 (CP/doc.4115-06). 6 de mayo 2006. paginas 18-20.

de medios a través de observatorios que proveen a la opinión pública con datos relevantes sobre el desarrollo y los contenidos de las campañas electorales.¹²

Internet

En los últimos años, Internet se ha convertido en uno de los medios con mayor potencial de desarrollo en la transmisión de información y la comunicación de mensajes políticos. Howard Dean, uno de los candidatos demócratas en las elecciones presidenciales de 2004 en los Estados Unidos, revolucionó el uso del Internet al recaudar más de 30 millones de dólares para su campaña electoral por este medio. Este hecho sin precedentes, le permitió a Dean convertirse en el líder de la contienda antes de disputar la primera elección primaria dentro su partido. Más importante aún, dado que la mayoría del recaudo provenía de pequeñas contribuciones de ciudadanos que aportaban por primera vez a una campaña, el candidato logró ventajas importantes con respecto a sus rivales en términos de recursos financieros y organización política. El éxito de Howard Dean fue involucrar a una población inexplorada de jóvenes tradicionalmente apáticos a los asuntos políticos pero devotos del avance tecnológico. Se estima que Internet será la fuente más importante de recursos en las elecciones presidenciales de 2008, superando otros mecanismos de recaudo como el correo y el contacto directo con los donantes.¹³ Como consecuencia, se calcula que la próxima campaña presidencial norteamericana ascenderá a más de un billón de dólares, recaudados en gran medida a través del Internet e invertidos mayoritariamente en televisión.

Partidos políticos y candidatos están incursionando aceleradamente en el manejo de páginas *webs*, *chats* de discusión y *blogs* de opinión, a medida que el Internet amplía su alcance a diferentes grupos de ciudadanos. Sin embargo, el uso del Internet para fines políticos es todavía circunstancial comparado con sus aplicaciones en el mundo de los negocios o la gestión de la información. En América Latina, los partidos políticos no han desarrollado una estrategia continua de proselitismo al electorado virtual, lo que refleja en parte la generación de sus líderes y los bajos niveles de desarrollo en la región. No obstante, el avance de la video tecnología en el Internet representa una oportunidad de producir comerciales a un costo relativamente bajo y transmitirlos prácticamente gratis. La audiencia televisiva es ínfima cuando se compara con los grupos de ciudadanos que la publicidad en línea puede alcanzar. Otro ejemplo en el contexto norteamericano ayuda a ilustrar las oportunidades en juego. Un anuncio denominado "Vote Different" en favor del candidato presidencial Barack Obama, producido y distribuido anónimamente a través del portal *You Tube*¹⁴, recibió más de

¹² Algunas de las organizaciones pioneras en estos esfuerzos son la Corporación Participa en Chile, Poder Ciudadano en Argentina, TRANSPARENCIA en Perú, Alianza Cívica en México, Participación Ciudadana en la República Dominicana y Ecuador, Acción Ciudadana en Guatemala, entre otros.

¹³ Washington Post, "Donations Pooled Online are Getting Candidates' Attention," March 11, 2007.

¹⁴ <http://www.youtube.com>

medio millón de visitas en solo un día y a la fecha ha sido visto y comentado por varios millones de cibernautas. Dicho anuncio no está vinculado a ninguna campaña oficial.

Tampoco existen reglamentos que delimiten las obligaciones fiscales derivadas de los costos del anuncio, ni provisiones que determinen la responsabilidad política incurrida por la difusión de sus contenidos.

Hasta el 2004, ninguno de los 18 países de América Latina ha promulgado legislación alguna relacionada con el acceso y utilización del Internet para fines políticos o electorales. En la actualidad cerca de 89 millones de personas tienen acceso a Internet en la región y las proyecciones de crecimiento continúan incrementando en porcentajes de dos dígitos.¹⁵ Por esta razón, los países de la región están llamados a redoblar sus esfuerzos en materia de regulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para contrarrestar los efectos inminentes del Internet tanto en el discurso político, como en las condiciones básicas de competencia, equidad y transparencia de las futuras campañas electorales.

Adicionalmente, el Internet amplía la participación política al facilitar la expresión de todos aquellos ciudadanos residentes en el exterior. En el año 2003, millones de residentes latinoamericanos en los Estados Unidos enviaron más de US \$32 billones de dólares en remesas a sus países de origen.¹⁶ El Internet brinda a estas poblaciones no sólo la posibilidad de ejercer su derecho a participar en la formación de la agenda pública, sino también a contribuir financieramente a las campañas de sus representantes. Once de los 18 países de la región han incorporado dentro de su legislación el voto de nacionales en el extranjero. En el Salvador, el ejecutivo ha creado un ministerio especial encargado de los asuntos de sus nacionales en los Estados Unidos y, en Colombia, se ha creado una circunscripción electoral especial dentro de la cámara baja del congreso para elegir un representante de los colombianos en el exterior. Es sólo cuestión de tiempo para que un líder político capte el interés de esa masa políticamente ambivalente de jóvenes cibernautas y ciudadanos prósperos residentes en el exterior. No obstante, los efectos que pueda tener este tipo de proselitismo y financiamiento en la regulación existente y la realidad política de los países continúan siendo interrogantes sin respuesta definida.

¿Son realmente caras las elecciones en América Latina?

Durante la última década, distintos esfuerzos de reforma han tratado de controlar el incremento en los costos de las campañas, apuntando a los medios de comunicación,

¹⁵ <http://www.internetworldstats.com>. "Internet Usage in the Americas."

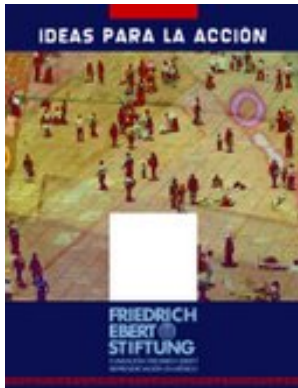
¹⁶ Inter-American Dialogue, "All in the Family: Latin America's Most Important International Financial Flow" (January 2004), page 4. "In 2002, remittances amounted to some \$32 billion—or about 2 percent of the region's Gross National Product and more than triple the \$10 billion they comprised just a half dozen years ago."

y en particular a la televisión, como el principal disparador del gasto electoral. En efecto, los 34 Jefes de Estado y de Gobierno de la región identificaron “el alto costo de las campañas electorales” como una de los principales problemas de la democracia cuando aprobaron la Carta Democrática Interamericana en septiembre 11 de 2001.¹⁷ Resulta paradójico que mientras los líderes políticos deploran el alto gasto electoral, la mayoría de estos no pueden decir con exactitud cuánto cuestan las campañas, ni determinar los costos relacionados con el diseño, la producción y la transmisión de sus mensajes publicitarios. Casi siempre se cita a los Estados Unidos como un extremo perverso de la relación entre el dinero y la política. En este país se gastaron aproximadamente US \$4 billones de dólares en los comicios generales de 2004 (incluyendo las elecciones primarias y la publicidad contratada por grupos independientes) para elegir al presidente y los representantes del congreso. Este cálculo representa casi 50 veces el costo en Canadá donde se celebraron elecciones federales el mismo año.¹⁸ Sin embargo, Estados Unidos anualmente gasta varias veces más esta cifra en comerciales de pasabocas. No cabe duda que las elecciones estadounidenses son caras, pero es importante cuestionarse ¿cuál es el verdadero parámetro de comparación?

La pregunta relevante no es si las campañas en el hemisferio son más o menos costosas, ni si la televisión es la culpable del incremento en el gasto electoral. Los medios de comunicación y el avance tecnológico llegaron para quedarse. Los ciudadanos continuarán viendo televisión y navegando el Internet en busca de información y entretenimiento, y al menos en el futuro cercano, estos medios también continuarán siendo los dispositivos más efectivos para comunicarse con la mayoría de la población. En vez de continuar con la obsesión de hacer la política más barata, futuros esfuerzos de reforma podrían concentrarse en corregir las distorsiones creadas por el uso creciente de los medios de comunicación en las democracias contemporáneas. La política en América Latina, como en el resto de países del mundo, continuará siendo una actividad cara y competitiva. Sin embargo, es necesario que su financiamiento alcance los mayores grados de transparencia y equidad posibles. La televisión y las nuevas tecnologías de la información representan al mismo tiempo el reto más complejo y la oportunidad más importante que tienen los líderes de la región para lograr estos dos objetivos.

¹⁷ Carta Democrática Interamericana, Artículo 5. “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

¹⁸ Steven Griner, “Political Financing and International Electoral Cooperation,” in *Electoral Insight* (March 2006), page 25.



Ideas para la Acción busca contribuir al fortalecimiento público de las fuerzas socio-políticas de la centro-izquierda en su tarea de desarrollar estrategias y políticas públicas progresistas sobre temas relevantes para la sociedad mexicana.

www.fesmex.org

Sobre los autores.

- Steven Griner fue coeditor del estudio comparativo *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, publicado en 2004.
 - César Arias colaboró en el mismo estudio y actualmente se encuentra cursando una Maestría en Administración Pública en la Universidad de Columbia en Nueva York.
-



La Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES) es una institución privada sin fines de lucro, comprometida con las ideas y los valores de la democracia social. Su nacimiento data del año 1925, debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido. Hoy en día los ejes centrales del trabajo de la FES son justicia social, democracia activa, fomento de la investigación, reforma social y estrategias políticas para la configuración de una globalización incluyente.

Nuestra oficina en México es una de las más antiguas de América Latina; en 1969 comenzó sus primeras actividades. En la actualidad, el trabajo de la FESMEX se organiza a través de tres programas: a) diálogo político e internacional, b) diálogo sindical y de género y, c) fortalecimiento de capacidades de actores socio-políticos identificados con la centro-izquierda. Ofrecemos plataformas de reflexión sobre la política exterior mexicana, su papel como actor regional y global; diálogos para la modernización de los sindicatos, la democracia sindical, el fortalecimiento de capacidades para su acción internacional y herramientas para una inserción equitativa y competitiva en la globalización. La formación política de nuevos liderazgos democráticos y progresistas ocupa un lugar central de nuestros esfuerzos, así como la asesoría a nuestras contrapartes en conceptos políticos innovadores, tales como: participación política femenina, política social, seguridad ciudadana y espacios públicos, migración y desarrollo fronterizo, calidad de la política, ciudadanía y democracia comunicacional.