



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA



DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
POLÍTICA Y ESTADO

REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD EN EL MARCO ELECTORAL

Agosto de 2007

EL PRESENTE DOCUMENTO NO CONSTITUYE UNA POSTURA OFICIAL
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

COORDINACIÓN EJECUTIVA
LIC. GONZALO ALTAMIRANO DIMAS

COORDINACIÓN DEL PROYECTO
LIC. RAQUEL NOYOLA ZARCO

INDICE

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES Y DERECHO COMPARADO

1.1 ELECCIONES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1.1.1 PANORAMA GENERAL

1.1.2 PRINCIPIOS LEGALES

1.1.2.1 LA OBLIGACIÓN DE PLURALISMO

1.2. AMBIENTE DE LOS MEDIOS

1.2.1 DIVERSIDAD EN LOS MEDIOS

1.2.2 EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1.2.3 SU GASTO EN RADIO Y TV

1.2.4 DISMINUIR EL GASTO EN RADIO Y TELEVISIÓN

1.2.5 EL MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN Y LAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD PARA EL ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1.2.6 OTRAS GARANTÍAS DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA

1.2.7 MEDIOS PÚBLICOS O ESTATALES

1.2.8 MEDIOS Y DEMOCRACIA

1.2.9 CAPACITACIÓN PERIODÍSTICA

1.2.10 MARCOS REGULADORES EXISTENTES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1.3. *LEGISLACIÓN O REGULACIONES SOBRE LOS MEDIOS DURANTE ELECCIONES*

- 1.3.1 ADJUDICACIÓN DE TIEMPOS DE TRANSMISIÓN A CANDIDATOS Y PARTIDOS
- 1.3.2 PROGRAMACIÓN Y EXTENSIÓN DE LOS ESPACIOS DE ACCESO DIRECTO
- 1.3.3 COSTOS DE LAS TRANSMISIONES DE ACCESO DIRECTO
- 1.3.4 LÍMITES A LA CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD EN MEDIOS PARA EFECTOS DE CAMPAÑA
- 1.3.5 LA PRODUCCIÓN DE LAS TRANSMISIONES DE ACCESO DIRECTO
- 1.3.6 REGULACIÓN SOBRE LOS CONTENIDOS DE LOS MATERIALES DE ACCESO DIRECTO
- 1.3.7 COMPARATIVO GENERAL SOBRE LAS MODALIDADES DE ACCESO A LA TELEVISIÓN
- 1.3.8 PAGO POR PROPAGANDA POLÍTICA
- 1.3.9 PAÍSES QUE PERMITEN EL PAGO POR CONCEPTO DE PROPAGANDA POLÍTICA
- 1.3.10 RESTRICCIONES A LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL
- 1.3.11 BLOQUEOS INFORMATIVOS
- 1.3.12 ENCUESTAS DE OPINIÓN
- 1.3.13 POLÍTICAS SOBRE DISCURSOS QUE DENOTEN CALUMNIAS Y DIFAMACIÓN
- 1.3.14 LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y COMPARATIVA
- 1.3.15 RESPONSABILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN
- 1.3.16 INTENTOS DE REGULACIÓN

1.3.17 DERECHO DE RÉPLICA

1.3.18 MECANISMOS DE INSTRUMENTACIÓN: ORGANISMO REGULADOR DE LOS MEDIOS EXISTENTES

1.4. ADMINISTRACIÓN DE LAS RELACIONES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1.4.1 EL PAPEL DEL ÓRGANO REGULADOR

1.4.2 MANTENER INFORMADOS A LOS MEDIOS

1.4.3 TEMAS RELATIVOS A LA PRE-CAMPAÑA

1.4.4 TEMAS DE CAMPAÑA

1.4.5 MONITOREO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL SOBRE LA COBERTURA DE LA INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD DE LAS CAMPAÑAS

1.4.6 EMISIÓN DE INFORMES SOBRE LA JORNADA ELECTORAL

1.4.7 INFORMACIÓN POST ELECTORAL

CAPITULO II **MARCO JURIDICO**

2.1 BASE CONSTITUCIONAL

2.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2.2 BASE LEGAL

2.2.1 LEY FEDERAL DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA

2.2.2 CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

2.2.3 CÓDIGO PENAL FEDERAL

2.3 OTRAS DISPOSICIONES LEGALES

2.3.1 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.3.2 ATRIBUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACION

CAPITULO III **INICIATIVAS DE PARTIDOS POLÍTICOS**

CAPITULO IV **OPINIONES DE ESPECIALISTAS**

4.1 SEMINARIO INTERNACIONAL: "CONDICIONES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL: FINANCIAMIENTO PARTIDIARIO Y ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN" (CELEBRADO EL 9 Y 10 DE AGOSTO DE 2007 POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN)

CAPITULO V **PROPUESTAS REALIZADAS EN FOROS**

5.1 FORO DE CONSULTA PÚBLICA PARA LA REFORMA DEL ESTADO

CONCLUSIONES

FUENTES DE INFORMACION

“REGULACION DE LA PUBLICIDAD GUBERNAMENTAL Y POR PARTICULARES”

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES Y DERECHO COMPARADO

El presente trabajo tiene como finalidad analizar la regulación de los medios al momento de presentarse las elecciones ya sean públicos o privados, en los cuales se aprecian los razonamientos de la cobertura así como los modelos y experiencias en otros países.

En México, los partidos políticos como entes que gozan de una personalidad jurídica, son titulares de derechos de diversa índole: constitucionales (garantías individuales) civiles, laborales, y preferentemente políticos.

Tanto la Carta Magna (art.41, fracc II), como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), prevén la posibilidad de que los partidos políticos tengan acceso a la radio y a la televisión, a fin de que por medio de ellos, difundan sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales (art. 42, 1, del citado ordenamiento).

El tiempo de las transmisiones de esta clase de programas, se da dentro del período que legalmente corresponde al Estado para difundir mensajes y programas, disfrutando cada partido político de quince minutos mensuales de ese tiempo en cada uno de esos medios de comunicación (art. 44,1 COFIPE) disfrutando además de un programa en conjunto mensual que se transmite dos veces cada mes (art, 44,2, COFIPE).¹

Los órganos del Instituto Federal Electoral directamente encargados de la producción de los programas de los partidos son la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión. El antecedente de esta función estaba a cargo de la Comisión Intersecretarial de Radiodifusión creada en 1969, que más adelante se integró a la Secretaría de Gobernación y a partir del 21 de noviembre de 1990 se incorporó al IFE con su nombre actual.

1. Del Castillo Del Valle Alberto, Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal, Edal Ediciones, S.A de C.V., Primera Edición, 1997, p.83

[REGRESAR](#)

1.1 ELECCIONES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación son esenciales para conducir elecciones democráticas. Una elección libre y justa no solamente se trata de la emisión de un voto en condiciones adecuadas, sino que también de contar con la información más relevante de los partidos, políticas, candidatos y del propio proceso electoral a efecto de que los electores estén en condiciones de hacer una selección informada. Una elección democrática sin libertad de los medios de comunicación encierra una contradicción.

No obstante la paradoja está en que, a efecto de asegurar esta libertad, es necesario cierto grado de regulación. Los medios gubernamentales, instrumentados sobre la base de recursos públicos, serán necesarios para brindar una justa cobertura y un acceso equitativo a los partidos de oposición, por mencionar algo. Los medios con frecuencia no pueden elaborar sus informes - sobre encuestas de opinión o resultados preliminares - previo a la emisión de cada uno de los votos.

Por consiguiente, existe una compleja red de temas que rodean la formulación de regulaciones y de un órgano regulador que, con un ligero contacto, asegurará un contexto de libertad de los medios, que beneficie al elector en su necesidad de conseguir información precisa.²

2. <http://www.aceproject.org/main/espanol/me/me.htm>

[REGRESAR](#)

1.1.1 PANORAMA GENERAL

Resulta una obviedad decir que los medios de comunicación cumplen una función esencial para el debido funcionamiento de la democracia. Las discusiones sobre las funciones de los medios usualmente se enfocan en su papel de "vigías" por su indiscutible escrutinio y examen sobre los éxitos o fracasos de un gobierno, los medios pueden informar al público sobre que tan efectivamente se han desempeñado sus representantes y ayudar a que rindan cuentas de sus actos. Pero los medios también pueden cumplir una función más específica, la de posibilitar una plena participación pública en las elecciones, no sólo informando sobre el desempeño del gobierno, sino de muchas otras formas:

- Orientando a los electores sobre como ejercer sus derechos democráticos.
- Informando sobre el desarrollo de las campañas.
- Ofreciendo una plataforma para que los partidos políticos difundan su mensaje entre el electorado.
- Permitiendo que los partidos debatan entre sí.
- Supervisando el escrutinio de los votos y anunciando los resultados.

Los medios no constituyen la única fuente de información de los electores, pero en un mundo dominado por las comunicaciones masivas, son ellos los que determinan la agenda política, incluso en los rincones tecnológicamente menos desarrollados del orbe. Así, por ejemplo, los grupos de observación electoral hablan hoy en día rutinariamente sobre el acceso a los medios y su cobertura de las elecciones como un criterio básico para juzgar si son o no equitativas. Al mismo tiempo, el monitoreo de los medios durante los períodos electorales se han convertido en una práctica cada vez más común, empleando una combinación de análisis estadísticos y de discurso así como técnicas de estudio de los medios para medir si la cobertura ha sido equitativa o no. En este sentido, entran en juego tres series de derechos interrelacionados:

- El derecho de los electores a realizar una elección plenamente informada.
- El derecho de los candidatos a divulgar sus políticas.
- El derecho de los medios informar y expresar sus opiniones sobre asuntos de interés público.

Desde luego, estos derechos, que en esencia constituyen componentes del derecho a la libertad de expresión garantizado por el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, están vigentes en todo momento, no sólo cuando esta en curso una elección. Pero ha sido la gran formalidad de los procesos electorales - el hecho de que son conducidos de acuerdo con procedimientos claramente establecidos en la ley- lo que ha estimulado el interés de todos los involucrados en asuntos sobre la libertad de los medios. El que tanto se respeten la libertad y el pluralismo de los medios durante un período electoral puede ser un indicador muy sensible del respeto a la libertad de expresión en general -una precondition esencial en sí misma para el funcionamiento de la democracia. De igual forma, una elección puede representar una oportunidad ideal para sensibilizar a las autoridades sobre su obligación de respetar y fomentar la libertad de los medios de comunicación y a estos sobre su responsabilidad de respaldar los procesos democráticos.

Esta área temática está concentrada fundamentalmente en la responsabilidad de los administradores electorales en desarrollar un marco normativo de las actividades de los medios de comunicación durante los períodos electorales y fomentar su libertad. Sin embargo, mucho de esto también puede ser de gran valor para otros actores, como los partidos políticos y los periodistas o comunicadores mismos.

Revisando los principios básicos: el papel de los medios en la democracia y el desarrollo de jurisprudencia internacional y comparada sobre medios de comunicación y elecciones. También examina como los distintos niveles de desarrollo económico y pluralismo en los medios y diferentes estándares profesionales afectan la naturaleza y calidad de la cobertura electoral por los medios. 3

3. <http://aceproject.org/main/espanol/me/me10.htm>

[REGRESAR](#)

1.1.2 PRINCIPIOS LEGALES

El papel de los medios de comunicación en las elecciones se rige por un cuerpo de leyes cada vez más vasto, tanto a nivel nacional como internacional. Es importante comprender que la jurisprudencia está abrumadoramente dirigida a regular el comportamiento de los gobiernos en relación a los medios, más que en regulador a los medios mismos.

Los principios fundamentales consagrados en la legislación internacional comprenden dos aspectos:

- Los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de información.
- El derecho a participar en el gobierno del país, mediante elecciones.

En su forma original, estos principios están consagrados en los Artículos 19 y 21 de la declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas en 1948. Se reproducen en múltiples tratados de la propia ONU y regionales sobre derechos humanos que se han adoptado desde entonces. Las decisiones de diversas instancias internacionales, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la Corte europea sobre Derechos Humanos y la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, han ido depurando estos principios convirtiéndolos en una invaluable guía de aplicación legal.

Otros tipos de instituciones internacionales, como el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión, que en 1999 fijó diversos principios importantes sobre el papel de los medios en las elecciones y la obligación del gobierno de garantizar el pluralismo de los medios, constituyen otra fuente en esta materia.

[REGRESAR](#)

1.1.2.1 LA OBLIGACIÓN DE PLURALISMO

Los medios juegan un papel clave en las elecciones, no sólo como medios para fiscalizar las acciones del gobierno, sino además para garantizar que el electorado cuente con toda la información necesaria para efectuar una elección democrática e informada. Los gobiernos tienen la importante obligación negativa de no impedir que los medios cumplan con estas funciones. Además, y no menos importante, los gobiernos tienen la obligación positiva de facilitar el pluralismo de los medios para ofrecer al público las más variadas fuentes de información. Por cierto, la obligación contenida en el Artículo 19 del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (CIDCP), que garantiza la libertad de expresión y la libertad de opinión, se aplica solo a los gobiernos y no a los medios en lo individual.

Como el Comité de Derechos Humanos afirma en su único comentario general al referido Artículo 19 del CIDCP:

Debido al desarrollo de los modernos medios de comunicación, son necesarias medidas efectivas para prevenir que ese control sobre los medios interfiera con el derecho de todos y cada uno a la libertad de expresión.

En un tono similar, la Suprema Corte de Zimbabwe concluyó que el monopolio de que disfrutaba la empresa paraestatal Corporación de Correos y Telecomunicaciones era inconstitucional con fundamento en la libertad de expresión. La Corte determinó que la protección de la libertad de expresión aplica no solo al contenido de la información, sino también a los medios para su transmisión y recepción. Toda restricción que se impone a los medios de transmisión o recepción necesariamente interfiere con el derecho a recibir y distribuir información. Cualquier monopolio que tenga el efecto de trastocar el derecho a recibir y distribuir ideas e información, cualquiera que sea su propósito, viola la protección de ese derecho.

La jurisprudencia de países tan diversos como Ghana, Sri Lanka, Belice, la India, Trinidad y Tobago y Zambia subraya los puntos gemelos de que los monopolios en los medios constituyen una interferencia inaceptable a la libertad de expresión y que los medios estatales o públicos tienen la obligación de difundir puntos de vista distintos a los del gobierno en turno. Algunos de estos argumentos (Zambia, Belice y Trinidad y Tobago), se refieren al derecho de los oponentes políticos del gobierno a dar a conocer sus opiniones en los medios públicos. Este derecho también se extiende a otros tipos de minorías. La siguiente recomendación corresponde a un reporte de las Naciones Unidas sobre los derechos de las minorías:

Los miembros de distintos grupos deben disfrutar del derecho a participar, sobre la base de su propia cultura y lengua, en la vida cultural de la comunidad, a producir y disfrutar de las artes y las ciencias, a proteger su legado cultural y tradiciones, a poseer sus propios medios de comunicación y a tener acceso sobre bases de igualdad a los medios estatales o públicos.

Es importante subrayar que el papel de los medios no es sólo el de ser un vehículo de expresión en un sentido restringido. Los medios también son importantes, por cierto y en primer término, como medios que permitan a la opinión pública ejercer su derecho a la libertad de expresión. Los medios cumplen un papel de vigías sobre las actividades del gobierno y de otras instituciones poderosas. Evidentemente no pueden cumplir estas funciones si le deben lealtad al gobierno o partido dominante en turno. Las directrices más precisas que ha producido la ONU reflejando las prácticas internacionales más recomendables sobre pluralismo y acceso a los medios son aquellas emitidas por su Autoridad Transicional en Camboya. Hoy se afirma que:

Unos medios de comunicación libres e independientes deben estar en manos de diferentes propietarios y deben promover y salvaguardar la democracia, así como abrir oportunidades y vías para el desarrollo económico, social y cultural.

En la declaración más categórica de una autoridad de la ONU, el Relator Especial sobre las Libertades de Opinión y Expresión, Abid Hussein, se concluía en el reporte anual de 1999:

Hay algunos principios fundamentales que, si son promovidos y respetados, fortalecerán el derecho a buscar, recibir y divulgar información. Estos principios son: se debe evitar el monopolio o concentración excesiva de la propiedad de los medios en unas pocas manos en aras de desarrollar una pluralidad de voces y puntos de vista; los medios de propiedad estatal tienen la responsabilidad de informar sobre todos los aspectos de la vida nacional y de brindar acceso a los diferentes puntos de vista; los medios de propiedad estatal no deben ser utilizados como un órgano de comunicación o propaganda de un solo partido o como defensores del gobierno excluyendo a todos los demás partidos o grupos.

El Relator Especial enlistó una serie de obligaciones del estado para asegurar que a "los medios se les ha concedido la mayor amplitud posible" a fin de lograr "que el electorado esté lo más informado posible":

- No debe haber sesgos o discriminaciones en la cobertura de los medios;
- No se debe permitir la censura de los programas electorales;
- Los medios deben de quedar exentos de responsabilidad legal por afirmaciones provocadoras y se debe brindar el derecho de réplica;
- Debe existir una clara distinción entre la cobertura de noticias de las funciones como oficiales de gobierno y las funciones como candidato partidista;
- La asignación de tiempos para programas de acceso directo se debe garantizar sobre bases de equidad y no discriminación;
- Los programas deben brindar la oportunidad de que los candidatos debatan entre sí y que los periodistas los interroguen;
- Los medios se deben involucrar en la educación electoral;
- Los programas deben atender a grupos tradicionalmente desfavorecidos, que pueden incluir a mujeres y a minorías étnicas y religiosas.⁴

4. <http://aceproject.org/main/espanol/me/mea01b.htm>

El enfoque de otros organismos internacionales - tales como las administraciones de las Naciones Unidas en elecciones supervisadas internacionalmente- también constituyen una fuente de "leyes blandas". Es decir, no tienen poder vinculante sobre los estados miembros de la ONU, pero constituyen un importante indicador sobre las normas imperantes a nivel internacional.

Como complemento de las normas internacionales, muchas leyes y resoluciones de tribunales nacionales ofrecen una fuente de legislación comparada. En muchos países, especialmente aquellos con un sistema de leyes consuetudinarias, las decisiones de los tribunales de otros países pueden ser invocadas como precedente y guía de referencia. Tampoco estas tiene poder vinculante, pero dependiendo de la jerarquía del tribunal cuyas resoluciones se citan, los jueces pueden tomar debida nota de sus razonamientos y hallazgos y resultados.⁵

[REGRESAR](#)

1.2 AMBIENTE DE LOS MEDIOS

En una era de corporaciones transnacionales de medios de comunicación, uno es constantemente persuadido a creer que vivimos en una "aldea global"- en una sociedad de información indiferenciada. Indudablemente, los flujos de información a través de los medios son mayores y más rápidos. No obstante, el acceso a la información por el grueso de la gente, y de la masa de electores en particular, difiere enormemente de un contexto nacional a otro. A no dudarlo, la globalización de la información afecta por igual a las zonas rurales de África, Asia, América Latina y Europa del Este. Pero eso no implica que todos tengan las mismas

fuentes de información que Europa Occidental y América del Norte, o incluso que sus propios compatriotas de zonas urbanas. El contexto de los medios determinará en gran medida el papel que cumplan en una elección. El contexto a su vez, estará condicionado por una diversidad de factores. El primero de ellos es el nivel de desarrollo económico. En condiciones de extrema pobreza, la mayoría de la gente estará imposibilitada de comprar periódicos, y probablemente también de leerlos. En ocasiones, el costo de los televisores será prohibitivo y la posibilidad de adquirirlos será casi exclusivamente urbana. Algunos de los países más pobres, como Malawi o Tanzania, han introducido cadenas de televisión sólo muy recientemente. Bajo estas circunstancias, es usual que la radio sea el medio de comunicación nacional más importante. Pero aún así, es probable que su alcance se vea constreñido por limitaciones en ingresos por publicidad pagada. Es posible que un mayor nivel de desarrollo económico signifique un mayor número de medios. De manera creciente, este hecho incluso supera los constreñimientos que pueda imponer un control político de los medios.

A su vez, el desarrollo económico puede influir sobre la estructura de propiedad de los medios. Como patrón general, los países más pobres, incluidos la mayoría de los de África, tenderán a contar con un sector mayor de medios gubernamentales, debido a limitaciones de publicidad. Es factible que los medios independientes en estos países sean propiedad de pequeñas corporaciones privadas. En las economías más grandes de regiones como América Latina, el sudeste asiático y Europa Central y del Este, es más probable que los medios estén bajo control de grandes corporaciones nacionales (que también es probable que tengan intereses políticos). Cada vez más, los medios de estos países y de los países industrializados caen bajo el control de consorcios transnacionales, que también es probable que tengan sus propios intereses políticos.

5. <http://aceproject.org/main/espanol/me/mea.htm>

Pero la riqueza no es el único factor que determina la estructura de propiedad de los medios. Las tradiciones políticas y culturales juegan un papel importante. La mayoría de los países europeos, por ejemplo, tienen una larga tradición de propiedad estatal o pública de los medios. Francia solo legalizó las telecomunicaciones privadas en la década de 1980. En contraste, los Estados Unidos casi no tienen historia de propiedad pública de los medios. No es de sorprender que los países con historia de gobiernos militares o unipartidistas hayan desarrollado su propia tradición en materia de control estatal de los medios de comunicación. Es claro que en la medida en que los gobiernos o las autoridades públicas estén involucradas en la propiedad o control de los medios, esto tenga un impacto directo en su papel en las elecciones.

[REGRESAR](#)

1.2.1 DIVERSIDAD EN LOS MEDIOS

Tres sectores tienen interés en el negocio de los medios de comunicación: el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. A pesar de que cada uno de los sectores tiene intereses diferentes, siempre existe una superposición, especialmente entre los intereses de los medios gubernamentales y del sector privado. La propiedad de los medios de comunicación ha experimentado un vuelco radical durante la última década. La expansión global de las economías neoliberales, los avances tecnológicos y el surgimiento de acuerdos globales y regionales sobre comercio multilateral han llevado a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación a lo largo del mundo.

El sistema global en el cual 225 de las personas más ricas tienen una riqueza combinada que es más o menos igual al ingreso anual de 2.5 billones de las personas más pobres del mundo, se refleja en los patrones de propiedad de los medios de comunicación. Un puñado de corporaciones de medios de comunicación internacional y regional como AOL-Time Warner, News Corporation, General Electric, Sony, Vivendi, Viacom, Televisa, Globo y Clarín controlan grandes secciones del mercado de medios de comunicación. Cerca del 35% de los periódicos que circulan en el Reino Unido pertenecen a News Corporation de Rupert Murdoch. Silvio Berlusconi controla tres de las cuatro estaciones privadas de radiodifusión de Italia y, recientemente, ha designado a un amigo suyo como jefe de la estación de radiodifusión pública, RAI.

Esta reducción de la propiedad de los medios de comunicación y el énfasis en el contenido orientado hacia el lucro ha llevado a la disminución de opiniones, puntos de vista y espacios para un debate informado. El contenido de los medios de comunicación y los sistemas de distribución están en manos de unas pocas corporaciones. Como resultado se le niega acceso a gente común y corriente a los canales de los medios independientes y a visiones alternativas de un futuro económico, político y social.

En eventos de relevancia mundial en los que la batalla por el apoyo de la opinión pública es vital, como fue el caso de la última guerra en Irak, los medios masivos de comunicación juegan un rol fundamental. La propiedad de estos medios y su relacionamiento con las estructuras del poder político cobran, por lo tanto, una gran importancia. En la guerra en Irak los principales medios masivos de los Estados Unidos (con alcance global) se convirtieron en los principales portavoces de las administraciones de Bush y Blair, sin cuestionar en ningún momento las intenciones y justificaciones del gobierno. En casos como estos es evidente la necesidad de contar con medios serios e independientes, que permitan que la población acceda a información veraz y tenga la oportunidad de formarse sus propias opiniones y decidir sus apoyos en base a ella.⁶

6. <http://www.choike.org/nuevo/informes/1183.html>

1.2.2 EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En cuanto al acceso de los partidos a los medios, cabe distinguir según se trate de de la televisión, la radio o la prensa escrita. En el caso de la televisión, existen cinco modalidades principales: a) franja diaria y gratuita, como ocurre en Brasil y Chile; b) sistema mixto, donde existe un acceso público gratuito pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados, tal como ocurre en Argentina; c) acceso plural y permanente, gratuito o pagado pero con límite tanto para fines electorales como para la divulgación de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional, tal como sucede en Colombia y México; d) acceso pagado sin topes, por ejemplo Guatemala y Honduras, y e) acceso pagado con topes máximos, como en Costa Rica, Ecuador y Bolivia.

La mayoría de los países confieren a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión pública y por lo general limitado al período de la campaña electoral. De los dieciocho países estudiados, en trece de ellos el Estado ofrece acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), prevaleciendo empero el acceso gratuito a los medios estatales.

Brasil y Chile prohíben en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. En el resto de los países, existe acceso pagado a la televisión distinguiéndose dos grupos principales de regulaciones: con límite o sin límite. Por su parte, la radio tiene en la mayoría de los países un régimen similar al de la televisión. En cuanto a la prensa escrita, en todos los países se garantiza el acceso pagado a la misma, prevaleciendo la fórmula que autoriza la publicación de propaganda electoral sin límite.

La modalidad mayoritaria en la región, como ya se dijo, es la que otorga acceso gratuito a los medios de carácter estatal, fundamentalmente la radio y la televisión, seguida por aquella que brinda acceso gratuito a los medios de comunicación privados y públicos. Las otras dos categorías, la de los espacios adquiridos por el estado y la que ofrece dentro del financiamiento público directo fondos para la propaganda en los medios son menos comunes.

Otra de las tendencias en la región es a otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia y México los únicos países donde la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente.

[REGRESAR](#)

1.2.3 SU GASTO EN RADIO Y TV.

Junto con las prerrogativas de financiamiento público, la legislación establece la manera en que los partidos accederán a la radio y la televisión.

Con cargo a los llamados tiempos del Estado, los partidos disfrutaban de tres tipos de programas: permanentes (15 minutos al mes por partido), especiales (un programa de debate mensual) y complementarios (cuando hay campañas electorales). Además, los partidos disponen de 10 mil spots de 20 segundos en radio y de 400 en televisión que adquiere el IFE durante una campaña presidencial y cuyo costo no debe de exceder el 12 % del financiamiento público: para 2006 se trata de un gasto en medios, adicional al que hagan directamente los partidos, del orden de 248 millones de pesos con cargo al erario.

La ley también establece que durante el tiempo oficial de las campañas, los partidos y solo ellos tienen plena libertad para contratar tiempos y espacios en los medios de comunicación electrónica con la única restricción de no superar los toques de gasto. La idea del legislador fue evitar que terceros alteraran las condiciones de la contienda comprando, por su cuenta, propaganda a favor o en contra de algún partido o candidato.

- Para la elección de diputados y senadores, procederá en los siguientes términos: I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo de la campaña para diputados que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; y II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos será mayor de veinte.

Los gastos en los medios de comunicación son el gran destino del costo de las campañas. Por ejemplo, en el año 2000, el 54% del gasto electoral se concentró en prensa, radio y televisión. Dado que ese año los partidos reportaron gastos en sus campañas por 2 226 millones de pesos, los ingresos de los medios sólo por este concepto fueron superiores a los 1 200 millones. En el año 2003, únicamente en radio y televisión los partidos gastaron el 49% de sus recursos, es decir, 668 millones de pesos.

El 55% del dinero público que reciben los partidos en 2006, incluyendo el financiamiento ordinario y el de gasto de campaña, es una cifra que ronda los 2 300 millones de pesos, es decir, más de 200 millones de dólares quedarán en manos de los consorcios mediáticos. Bien vistas las cosas, puede asegurarse que

el gasto electoral en México implica una transferencia millonaria de recursos públicos a las empresas que dominan radio y la televisión.⁷

7. Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox. Lorenzo Córdova y Ciro Murayama. Editorial Cal y Arena. México, 2006. p.p 31-32.

[REGRESAR](#)

1.2.4 DISMINUIR EL GASTO EN RADIO Y TELEVISIÓN.

Competencia política abierta y presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación masiva son temas individuales. Por ello es frecuente que las distintas regulaciones electorales a nivel internacional incluyan capítulos referidos a la manera en que la contienda debe fluir por los medios de comunicación electrónica. La legislación electoral mexicana establece que los partidos políticos tienen derechos a programas permanentes de divulgación y de debate en radio y televisión, así como espacios adicionales durante las campañas, todos ellos con cargo a tiempos del Estado. También se especifica que la autoridad electoral comprará promocionales para los partidos a lo largo de las campañas. Además, por su cuenta, los partidos políticos pueden adquirir tantos espacios de propaganda electoral en los medios electrónicos como deseen, sin más restricción que respetar los topes de gastos de campaña.

Por lo que hace a la transmisión de los programas de los partidos con cargo a los tiempos que el Estado mexicano tiene en los medios de comunicación, el artículo 46 del COFIPE establece que los programas de los partidos y del IFE deben ser – transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia-. No obstante esta disposición legal, es frecuente que los concesionarios de radio y televisión se muestren renuentes a otorgar los espacios de mayor audiencia a los partidos políticos. Ése es un primer problema.

Por otro lado, la compra de anuncios en radio y televisión concentra el grueso de los gastos de los partidos políticos, de tal suerte que el dinero público destinado al sistema de partidos y a la democracia acaba, en una proporción considerable, como ingreso de los concesionarios de los medios de comunicación. Por ejemplo, en el año 2000, el 54% del gasto electoral se concentró en prensa, radio y televisión. (*Lujambio, A. 2003: México, en Carrillo, Lujambio, Navarro y Zovatto (coords.): Dinero y contienda política-electoral. FCE México*).

Dado que ese año los partidos reportaron gastos en sus campañas por 2 226 millones de pesos, los ingresos de los medios fueron superiores a los 1 200 millones. En el año 2003, únicamente en radio y televisión los partidos gastaron el 49% de sus recursos, es decir, 668 millones de pesos.

El 55% del dinero público federal que recibirán los partidos en 2006, incluyendo el financiamiento ordinario y el de gasto de campaña, es una cifra que ronda los 2 235 millones de pesos; unos 200 millones de dólares que muy probablemente quedarán en manos de los consorcios mediáticos.

Más que combatir la oferta de dinero opaco, irregular o ilegal a los partidos –que puede venir de cualquier lugar sin que existan suficientes controles-, parece oportuno cortar por lo sano su necesidad de depender de enormes cantidades de dinero para ser competitivos, cancelando o limitando las compras que pueden hacer en los medios. A mayor necesidad de contar con dinero para ser un político exitoso, más campo fértil para la corrupción de los políticos.

En el mundo se han puesto en práctica distintas modalidades para disminuir el costo que suponen los medios para la política. Países como España y Francia en Europa, además de Brasil y Chile en América Latina, no permiten la compra de espacios de publicidad en los medios de comunicación electrónica, pero se regula la presencia de las campañas en radio y televisión a través de la ley. Ello implica, por supuesto, que el Estado garantice el cumplimiento de las normas por parte de los concesionarios de radio y televisión. Si en México las campañas fueran más cortas, sería factible establecer en la ley la obligación indeclinable para todo concesionario de un medio de comunicación electrónica de transmitir, cada día y en horarios de elevada audiencia, cápsulas con la propuesta programática de los diferentes partidos.

En nuestro caso también se podría explorar la alternativa intermedia de fijar límites específicos a los gastos de los medios. Además, se ha sugerido que sea la autoridad electoral quien compre directamente todos los tiempos y espacios de los partidos; la idea es anteponer al poder cuasi-monopólico de los medios en México, el poder monopsónico (único comprador en el mercado) que tendría el IFE, para así reducir costos y evitar cobros diferenciados a los distintos partidos, garantizando en consecuencia el valor de la equidad en las contiendas electorales.

Por supuesto, modificar el actual sistema implicaría afectar intereses de quienes son y han sido beneficiarios de las grandes cantidades de dinero que gastan los partidos. De hecho, la Cámara de la Industria de Radio y Televisión en su momento ha dado a conocer su rechazo a reformas con orientaciones en ese sentido.

Los propios partidos han sido obsecuentes con los intereses de los medios, pues cuando se presentaron en 2004 sendas iniciativas de reforma electoral, una del Ejecutivo, y otra de tres partidos de oposición (PRI, PRD y Convergencia), ninguna de ellas tocaba el tema de los medios ni de sus ganancias en temporada electoral. Sin duda, la mediocracia (entendida en términos del estudioso Raúl Trejo como =la preponderancia de los medios sobre los organismos y los espacios institucionales del quehacer político, que privilegia los intereses corporativos y mercantiles= (pero también específicamente políticos) de las grandes compañías

de comunicación de masas=, plantea trabas a las reformas que tienden a apuntalar la democracia mexicana.

Ludolfo Paramio ha señalado la importancia que tiene la reducción de los ingentes gastos electorales para la confianza ciudadana en las instituciones de la democracia. De acuerdo con Paramio, acotar el gasto publicitario en los medios =eliminaría también uno de los mayores incentivos para formular promesas imposibles de cumplir o para crear expectativas desmesuradas sobre la futura acción de gobierno, que son las fuentes fundamentales del extendido sentimiento de los ciudadanos de que los políticos incumplen sus promesas. No se trata de resucitar las viejas críticas contra la video política, sino recordar algo tan elemental como que la publicidad no es la mejor vía para presentar con precisión y argumentos un programa de gobierno o unas propuestas de políticas.

El tema de los medios y de su regulación se coloca como un asunto central que gravita sobre posibilidades de consolidación del sistema democrático. Lo que ocurra dependerá de si el poder político, legítimo, limita al poder fáctico de los medios.⁸

8. Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox. Lorenzo Córdova y Ciro Murayama. Editorial Cal y Arena. México 2006. p.p. 223-227

[REGRESAR](#)

1.2.5 EL MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN Y LAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD PARA EL ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Un tema importante a analizar es el método de distribución de los tiempos, espacios o frecuencias en los medios de comunicación, así como las condiciones de elegibilidad para recibir este tipo de beneficios.

No existe una tendencia uniforme respecto a estas dos cuestiones, y en algunos casos ni siquiera se especifica quiénes son los partidos, movimientos o candidatos elegibles o el método de reparto. En la mayor parte de países el método de distribución es por igual entre los partidos (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Panamá Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay); o se aplica un método combinado (Colombia, Chile y México). Aparte de estas dos categorías, está el caso de Brasil donde la distribución se rige por la fuerza electoral.

A pesar de que en varios países se distribuyen por igual los tiempos, espacios o frecuencias entre los partidos políticos, consideramos que es preciso analizar en dichos casos las condiciones de elegibilidad para la obtención de estos beneficios, con el fin de evitar conclusiones erróneas que aseguren la distribución por igual es sinónimo de equidad en el acceso a los medios de comunicación social. En los

casos en que se contempla la distribución por igual (ya sea del total o de determinada porción de los espacios, tiempos o frecuencias), es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿Quiénes participan de esta distribución igualitaria? O lo que es lo mismo, ¿Distribución por igual entre quiénes?

En este sentido, hemos encontrado que en algunos casos se trata de una distribución por igual con *elegibilidad amplia*: es decir distribución por igual entre todos los partidos, alianzas electorales o candidaturas independientes (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile- para elecciones presidenciales-, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana).

Por otra parte, se encuentra la distribución por igual con *elegibilidad reducida*: reparto entre partidos con determinado porcentaje de votos o representación parlamentaria (Brasil, en cierta forma, y Uruguay) con lo cual se ven beneficiados los candidatos o partidos que hubieren participado en elecciones anteriores y obtenido algún representante en el parlamento.

El caso de México no puede ubicarse en ninguna de las dos categorías anteriores, pues aunque una porción de los espacios promocionales adquiridos por el Instituto Federal Electoral es distribuida por igual entre partidos con representación parlamentaria, otro tipo de acceso gratuito a los medios brindado por el Estado, beneficia ampliamente a las fuerzas partidarias que no cuentan con escaños parlamentarios, produciéndose con ello un mayor equilibrio.

En síntesis, de los países en los que la legislación establece la distribución por igual, resultan ser más equitativos aquellos en los que rige la modalidad de elegibilidad amplia, que aquellos que tienen una distribución por igual fundamentada en la modalidad de *elegibilidad reducida*.

En América Latina, las facilidades ofrecidas por el Estado para garantizar un mayor acceso a los medios han venido a contrarrestar en mayor o menor grado los efectos y desigualdades señalados. No obstante, cabe indicar que a pesar de la existencia de beneficios estatales en este sentido, aún existen profundas inequidades provocadas fundamentalmente por:

- El predominio de la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son éstos y sus candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.
- El bajo rating que caracteriza por lo general a las televisoras y frecuencias del Estado, que obliga aun a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados. Por ejemplo, en el caso de Perú, el canal estatal (Canal 7) reunía en 1997 únicamente un 5% de la teleaudiencia, frente a los cuatro canales privados que concentraban entre todos el 81%.

- Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, en tanto el cambio acelerado de este tipo de tecnología deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital produce mayores vacíos. El hecho de que la televisión vía satélite se produzca fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización oportunos en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan estas empresas. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que están en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.

- Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda. El caso de El Salvador a este respecto es ilustrativo, pues prácticamente los partidos políticos no hacen uso de los espacios gratuitos en los medios estatales en tanto están desprovistos de apoyo para la producción de sus mensajes. La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de marketing político como la actual, es necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y mercadeo si se quiere en realidad competir por la atención de la teleaudiencia.

- El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios es en algunos casos parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. Es común en la región que no se establezcan diferencias entre los editoriales y comentarios y la información brindada. Aunque la cobertura de la noticia implica por lo general, y de manera inevitable connotaciones subjetivas.

En síntesis, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “videocracia” y del homo videns- por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales.

En efecto, los partidos han tenido que incrementar sustancialmente sus presupuestos en la medida en que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas. Ello lleva a que los partidos, presionados por conseguir grandes sumas de dinero, incurran en actos ilegales, como lo testimonia el caso de Italia donde la corrupción comenzó a acrecentarse claramente a partir de fines de 1970 y principios de 1980, época que coincidió con el hecho de que las campañas se fueron concentrando más y más en la televisión, mientras que la propiedad de las televisoras se concentró cada vez en menos manos. De ahí la

importancia de fortalecer la tendencia actual dirigida a controlar los “disparadores del gasto electoral”, en especial las medidas destinadas a: i) reducir la duración de las campañas, ii) poner límites a los gastos que se puedan hacer en los medios; iii) facilitar vía recursos públicos un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); iv) propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales ; y v) tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos.⁹

9. Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia. Fondo de Cultura Económica. Cordinadores: Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto. México 2003.p.p 71-78

[REGRESAR](#)

1.2.6 OTRAS GARANTÍAS DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA

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

Para efectos de este estudio y a partir de una revisión pormenorizada de las legislaciones del universo de países examinados, se han seleccionado tres tipos de disposiciones susceptibles de contribuir a la equidad en las condiciones de la contienda político-electoral: 1. límites globales a los gastos de campaña; 2. Límites específicos por concepto de contratación o compra de publicidad en medios, particularmente los electrónicos; y 3. Regulaciones para la compra de espacios y el uso de medios, cuya incidencia para el universo de países examinados se muestra en el cuadro 13, (Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Instituto Federal Electoral. Carlos Navarro Fierro, México, 2005 p.60) el cual se advierte que, con la notable excepción de Honduras, prácticamente en todos los países de la región existe algún tipo de regulación en cuanto al acceso y la publicidad en medios durante los períodos de campaña.

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

Además, se puede argumentar que el hecho de que sea una de las medidas menos extendidas entre los diferentes regímenes de financiamiento político electoral puede guardar relación con las tremendas exigencias y complejidades técnicas, administrativas y operativas que se requiere sortear para supervisar o verificar su efectivo cumplimiento, como por ejemplo, los recursos a disposición de la autoridad electoral para vigilar o corroborar los gastos efectuados, la fijación de criterios para diferenciar y separar claramente los gastos de campaña de los gastos rutinarios o convencionales y el tratamiento (e incidencia) de los denominados gastos independientes.

En todo caso, en América Latina se trata de una medida legal relativamente novedosa que, al margen de una muy fugaz tentativa de aplicación en Argentina hacia la década de 1940, tiene como uno de sus principales referentes la experiencia iniciada por México en 1993, que gradualmente se ha ido extendiendo

hasta concretarse hoy en día en la legislación electoral de otros siete países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Puerto Rico) aunque en Guatemala su estreno habrá de aguardar hasta las elecciones generales de 2007, pues se adoptó después de las generales de noviembre de 2003.

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

Sobre esa base, como ya se ha comentado, para efectos de la elección presidencial de 2003, el límite de gastos de campaña se ubicó en alrededor de 28.3 millones de pesos (10.1 millones de dólares a un tipo de cambio de 2.8 pesos por dólar), ya que si bien el total de electores inscritos al nivel nacional era de poco menos de 25.5 millones, en 12 de las 23 provincias (distritos) el número de electores era inferior a los 500 mil electores y, por lo tanto, resultaba procedente aplicar en ellas el criterio de base mínima (500 mil pesos) previsto por la ley.

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

Para efectos de las campañas a senador se fija un tope diferenciado de acuerdo con el volumen de electores de cada circunscripción electoral: a una base de tres mil unidades de fomento (51.4 millones de pesos o 82,600 dólares se habrá de sumar el resultado de multiplicar por cuatro céntimos de la misma unidad los primeros 200 mil electores inscritos, por tres céntimos los siguientes 200 mil y por dos céntimos el remanente de electores registrados. Para diputados, se toma como base el equivalente a 1,500 unidades de fomento (alrededor de 41,300 dólares) y se le agrega la cantidad que resulte de multiplicar al número de

electores inscritos en cada circunscripción por tres céntimos de unidad de fomento. En todo caso, el director del Servicio Electoral debe determinar y publicar los límites de gastos 120 días antes de las elecciones y considerando el valor de la unidad de fomento vigente a la fecha en que se adopte la resolución respectiva.

En Colombia, la Constitución dispone que la ley puede limitar el monto de los gastos de campaña que pueden realizar los partidos, movimientos o candidatos en las campañas, y la legislación electoral, faculta a la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral) para resolver lo conducente para las elecciones de presidente, diputados, senadores, gobernadores, alcaldes y concejales, debiendo hacerlo con seis meses de antelación a cada elección y tomando en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y las apropiaciones que realice el Estado para reponer parcialmente los gastos de campaña.

En este sentido y para efectos de las elecciones legislativas que se celebraron en marzo de 2002, el Consejo Nacional Electoral fijó en 390 millones de pesos (poco menos de 165 mil dólares, considerando un tipo de cambio promedio de 2,375 pesos por dólar hacia principios de 2002), el límite de los gastos de campaña para los candidatos al Senado. Para los candidatos a la Cámara de Representantes estableció topes diferenciados de acuerdo con el número de electores inscritos en cada departamento, correspondiéndole el tope más elevado y análogo al de los senadores, es decir, por 390 millones de pesos, a los candidatos a la denominada circunscripción nacional especial (conformada por grupos étnicos, comunidades indígenas, minorías políticas y residentes en el exterior) y el menor a los candidatos de los departamentos con un censo electoral menor a 100 mil registros, estableciendo en 147 millones de pesos. Para los candidatos en el distrito capital (Bogotá), el límite se ubicó en 295 millones de pesos (alrededor de 124 mil dólares). Para las elecciones presidenciales que se realizaron en mayo de 2002, el límite para las fórmulas de candidatos a la Presidencia se fijó en 14 mil millones de pesos (cerca de 5.9 millones de dólares), con una previsión por siete mil millones de tope para la segunda vuelta, que no fue necesaria.

A partir del mandato constitucional de crear un cuerpo legal que norme la fijación de límites y el control de los recursos que se destinan a las campañas electorales, el Congreso de Ecuador aprobó en marzo de 2000 la Ley Orgánica de Control del Gasto y la Propaganda Electoral, en el cual se fijan las bases para que la autoridad electoral (Tribunal Supremo Electoral) determine y publique 10 días antes de la convocatoria a elecciones, los límites máximos de gasto electoral para todos los cargos de elección popular, desde el presidente hasta los miembros de las juntas parroquiales rurales, incluyendo los candidatos al Parlamento andino. La ley establece un monto base para cada cargo electivo, que en el caso de la fórmula presidencial es de un millón de dólares y en el de diputados es de 800 mil dólares y precisa una fórmula para determinar el tope aplicable a cada cargo de acuerdo con el número de electores registrados en la circunscripción electoral respectiva.

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

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

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

Con motivo de las elecciones federales de 2000, el Consejo General del IFE estableció en 491.8 millones de pesos (alrededor de 51.7 millones de dólares, considerando el tipo de cambio promedio en esas fechas de 9.5 pesos por dólar) el límite de gastos de campaña para la elección presidencial; en 738 mil pesos (alrededor de 78 mil dólares) el tope para las campañas de diputados en cada uno

de los 300 distritos uninominales en el que se divide el país para efectos electorales; y en 1.49 millones de pesos (157 mil dólares) el monto base para calcular el límite aplicable a las campañas de senadores en cada entidad federativa, ya que en este último caso la ley dispone que el monto base debe multiplicarse por el número de distrito que comprende cada entidad, que en ningún caso es menor a dos distritos, pero hasta por un máximo de 20, pues actualmente hay tres entidades que cuentan con más de 20 distritos, los cuales se determinan en función de su volumen de población.

Para las elecciones federales de julio de 2003, donde únicamente se renovó la Cámara de Diputados, el Consejo General del IFE fijó en 849 mil pesos (alrededor de 81 mil dólares, considerando un tipo de cambio de 10.5 pesos mexicanos por dólar) el límite a los gastos de campaña para la elección de diputados. Es importante destacar que, en esencia, el consejo General del IFE ha procurado que la actualización de los topes a los gastos de campaña se ajuste únicamente a la evolución de los índices inflacionarios, por lo que su valor real se ha mantenido más o menos constante de 1997 a la fecha.

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

El caso brasileño se ha reservado para el final de este segmento por su carácter *sui generis*. De acuerdo con la ley, al momento en que un partido o coalición solicite el registro de sus candidaturas a cualquier cargo de elección popular, debe comunicar a la autoridad electoral correspondiente el valor máximo de los gastos que efectuará por cada una de las candidaturas. Inclusive, tratándose de una coalición, cada uno de los partidos que la integre puede fijar el límite de sus gastos para cada candidatura. Como se advierte, el límite es *sui generis* ya que cada partido o coalición tiene libertad para auto imponérselo, por lo que sin duda es discutible si en rigor constituye un tope que contribuya a procurar condiciones de equidad. A pesar de ello, la ley contempla la aplicación de multas por transgredir los topes establecidos, lo cual se supervisa a través de un conjunto de procedimientos obligatorios que comprende el sistema de control y rendición de cuentas sobre los ingresos y gastos de campaña.¹⁰

[REGRESAR](#)

1.2.7 MEDIOS PÚBLICOS O ESTATALES

Un porcentaje muy grande de los medios en todo el mundo -especialmente la radio y la televisión-, son propiedad pública o del estado. Se utilizan tres términos distintos que, al menos en principio, tienen un significado diferente:

- Medios públicos que utilizan fondos públicos para realizar transmisiones de interés para todo el público.
- Medios propiedad del estado (si bien el estado se financia con fondos públicos) y directamente operados por él.
- Medios que son propiedad y son controlados por el gobierno en funciones (pero que también utilizan fondos públicos).

Son dos los modelos de telecomunicaciones públicas o estatales que se desarrollaron en paralelo. En Europa Occidental, la mayoría de las telecomunicaciones fueron originalmente de propiedad pública, pero operando normalmente bajo estrictas garantías legales de independencia respecto al gobierno en funciones. Al mismo tiempo, en la Unión Soviética (y después en muchos países bajo su liderazgo), operó un modelo de telecomunicaciones bajo control gubernamental y orientado al logro de determinados objetivos estatales.

El modelo de servicio público europeo generalmente funcionó bien en sus países de origen pero no se difundió debidamente. Los medios coloniales basados en el modelo británico o en el francés disfrutaron de muy poca de la independencia de sus precursores metropolitanos, basándose más en prácticas convencionales que en fuertes garantías legales. Después de la independencia, los gobiernos poscoloniales continuaron con la tradición de las comunicaciones como propaganda gubernamental. De ahí que la clara distinción de origen entre el gobierno y los medios públicos se haya perdido por mucho en la práctica.

Pero la distinción sigue siendo importante. Las transmisoras de servicio público se fundaron en una convicción que sigue siendo válida en gran parte del mundo: el sector privado por sí mismo no puede ser garantía de pluralismo. El problema es que los medios gubernamentales también han fallado mucho en hacerlo. En muchos países, el advenimiento de las telecomunicaciones privadas terminó propiciando que el gobierno reforzara su control editorial sobre los medios públicos.

En algunos casos ha habido serios intentos por reavivar y modernizar el ideal de servicio público: en Sudáfrica, por ejemplo, donde desde 1993 las telecomunicaciones públicas gozan de independencia reconocida legalmente e incluso, en algún momento, sus juntas directivas fueron nombradas después de realizar audiencias públicas.

Los medios públicos o estatales suelen ser financiados de una de tres fuentes fundamentales:

- Una cuota para concederles licencia que es pagada por los televidentes.
- El presupuesto gubernamental.
- Publicidad comercial.

En algunos casos este puede ser complementado por otros ingresos, como la venta de programas. Estas distintas fuentes de ingreso tienen implicaciones potenciales para la independencia cotidiana de los transmisores. Una tarifa de operación o la publicidad comercial puede hacer más fácil que el medio guarde distancia respecto al gobierno, aunque seguirá dependiendo de mecanismos gubernamentales (con frecuencia del servicio postal) para juntar la cuota.

Gran parte del debate acerca de la "regulación" de los medios durante las elecciones -un término que crea nerviosismo entre algunos defensores de la libertad de expresión-, en realidad tiene más que ver con el hecho de que medios financiados públicamente operen con la debida independencia del gobierno en funciones, que con tratar de restringir las operaciones de los medios que ya disfrutaban de plena independencia editorial.

Los medios de propiedad pública o estatal se ubican usualmente en el campo de las telecomunicaciones. Pero todavía existen muchos diarios o medios impresos de propiedad gubernamental. No gozan de la misma racionalidad económica que los medios de telecomunicación públicos y a menudo funcionan apenas como algo más que propagandistas del gobierno. Sin embargo, hay excepciones, el periódico del gobierno de Uganda, por ejemplo, es reconocido como una fuente informativa confiable e independiente. Pero con frecuencia, incluso, enfoques innovadores para la propiedad de los medios impresos desembocan en el mismo viejo patrón. Inmediatamente después de su independencia, Zimbabwe creó una Junta Directiva de Medios Masivos para ejercer control sobre su principal cadena de diarios. En la práctica, esta rápidamente degeneró en un control editorial directo por parte del Ministerio de Información.¹¹

Otra dimensión clave es la fuerza de las tradiciones de libertad política y respeto a la libertad de expresión. Los medios con una larga historia de pluralismo, libertad e independencia habrán desarrollado una mayor capacidad para abordar los asuntos políticos de una manera más franca y abierta. También es probable que hayan desarrollado estándares profesionales más elevados (si bien la poca ética de algunos medios en las democracias avanzadas muestran que esta correlación

no es exacta). Más importante aún, es probable que una historia reciente de censura o intimidación a los medios se proyecte como una amenaza constante sobre los periodistas y editores en su cobertura de las elecciones.

El que tanto cuente el gobierno de un país con un historial de respeto a la libertad de los medios tiene una gran importancia en la capacidad de estos para informar sobre las elecciones. A menudo, un país con poco historial también tendrá poca experiencia en elecciones, o al menos en elecciones libres y democráticas.

El significado de ese historial es tal que, incluso cuando se han levantado restricciones -por ejemplo, en la transición de un gobierno autocrático a uno democrático-, los medios pueden estar todavía influenciados por el recuerdo de la represión previa y tener reservas para informar de manera independiente y categórica. O puede que ocurra justo lo contrario: que los medios se solacen en nuevo clima de libertad, pero se conduzcan de una manera poco profesional e irresponsable. El legado de restricciones a la libertad de los medios puede pervivir en una estación de propiedad estatal o controlada por el gobierno que, aún en el contexto de un nuevo sistema democrático, se muestre renuente a actuar con independencia del gobierno. Con frecuencia lo que entra en juego es una combinación de los anteriores elementos. En un contexto así, las autoridades encargadas de regular la operación de los medios cumplen una función crucial en la creación de un ambiente más propicio para que los medios lleven a cabo las funciones poco familiares de información electoral de manera libre y profesional.

11. <http://aceproject.org/main/espanol/me/meb03a01.htm>

Es en las nuevas democracias o en fase de transición donde el legado de este tipo de restricciones tiene más incidencia. A veces siguen vigentes algunas leyes restrictivas, aún y cuando no son utilizadas tan a menudo como antes. Su simple existencia puede ejercer lo que convencionalmente se denomina un "efecto amenazador" en la libertad de los medios. Algunas veces, durante un período de transición, la violencia contra los medios puede efectivamente incrementarse, a medida que gobiernos represivos ya no pueden recurrir al mismo tipo de medidas de control legal de los medios y recurren a medidas secretas e informales de represión.

Con mayor frecuencia, es probable que un tercer tipo de restricciones siga vigente, las relativas al control gubernamental de una gran parte de los medios. Los gobiernos también pueden ejercer un control estricto sobre el sistema de autorización de licencias o permisos para operar medios de comunicación, con el resultado de que incluso los medios "independientes" son de hecho controlados por sus aliados políticos.

Pero no son solo las dictaduras las que restringen a los medios. Aún en democracias muy bien establecidas existen tensiones entre el gobierno y los medios. Esto es inevitable y no del todo indeseable ya que, después de todo, se trata de que los medios actúen como vigías de los gobiernos. Sin embargo, estas

tensiones no son absolutamente saludables. En las democracias desarrolladas es menos probable que los periodistas enfrenten amenazas al cumplir con sus deberes, pero pueden tener que hacer frente a demandas legales, por ejemplo, para forzarlos a revelar fuentes de información confidencial. Muchos de los juicios de la Corte Europea de derechos Humanos que han fijado normas sobre las obligaciones del gobierno respecto a la libertad de los medios han surgido de casos donde se han infringido derechos de los periodistas. ¹²

12. <http://aceproject.org/main/espanol/me/meb02.htm>

[REGRESAR](#)

1.2.8 MEDIOS Y DEMOCRACIA

Son los medios de comunicación los que hacen que el ejercicio de la libertad de expresión se convierta en una realidad.

Las palabras de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos afirman de manera sucinta un principio que hoy es universalmente reconocido en la legislación internacional. El ejercicio de la libertad de expresión en una democracia tiene poco sentido si solo puede ser ejercida a nivel individual. La libertad de expresión no solo tiene que ver con lo que alguien le puede decir a su vecino, o escuchar de él. En lo esencial tiene que ver con la expresión de hechos y opiniones y la recepción de información a través de los medios de comunicación.

El tribunal internacional que ha ido más lejos en el desarrollo de este enfoque es la Corte Europea de Derechos Humanos. Ha resuelto que la libertad de los medios es vital para mantener informados a los ciudadanos:

La libertad de expresión pone al alcance del público uno de los mejores líderes políticos. En particular, les brinda a los políticos la oportunidad de reflexionar y comentar sobre las preocupaciones de la opinión pública; por consiguiente, le permite a todos participar en un debate político libre, que constituye el núcleo central del concepto de sociedad democrática.

Los medios informan al público sobre temas de interés general y actúan como vigilantes del gobierno:

Le corresponde a la prensa comunicar información e ideas sobre temas de interés público. No sólo tienen la tarea de comunicar esa información e ideas; el público también tiene derecho de recibirlas. De otra forma, la prensa sería incapaz de desempeñar su función vital de "vigía público".

Por tanto, de acuerdo con la Corte Europea, hay dos aspectos de esta función democrática de los medios: informar al público y actuar como fiscalizadores del

gobierno. Ésta función no le impone responsabilidades particulares a ninguna estación o periódico. Más bien, le impone al gobierno el deber de asegurar que los medios son capaces de cumplir estas funciones. Este principio tiene claras implicaciones prácticas en el contexto electoral.

Los gobiernos pueden regular aspectos técnicos de las telecomunicaciones, de acuerdo con la Corte Europea. Las frecuencias deben ser distribuidas de manera justa y no discriminatoria. Los medios están sujetos a las leyes vigentes -en cuestiones como la difamación o la sedición- pero, como regla general, los gobiernos no pueden restringir los contenidos de sus transmisiones. ¹³

13. <http://aceproject.org/main/espanol/me/mea01a.htm>

El clima de los medios también tiene que ver con el marco legal. Es preferible que operen bajo la protección de fuertes garantías constitucionales y legales de libertad de expresión y acceso a la información. En este sentido, las tradiciones jurídicas difieren sensiblemente. Los países de derecho consuetudinario tienden a un enfoque caracterizado por la ausencia de leyes explícitas para regular a los medios. La premisa es que los medios pueden hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido por la ley.

[REGRESAR](#)

1.2.9 CAPACITACIÓN PERIODÍSTICA

Los estándares para periodismo serán determinados en parte, por la existencia de instituciones de capacitación. Esto a su tiempo será influenciado principalmente por dos factores: el contexto político y el contexto económico.

En situaciones en donde el contexto periodístico es altamente restringido, hay pocas probabilidades de que haya instituciones o centros académicos de capacitación para los periodistas que les proporcione las habilidades necesarias. Es poco probable asimismo que los órganos profesionales tengan la voluntad, o estén facultados para proporcionar tal capacitación. En países de escasos recursos, la capacitación de periodistas pocas veces es vista como una prioridad. Esto a menudo tiene que ver con el bajo estatus social que priva en el medio.

En cualquier circunstancia, esta actividad puede ayudar a desarrollar programas de capacitación sobre una base regional e inclusive internacional. Las organizaciones internacionales de periodistas, como la "Federación Internacional de Periodistas", cuentan con una significativa

experiencia (inclusive en el área de reportes electorales) y están en condiciones de brindar capacitación, especialmente en las nuevas democracias o en las que se encuentran en transición. Las instituciones regionales de capacitación pueden proporcionar cierto tipo de capacitación que engrana muy bien con la experiencia de los periodistas locales, sin las limitaciones políticas y económicas.

En contraste, la tradición de leyes civiles usualmente entrañan una regulación legal de las actividades de los medios. Hay fortalezas y debilidades en ambos enfoques, aunque en la práctica tienden a converger. Las telecomunicaciones son un área donde las distintas tradiciones jurídicas tratan de encontrar soluciones comunes. Casi todos los países demandan alguna forma de regulación legal de los medios, incluso en los tradicionalmente no regulados Estados Unidos, como una forma de garantizar el pluralismo en las ondas aéreas. En la medida en que la distribución de frecuencias para transmisión sea un proceso justo y transparente, es probable que tenga un impacto significativo en como los medios ejerzan sus responsabilidades en períodos electorales.¹⁴

14. <http://aceproject.org/main/espanol/me/meb.htm>

[REGRESAR](#)

1.2.10 MARCOS REGULADORES EXISTENTES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Una parte fundamental en el contexto de los medios -y uno de particular relevancia durante una elección- es el sistema regulatorio vigente. Este se presenta en todas las formas y magnitudes sin embargo, por conveniencia, puede ser dividido en tres tipos principales:

- Regulador de las radiodifusiones: Existen en donde hay transmisiones. Su función básica es asignar frecuencias a los transmisores. Hasta cierto punto esto conllevará tomar la decisión sobre quien consigue un permiso para transmitir y quien no. Asimismo, puede involucrar la determinación de los términos de la licencia para prescribir los tipos de contenido que el titular del permiso puede o no puede transmitir, y también puede incluir un mecanismo de impugnación.
- Consejo Voluntario de Medios: esta es una forma de autorregulación que es muy común entre los medios impresos en particular. Los consejos de medios pueden elaborar códigos de conducta, considerar mecanismos para la presentación de quejas y conducir programas de capacitación para periodistas. Esto no es, sin embargo, un mecanismo para legislar a los periodistas o para determinar quien puede practicar esta actividad.
- Otro regulador estatutario: una gran variedad de instituciones caen en este apartado. Estos van desde organismos constitucionales diseñados para

asegurar la independencia de los medios, hasta autoridades legisladoras que controlan a todo aquel que pueda publicar un diario o ejercer como periodista.

El sistema regulador tendrá en muchos de los casos una considerable influencia sobre la independencia y profesionalismo de los medios. Un sistema ceñido al control gubernamental posiblemente no es capaz de promover el pluralismo y la diversidad entre los medios. Un sistema voluntario, o uno, con fuertes garantías de independencia constitucional, puede salvaguardar el pluralismo en los medios de la interferencia gubernamental y puede ayudar a desarrollar habilidades y estándares profesionales.

Un órgano regulador independiente y confiable puede ser muy importante en una elección, en tanto puede tomar parte en ciertas o todas las funciones especializadas involucradas en la regulación de los medios durante una campaña electoral. ¹⁵

15. <http://aceproject.org/main/espanol/me/meb06.htm>

[REGRESAR](#)

1.3 LEGISLACIÓN O REGULACIONES SOBRE LOS MEDIOS DURANTE ELECCIONES

En muchos países la legislación no contempla ninguna previsión que gobierne el comportamiento de los medios de comunicación durante elecciones y no observa ninguna razón por la cual deberían hacerlo. Otros observan algunas medidas de regulación especial a los medios durante una elección para ser parte del proceso de "nivelación del campo de juego". Aún otros se ubican en el medio, con un sistema de auto-regulación voluntaria, por medio de los cuales los medios acuerdan la adopción de series de regulaciones auto-limitantes originadas por las demandas especiales de un período electoral.

Aún en las democracias ya establecidas existen perspectivas divergentes sobre a que grado los medios deben ser sujeto de la regulación legal en períodos electorales. La tradición de los Estados Unidos es una que requiere de mínima regulación, mientras que la Europea es de las que tienden hacia el establecimiento de reglas naturales. Una de las razones de esta diferencia está en que Europa, a diferencia de los Estados Unidos, tiene un historial donde el Estado tiene injerencia en las transmisiones locales. Esto implica que los preciados recursos de transmisión y del espectro de frecuencias deben ser utilizados con justicia para que refleje los puntos de vista de los distintos candidatos y no inapropiadamente a favor del partido gobernante. En su sentido más amplio, con relación a los problemas inherentes a la libertad de los medios, la visión de los Estados Unidos es que el 'mercado de ideas' es más fácil de obtener recurriendo al mercado

económico. De este modo el pluralismo de un gran número de medios de carácter público es asumido como tal para asegurar el espectro completo de puntos de vista político.

Sin embargo, cualquiera que sea la discrepancia con la cultura política en relación a la regulación de los medios, éstos juegan un papel importante en la transmisión de información al electorado. Esto hace más sorprendente el hecho de que algunas leyes electorales interactúen en gran medida con los medios. La ausencia de regulaciones o estatutos formales puede darnos la idea de que los medios se desenvuelven en un ambiente desarrollado, en donde se permite el libre intercambio de ideas políticas en la prensa y en los medios electrónicos y en donde cada partido tiene libre acceso a los medios para dar a conocer sus ideas. O quizás no.

La ley electoral de Zimbabwe, por ejemplo, no hace mención alguna de los medios. Históricamente en cada elección, el Estado ha tenido el monopolio en las transmisiones (el cual está bajo estricto control del gobierno) y para la mayoría de las veces, también de los periódicos de circulación diaria. La ausencia de una regulación específica de los medios en períodos electorales ha permitido al gobierno "ajustar los objetivos a sus necesidades". Por ejemplo, la renuencia de la Corporación de Transmisiones de Zimbabwe para publicar propaganda durante un referendo en Febrero de 2000, orilló a la oposición a buscar una orden judicial en contra de esta transmisora, quien finalmente accedió a la publicación, pero argumentando que no era necesario llegar a esas instancias.

En las elecciones parlamentarias siguientes la ZBC decidió no publicar propaganda política alguna -hasta el día de la elección cuando transmitió propaganda política del partido gobernante, demasiado tarde para que respondieran los otros partidos. Bajo la legislación electoral (aunque posiblemente no bajo la Ley de Transmisiones de Zimbabwe) la ZBC fue habilitada para llevar a cabo esto.

Cuando grandes secciones de los medios son, o de propiedad pública o están bajo el control de un grupo de interés específico (en la práctica, puede ser lo mismo), probablemente le otorgue cierto sentido a la ley para determinar algunas reglas básicas en la cobertura de elecciones. Ocasionalmente, éstas difieren en sus contenidos con relación a los medios públicos y privados.

[REGRESAR](#)

1.3.1 ADJUDICACIÓN DE TIEMPOS DE TRANSMISIÓN A CANDIDATOS Y PARTIDOS

Casi invariablemente los medios de comunicación públicos están pensados con la premisa de publicar o difundir las declaraciones que en materia electoral hagan los partidos políticos involucrados en la competencia. Generalmente se acepta que los medios de origen público tengan la obligación de permitir a los partidos y candidatos comunicarse directamente con el electorado.

Más allá de esto, sin embargo, hay ciertos factores a determinar como el pago por concepto de propaganda y libre transmisión.

Esto tendrá que ser determinado ya sea por la libre transmisión de los programas de los partidos políticos, el pago por su transmisión o como usualmente sucede, por una mezcla de ambas modalidades. A menudo se adoptan distintas reglamentaciones en el caso de los medios impresos y electrónicos. En algunas ocasiones a todos los partidos se les concede la libre transmisión, sin embargo tienen que marcar un límite superior a través del pago por concepto de anuncios y propaganda.

En un sistema de pago por publicidad esto no representa un problema - simplemente se asigna el tiempo a aquellos que pueden pagar. (muchos argumenta que este pago por concepto de publicidad es una opción injusta). Sin embargo, si el tiempo de transmisión directa tiene que ser asignado por un organismo regulador.

[REGRESAR](#)

1.3.2 PROGRAMACIÓN Y EXTENSIÓN DE LOS ESPACIOS DE ACCESO DIRECTO

La programación de los espacios de acceso directo es de vital importancia. La transmisión de un programa cuando todo mundo está dormido o en el trabajo será de muy poca utilidad para cualquiera. Al igual que la propaganda comercial, todos apuntarán hacia los horarios de mayor audiencia.

Todo lo anterior resulta obvio, todavía más sorprendente que tan a menudo es pasado por alto. En la campaña para el referéndum llevado a cabo en Zimbabwe el año anterior, la campaña para la promoción del voto "SI" (apoyada por el gobierno) casi invariablemente recibió espacios que rondaron el tiempo asignado a los principales programas de noticias matutinas. La campaña "no" tuvo que ir a los tribunales para conseguir su propio tiempo de transmisión -la reglamentación no especificó cuando debían ser transmitidas, por lo que recibieron horarios de transmisión menos ventajosos.

Este problema no considera únicamente el horario de transmisión de un espacio, sino que también tiene que tomar en cuenta lo que aparece en otros canales. En la elección presidencial del año 2000 en Serbia, la televisión intentó reducir los niveles de audiencia de la transmisión de los espacios del candidato de la oposición Vojislav Kostunica al programar simultáneamente la transmisión de una telenovela.

Aún así el problema puede exagerarse. En el plebiscito llevado a cabo en Chile en 1988, las transmisiones fueron programadas en un horario ordinario a efecto de desalentar el entusiasmo político. Sin embargo la población negada a verificar un debate político activo por un espacio de tiempo de 15 años no pudo ser disuadida y observó el hecho con mucho entusiasmo.

El punto fundamental es la igualdad de acceso a los mejores espacios, cualquiera que estos sean. Una alternativa popular para alcanzar un marco de total igualdad es el diseño de espacios -una alternativa muy común cuando se cuenta con un marco de igualdad en el monto de tiempo asignado.

Un mecanismo favorable encontrado en el pasado fue la transmisión simultánea de programas partidistas en todos los canales. (en el Reino Unido, se dice que esta situación creó una gran tensión sobre la red del poder nacional, debido a que todos tomaron la oportunidad que les brindaba la transmisión simultánea de programas con contenidos políticos para prender la tetera y hacer té). Este enfoque conlleva algo que lo recomienda, sin embargo ha sido generalmente abandonado a favor de una filosofía en donde la opción del espectador es lo más importante. En la práctica la proliferación de los canales de televisión en muchos países hacen que esto sea muy difícil de cumplir.

Un segundo elemento a considerar es la duración de las transmisiones. Existen dos tendencias. Tradicionalmente el propósito de la ley y las regulaciones ha sido el de asegurar que los espacios sean lo suficientemente amplios para que los partidos puedan dar a conocer sus mensajes.

No obstante en la época de la propaganda fácil y abundante se está incrementando la percepción de que 10 minutos de tiempo de transmisiones de programas con contenidos electorales o partidistas es cosa del pasado. En el Reino Unido, por ejemplo, los principales partidos han asignado cinco espacios de 10 minutos cada uno - pero únicamente transmiten cinco minutos de cada uno de ellos. Si la reglamentación lo permite no debería haber duda para tomar los espacios de 10 minutos, pero no lo hacen. Por el contrario los partidos prefieren privarse de la mitad del tiempo asignado a efecto de no ahuyentar a los electores al optar por un programa de mucha duración.

En los Estados Unidos se hacen algunos movimientos para asegurar un *mínimo* de duración de la propaganda política a efecto de forzar a los políticos a apelar a la razón de los electores más que a sus emociones.

Para su regulación hay dos enfoques alternativos. Uno es especificar precisamente el espacio de tiempo disponible -digamos una transmisión de 5 minutos- y después se le turna al partido para su utilización. Si el partido decide no utilizarlo en su totalidad, pierde el tiempo no utilizado. El segundo se refiere a brindar una asignación global del tiempo que el partido pueda utilizar a su elección. El problema con este enfoque es que hace casi imposible la planeación de una parte de la transmisión pública.

Un tercer enfoque puede representar un compromiso entre las anteriores. A los partidos se les podría proporcionar una asignación total de tiempo de transmisión de conformidad a un sistema previamente acordado. Esta asignación de tiempo no se puede dividir en espacios distintos de duración, permitiendo a los partidos una combinación de duración y argumentos razonados por un lado, y por el otro ágiles mensajes propagandísticos. ¹⁶

16. <http://aceproject.org/main/espanol/me/mec04a05.htm>

[REGRESAR](#)

1.3.3 COSTOS DE LAS TRANSMISIONES DE ACCESO DIRECTO

La transmisión de programas de partidos políticos, a diferencia de la propaganda política, usualmente es descrita como "libre". Sin embargo, todo esto significa que los partidos no pagan por el tiempo que les es asignado.

En la práctica, ya sea que la estación de radiodifusión sea requerida para proporcionar el tiempo libremente, o que el gobierno o la autoridad electoral pueda comprar el tiempo de una compañía de radiodifusión. El contrato o regulaciones que rigen a las transmisiones públicas les solicitará que proporcionen este servicio. En algunos casos la obligación de un servicio público similar puede existir para efectos de licencias de transmisión privadas. Sin embargo, en este último es más común que un órgano de supervisión compre el tiempo a nombre de los partidos. Esto es lo que sucede en México, por ejemplo, donde el Instituto Federal Electoral adquiere y adjudica 15 minutos de tiempo al mes en televisión y radio para cada partido.

El partido, es quien paga por la elaboración del programa aunque esto en sí puede estar constreñido por límites legales en gastos de campaña. Los costos pueden mantenerse en un nivel bajo mediante la utilización de personal simpatizante al partido -algunos de los más famosos directores de cine en Hollywood entre los que destacan John Schlesinger, Hugh Hudson and Mike Newell, han realizado transmisiones de programas con contenidos electorales de los principales partidos en la Gran Bretaña (aunque en cada caso la tarifa del director fue probablemente más significativo que los altos costos de producción).

Si el partido político hace su propia elección para efectos de transmisión, esto favorece claramente a los partidos más ricos. Esto llevó a la Autoridad Independiente de Radiodifusión de Sudáfrica, a prohibir los espacios destinados a estos efectos en 1999 sobre la base de que los partidos más pequeños no estaban en condiciones de hacerlo.

La solución alternativa, por supuesto, es que las radiodifusoras pongan a disposición de los partidos políticos una serie de facilidades. A últimas fechas esta fue la tendencia para la transmisión de programas de partidos políticos donde se establecieron límites resultando en una extensión del direccionamiento ministerial utilizado en épocas anteriores. Ha sido respuesta en las democracias en transición donde los partidos de nueva creación no cuentan ya sea con los fondos o con la experiencia necesarios para producir sus propios programas.

[REGRESAR](#)

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

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

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

Si bien la imposición de límites a los tiempos y espacios diarios que se pueden contratar para fines de publicidad electoral no es equiparable a la imposición de topes a los gastos globales y, sin duda, deja abierta la posibilidad de que el costo de las campañas –y las condiciones de equidad en la competencia- sean

desbordados por otras vías, tiende a compensar esa eventual insuficiencia con dos atributos importante. Primero, porque se enfoca a un rubro que, salvo en aquéllos pocos países de la región (Brasil y Chile) donde se prohíbe a partidos y candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos, concentra una parte significativa del gasto de campaña. Aunque no se cuenta con cifras precisas para toda la región, la evidencia disponible sugiere que la medida del gasto por este concepto representaría alrededor de la mitad del total, sobre todo por compra de publicidad en medios electrónicos y que el nivel de concentración del gasto de campaña en este rubro es ascendente. Todo esto guarda relación con el hecho de que la propaganda en medios (sobre todo en televisión) se ha convertido en el dispositivo privilegiado de las nuevas técnicas de mercadotecnia electoral y en el espacio donde probablemente los contendientes libran la batalla más intensa por atraer y conquistar el voto, independientemente de cuales sean sus impactos o efectos reales en el elector al momento de decidir el sentido de su voto.

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

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

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

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

Límites a la contratación de la publicidad				
País	Televisión	Radio	Prensa	Observaciones
Bolivia	10 minutos diarios en canales nacionales y hasta cinco adicionales en locales	10 minutos diarios en canales nacionales y hasta cinco adicionales en locales	Cuatro páginas semanales en medios nacionales y locales	Los medios están obligados a inscribir sus tarifas cada cuatro meses ante la autoridad electoral
Colombia	No aplicable	Corresponde a la autoridad electoral limitar el número de cuñas radiales para cada elección	Corresponde a la autoridad electoral limitar la publicidad en medios impresos para cada elección	
Costa Rica	10 minutos diarios por canal pero hasta un máximo de 30 minutos a la semana	10 minutos diarios por canal pero hasta un máximo de 30 a la semana	Una página diaria	Para poder prestar servicios de propaganda electoral, los medios deben inscribirse

Límites a la contratación de la publicidad				
País	Televisión	Radio	Prensa	Observaciones
				previamente ante la autoridad electoral
Guatemala	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, de manera conjunta con los partidos políticos, pero los límites no pueden ser inferiores a 30 minutos semanales	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, de manera conjunta con los partidos políticos, pero los límites no pueden ser inferiores a 30 minutos semanales	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, de manera conjunta con los partidos políticos, pero los límites no pueden ser inferiores a media página diaria	Para poder prestar servicios de propaganda electoral, los medios deben inscribir previamente sus tarifas ante la autoridad electoral o, caso contrario, se les prohíbe transmitir publicidad electoral
Nicaragua	Tres minutos diarios por canal	Cuatro y medio minutos diarios por radioemisora	Una quinta parte de página diaria por edición	La ley fija un límite global de 30 minutos diarios por canal de televisión, de 45 minutos por radio emisora y de dos páginas por edición de cada medio impreso, pero determina que ningún partido puede contratar más de 10% del total
Paraguay	Hasta cinco minutos diarios por canal	Hasta cinco minutos diarios por radioemisora	Media página por edición	La autoridad realiza monitoreos para verificar el cumplimiento de estas restricciones
Perú	Hasta cinco minutos diarios por canal	Hasta cinco minutos diarios por radioemisora	No aplica	Los límites para la difusión de publicidad

Límites a la contratación de la publicidad				
País	Televisión	Radio	Prensa	Observaciones
				pagada sólo aplican en el caso de elecciones generales
Venezuela	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, pero la publicidad en televisión no debe exceder de dos minutos diarios	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites	Las normas vigentes están pendientes de revisión y ajuste

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

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

En Nicaragua se establece un límite global para la contratación y transmisión o publicación diaria de propaganda electoral que es de 30 minutos en cada canal de televisión, de 45 minutos en cada radiodifusora y de dos páginas enteras por cada diario, de los cuales ningún partido o alianza puede contratar más de 10 %, es decir, tres minutos por canal de televisión, cuatro y medio minutos por radioemisora y un quinto de página por diario. Además, formalmente la autoridad electoral (Consejo Supremo Electoral, CSE) es responsable de garantizar el derecho de los partidos a contratar tiempos y espacios en los medios privados. Por ley, tanto éstos como los medios estatales deben presentar su proyecto de tarifas al CSE, que está facultado para autorizarlo, siempre y cuando no se exceda en el valor del precio fijado para la publicidad en tiempos ordinarios. No obstante, la información disponible indica que estas disposiciones legales terminan siendo letra muerta en la práctica ante la imposibilidad de la autoridad para garantizar su efectivo cumplimiento.

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

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

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

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

Es conveniente señalar que en Puerto Rico también existía un mecanismo para limitar los gastos de publicidad en medios para efectos de campaña aplicable a los partidos políticos y su candidato a gobernado, el cual fue suprimido como parte de la reforma legal de abril de 2003, en buena medida para dar paso al fondo voluntario compensatorio para el financiamiento de campañas y a un límite preciso a los gastos globales de campaña.¹⁷

17. Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Instituto Federal Electoral. Carlos Navarro Fierro. México, 2005. p.p. 74-78

[REGRESAR](#)

1.3.5 LA PRODUCCIÓN DE LAS TRANSMISIONES DE ACCESO DIRECTO

En 1994 en Mozambique, cierto número de partidos no contaba con las facilidades para realizar sus propios programas y no parecieron estar conscientes de los procedimientos para el envío de video-casetes a la radiodifusora. El resultado fue que sus espacios de transmisión aparecieron simplemente en pantalla blanca, o cuando mucho un texto o leyenda exhortando a votar por su partido a los televidentes.

En las elecciones en Polonia de 1999, por el contrario, la televisora polaca propiedad del estado dio facilidades a los partidos para producir sus programas de acuerdo a un criterio estrictamente definido. Puso a disposición de los partidos un estudio de grabación, o un equipo de videograbación conformado por tres técnicos y un periodista. (Los partidos podían decidir no contar con el periodistasi

presumían que este podría comprometer el propio control editorial de la estación). El papel del equipo era puramente de carácter técnico.

Cualquier apoyo técnico prestado por el personal de la televisora polaca que conllevara un eventual retraso sobre los contenidos sustantivos de la transmisión podía tener lugar únicamente bajo la presencia de un miembro del personal del candidato. Se debía hacer una nota en el registro de la producción.

Al personal del candidato se le permitía estar presente a cualquier hora durante la grabación, edición o proceso de post-producción en la preparación del programa.¹⁸

18. <http://aceproject.org/main/espanol/me/mec04a07.htm>

[REGRESAR](#)

1.3.6 REGULACIÓN SOBRE LOS CONTENIDOS DE LOS MATERIALES DE ACCESO DIRECTO

Los cuestionamientos que se presentan con relación a que el órgano regulador deba o no intentar de cualquier forma controlar el formato de los contenidos de los programas de acceso directo, debe ser libre transmisor de los programas de partidos o pagar por propaganda política. Existe una fuerte presunción en contra de tales regulaciones, dado el contexto general de hostilidad de la legislación internacional para priorizar la censura de cualquier naturaleza. Los argumentos a favor de alguna clasificación de regulación recaen en dos categorías:

- Regulación del formato -normalmente a efecto de asegurar la transmisión formal de un mensaje.
- Regulación de contenidos -para prevenir la transmisión de material ilegal o impropio.

Este último argumento claramente se relaciona con la pregunta acerca de si la política adoptada en temas como los "discursos ofensivos". También se refiere a la cuestión sobre qué tanto se apegan a ley los medios de comunicación con relación a los mensajes políticos que transmiten. A menudo son los propios medios los que muestran mayor vocación a favor de las restricciones sobre los contenidos de las transmisiones políticas sin que en consecuencia en algún momento teman ser sujetos de acciones legales. Favorecen a un sistema, tal como el instrumentado en Israel, por medio del cual las transmisiones de los partidos tienen que ser aprobadas por la Comisión Electoral previo a su salida al aire.

En 1994, la Comisión Independiente de Medios de Comunicación de África, dirigió este tema de forma ligeramente distinta. La ley establece que la transmisión de un partido no debe contener material del que razonablemente se pueda esperar que

exponga la licencia de transmisión a responsabilidad legal. En otras palabras, el peso recae en los partidos para asegurar que su material cumpla con lo establecido en la ley, incluso cuando la radiodifusora pueda ser responsable si se transmite material ilegal.

La legislación en Barbados (que es muy común en cierto número de países) determina un número de prohibiciones específicas:

- Cualquier materia que contravenga la ley de Barbados
- Cualquier comentario insultante sobre cualquier raza, credo o religión
- Cualquier tema obsceno, indecente o irreverente
- Cualquier tema escandaloso, malicioso o difamatorio

Esta última abre un área particularmente peligrosa. Intentar regular en terrenos del "buen gusto" es notoriamente difícil y, por supuesto, altamente específico desde un punto de vista cultural. Pocos países, por ejemplo podrían compartir el enfoque final a las transmisiones de acceso directo, cuando están estrictamente prohibidos los mensajes de campaña negativos -aunque los representantes de partidos aparezcan desnudos en la pantalla, dentro de las tradiciones del sauna finlandés.

Claramente la distinción entre la regulación de la forma y contenidos es ligeramente artificial. Algunos países proponen una duración mínima de las transmisiones políticas a efecto de asegurar que exista un serio argumento en la transmisión y no únicamente un mensaje propagandístico. Sin embargo, otros prescriben un límite máximo. Barbados, por ejemplo, limita la duración de estos mensajes a un máximo de 60 segundos.

Venezuela cuenta, en muchos aspectos, con un sistema extremadamente no regulado con relación a la propaganda política. Sin embargo, el Consejo Supremo Electoral (CSE) tiene las facultades para ordenar el retiro de un mensaje que no sea "de buen gusto" o que subrepresente significativamente la posición de un oponente. El CSE prohíbe asimismo, el uso de propaganda subliminal y otras formas de "persuasión psicológica oculta" en propaganda política transmitida por televisión (este tema se trata a su turno con una prohibición general sobre la propaganda subliminal en Venezuela.)

Francia, quien cuenta con un nivel más elevado de regulación en esta materia que el que tienen las democracias más desarrolladas, contempla diversas restricciones legales que están orientadas a afectar la calidad del mensaje transmitido. En las elecciones presidenciales de 1988, por ejemplo, únicamente una de las transmisiones asignadas a cada candidato puede filmarse en el exterior del estudio de televisión y solamente el 40% de cada transmisión puede contener secuencias de archivo fílmico. El objetivo de estas restricciones fue el de asegurar que existiera una presentación ante las cámaras con un elevado contenido de las políticas del candidato. Esta regulación también contempla que las transmisiones del candidato no puedan utilizar secuencias de archivo sin el consentimiento de

las personas que en él aparecen - evidentemente como una forma para prevenir ataques personales a los oponentes.

Algunos países siguen el ejemplo finlandés y tienen una prohibición explícita sobre ataques personales. (Finlandia también prohíbe la publicidad de productos comerciales en transmisiones de naturaleza política.). En Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones puede ordenar el retiro del aire de una publicidad política negativa si ésta comprende un ataque personal o no verificable. En un caso de esta naturaleza presentado en 1990, un mensaje sugería que el cargo legal de un candidato había sido conseguido de manera ilegal. El Tribunal suspendió la transmisión de este mensaje después de su aparición.

El pueblo francés también cuenta con regulaciones que están más orientadas a reducir la ventaja de un candidato en particular. Por mencionar un caso, en 1988 a los candidatos presidenciales no se les permitió utilizar la bandera o el himno nacional, o mostrar los lugares en donde ejecutaban sus obligaciones oficiales -en otras palabras, el Presidente tenía que transmitir desde un estudio al igual que sus oponentes y no desde el Palacio de Gobierno.

Posiblemente ningún país se ha sentido más angustiado sobre estas materias que la Alemania misma, con un historial de "discursos agresivos" y políticas extremistas y sus ceñidas restricciones sobre ciertos tipos de defensa política. Aún en términos de publicidad política se acepta la comunicación de cierto tipo de declaraciones falsas. La Corte Constitucional Federal ha determinado que éstas no se pueden tomar como base para rechazar la propaganda política.

Ha habido estaciones de radiodifusión que han intentado rechazar materiales de algunos partidos, especialmente neo-nazis. La Corte Constitucional Federal apoya parcialmente esta iniciativa:

No está dentro de las facultades de la estación radiodifusora el negar un espacio electoral con el argumento de que su contenido aparentemente es anticonstitucional, ya que la competencia para decidir sobre la constitucionalidad de un partido y sus anuncios recae únicamente en la Corte Constitucional Federal. No obstante, la estación tiene el derecho de esperar que el partido utilice legalmente el tiempo de aire asignado para su campaña política, y particularmente que no exista una infracción relevante o muy evidente a la legislación. La estación, por lo tanto, está facultada para controlar el contenido del espacio y -en el caso de que exista una infracción a la ley- rechazar la transmisión.

[REGRESAR](#)

1.3.7 COMPARATIVO GENERAL SOBRE LAS MODALIDADES DE ACCESO A LA TELEVISIÓN

En virtud de la importancia que suele concedérsele a los medios electrónicos, en especial a la televisión, para efectos de las campañas de proselitismo y búsqueda del voto y a partir de la información y registros que sobre este particular se han ido examinando a lo largo de este estudio, se estima que puede resultar útil y relevante para efectos analíticos y comparativos establecer una tipología general sobre las modalidades de acceso a la televisión en períodos de campaña que integre y sintetice los distintos indicadores hasta ahora abordados.

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

Consecuentemente, en el primer extremo del espectro se ubican Brasil y Chile donde toda la propaganda y publicidad electoral de partidos y candidatos tiene carácter gratuito y se transmite en franjas (horarios) predeterminadas, estando prohibida la compra de tiempos o espacios comerciales. En el siguiente segmento se sitúan Bolivia, Guatemala, Paraguay y Perú donde la garantía de tiempos gratuitos se combina con la imposición de límites directos y expresos a la publicidad pagada, aunque en términos distintos. En Bolivia la garantía de acceso gratuito sólo comprende los medios estatales y la publicidad pagada se limita a 10 minutos diarios en canales nacionales y hasta cinco minutos adicionales en medios locales; en Guatemala la garantía se ha extendido a todos los medios y aunque la autoridad está facultada para determinar los límites diarios, de manera conjunta con los partidos, la ley determina que el límite no puede ser inferior a 30 minutos semanales; en Paraguay la garantía de acceso gratuito abarca a todos los medios pero se limita a los 10 días previos al cierre de campaña, mientras que la publicidad pagada se restringe a un máximo de cinco minutos diarios por televisora; por último, en Perú, como resultado de la ley de partidos aprobada en octubre de 2003, la franja electoral gratuita que involucra a todos los medios durante casi 30 días previos al cierre del período de campañas, coexiste con los límites de cinco minutos diarios a la contratación de espacios en radio y televisión que se imponen durante casi dos meses.

En una tercera categoría, que combinaría la cesión de tiempos gratuitos de transmisión con ciertas regulaciones o restricciones indirectas para la compra de publicidad, se ubicarían; Argentina, Colombia, México y Uruguay. En los tres primeros países la restricción fundamental estaría determinada por la imposición de límites globales a los gastos de campaña, permitiendo, es cierto, un margen

más o menos amplio de maniobra para la compra de publicidad, pero de alguna manera compensado por las garantías de acceso gratuito, que sólo en el caso de Colombia, como se ha tenido oportunidad de referir, si bien el Consejo Nacional Electoral está facultado para limitar la publicidad y propaganda, esta atribución sólo comprende a la radio, los medios impresos y la publicidad en exteriores, no a la televisión. En Uruguay, la restricción es más bien de carácter temporal, ya que sólo se permite la contratación de publicidad en televisión 50 días antes de las elecciones, aunque también los tiempos gratuitos comprenden únicamente al sistema oficial de televisión.

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

MODALIDADES SOBRE EL ACCESO A TELEVISIÓN

País	Sólo tiempos gratuitos	Tiempos gratuitos con límites a publicidad pagada	Tiempos gratuitos con publicidad pagada regulada	Publicidad pagada regulada sin tiempos gratuitos	Tiempos gratuitos sin restricciones a publicidad pagada	Sólo publicidad pagada sin restricciones
Argentina			X			
Bolivia		X				
Brasil	X					
Chile	X					
Colombia			X			
Costa Rica				X		
Ecuador				X		
El Salvador					X	
Guatemala		X				
Honduras						X

País	Sólo tiempos gratuitos	Tiempos gratuitos con límites a publicidad pagada	Tiempos gratuitos con publicidad pagada regulada	Publicidad pagada regulada sin tiempos gratuitos	Tiempos gratuitos sin restricciones a publicidad pagada	Sólo publicidad pagada sin restricciones
México			X			
Nicaragua				X		
Panamá					X	
Paraguay		X				
Perú		X				
Puerto Rico				X		
República Dominicana						X
Uruguay			X			
Venezuela				X		

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

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

Finalmente, en el otro extremo del espectro quedan ubicados los dos países en donde no hay garantía (formal o real) de acceso gratuito a la televisión y tampoco existen regulaciones o restricciones en cuanto a la compra de publicidad y propaganda. En República Dominicana, el eventual acceso gratuito a la televisión estatal está sujeto al ejercicio de una atribución discrecional de la autoridad que no suele ser demandada por los interesados. En Honduras, sencillamente no hay ninguna disposición en este sentido, por lo que, como en el caso precedente, la compra y transmisión de publicidad puede hacerse prácticamente sin restricción alguna.¹⁹

[REGRESAR](#)

1.3.8 PAGO POR PROPAGANDA POLÍTICA

Ya sea que un país permita o no el pago de propaganda política en transmisiones es probable que dependa en gran medida de las tradiciones y del estilo de los propietarios de radiodifusoras y consecuentemente de la modalidad del sistema regulador correspondiente.

Algunos pueden considerarlo tan curioso como que el problema del pago por concepto de propaganda política de partidos políticos y candidatos en periódicos es apenas controversial. La práctica más conocida a nivel mundial es universalmente la misma: se permite la propaganda, sujeta únicamente a otras limitaciones como los techos de gastos de campaña y algunas restricciones en su contenido.

No obstante, el hecho de que muchos países hayan seguido un curso distinto relacionado con la propaganda política en radio y televisión puede deberse a dos factores:

- Primero, el costo por propaganda en radio o, especialmente, en televisión generalmente es mucho más alto comparado con el de los medios impresos.
- Segundo, las radiodifusoras o son dueños de la publicidad, o reciben la parte que les corresponde del espectro de frecuencia de un organismo público.

Por supuesto que ninguno de estos dos factores en sí automáticamente derivan en una prohibición de propaganda política en radio. Sin embargo, quizá sea necesario que se haga una aclaración sobre el porqué de la diferencia en el enfoque seleccionado.

Abundando, los países que tienen una larga tradición de radiodifusoras propiedad del estado, tales como Francia, Gran Bretaña y Dinamarca, tienden a mostrarse renuentes a pagar propaganda política. Los países que cuentan con una fuerte tradición relacionada con la propaganda comercial -Los Estados Unidos representan el extremo- tienden a considerar como natural la propaganda política. Cabe destacar que el país europeo donde las transmisiones comerciales son más dominantes (Finlandia) debería ser el único a quien se le debe permitir una propaganda política sin límite.

Esta es la tendencia más problemática, pero también existen muchas excepciones. En Canadá, por ejemplo, quien cuenta con una conocida tradición de transmisiones públicas parecida a la prevaleciente en el Reino Unido, tiene un enfoque mucho más cercano al de su vecino del sur. Tampoco es necesario que se tenga que hacer algo con la aceptación o no de la estación de radiodifusión para propaganda comercial. La Corporación de Radiodifusión del Reino Unido, siempre ha mantenido una prohibición estricta con relación a la propaganda comercial, sin embargo la transmisora pública francesa la ha permitido desde 1960. Cada uno de ellos mantiene una estricta prohibición sobre propaganda política.

Un patrón común, por supuesto, es para las transmisiones públicas dar libre acceso directo a espacios de transmisión de acuerdo a un criterio predeterminado, mientras que las transmisoras privadas venden espacios de publicidad a partidos y candidatos, a menudo de acuerdo a un criterio distinto. Este es el caso, por ejemplo, en Alemania, y lo fue también en Italia inmediatamente después de la legalización de la propaganda comercial privada.

El Argumento de la propaganda política

El argumento a favor del pago por concepto de propaganda política recae en el ámbito de la libertad de expresión y encuentra su apogeo en los Estados Unidos. Generalmente se asume que la primera enmienda a la Constitución protege el pago por concepto de propaganda política. En efecto, los límites para las contribuciones de campaña a menudo son criticados por ser una violación a esta primera enmienda.

Bajo este argumento se asume que se permite el gasto de dinero en propaganda equilibrando el debate entre los contendientes. Esto no toma en cuenta el problema que cuando se poseen abundantes recursos financieros no necesariamente es igual que tener ideas políticas de real valor. Un partido político representa las aspiraciones de los pobres y los no privilegiados que pueden estar en desventaja bajo tal sistema. Es por mucho el primer argumento mundial, que no está dispuesto a transferir a países donde la riqueza es generada primeramente por una oficina gubernamental o por patrocinio político. En muchos países, el partido en el poder es el más rico y puede sufragar gastos de publicidad en mayor cantidad.

El argumento en contra de la propaganda política

El argumento en contra de la propaganda política está basado en la igualdad: todos los partidos o candidatos deben tener igual o acceso libre a programación directa sin la intervención del estado sobre sus campañas financieras. Los países que se pronuncian a favor de un sistema igualitario de acceso directo casi siempre tiene una prohibición relacionada con la propaganda política. Pero hay muchos otros, como el del Reino Unido, que operan bajo sistemas de "equidad".

Uno más de los argumentos en contra de esta modalidad de propaganda es que incrementa el "dumbing down" del debate político. Queda claro que el pago publicitario generalmente es más corto en duración que los espacios de acceso directo y normalmente tienden a "vender" la idea o imagen de un candidato o partido (o denigrar al oponente) más que desarrollar un argumento. La diferencia en duración es sorprendente: un promedio de transmisión de espacios de propaganda en Finlandia es de 10 a 25 segundos y en los Estados Unidos es de 30 a 60 segundos. En Francia, el Reino Unido y Dinamarca la duración de los espacios libres fluctúa entre los 5 y los 10 minutos.

Lo que es aún más sorprendente, es el número de países que hacen una combinación de las transmisiones de acceso directo pagadas y no pagadas. Generalmente, el enfoque tendrá que designar a los partidos un reparto de tiempo libre de acceso directo, el cual deberá ser limitado con el pago de propaganda si el partido elige hacerlo y puede sufragar el costo.

[REGRESAR](#)

1.3.9 PAÍSES QUE PERMITEN EL PAGO POR CONCEPTO DE PROPAGANDA POLÍTICA

Las características generales de los sistemas en donde se permite la propaganda política es que ésta es ilimitada -los partidos pueden adquirir tanto como les sea posible pagar- mientras que las transmisiones libres de acceso directo son limitadas a una distribución predeterminada.

Pero este no siempre es el caso, y un número de países que operan bajo un sistema mixto de pago por concepto de propaganda política y libre acceso directo limitan la distribución en proporción a ésta última. Canadá cuenta con un sistema en donde el techo está determinado por el monto de tiempo publicitario que cada partido puede adquirir, sobre la base de su cercanía con los sistemas en otros lugares para la distribución de tiempo libre de acceso directo.

Es de hecho, relativamente poco usual, encontrar un sistema que se caracterice por sí sólo por el pago de publicidad política sin libre acceso directo. Por muchos años Finlandia fue un casi solitario ejemplo en Europa, con muchos otros ejemplos que se pueden encontrar en el Continente Americano.

Venezuela, por ejemplo, no permite la propaganda política en los canales gubernamentales, pero si lo hace sin límite alguno en los canales comerciales privados. Los partidos políticos generalmente parecen estar preparados para cubrir las cuotas establecidas para otros publicistas. Hay un subsidio estatal para el pago de propaganda. La legislación electoral autoriza al Consejo Supremo Electoral la contribución a las campañas propagandísticas de los partidos. La forma en que esto se lleva a cabo es que *después* de la elección el Consejo

Supremo Electoral brinda una garantía a los partidos que obtengan al menos el 10% de la votación total emitida en las elecciones. En la práctica únicamente los dos partidos más importantes califican.

Una característica extraordinaria del sistema venezolano es que a la administración en turno también se le permite la adquisición de propaganda. Esta publicidad tiene prohibido promover al partido gobernante -sin embargo la publicidad del gobierno y del partido en el poder pueden transmitir una antes de que la otra cree un fuerte argumento a favor de la administración. En 1978, el gobierno invirtió casi la misma cantidad en publicidad por televisión que la hecha por los principales partidos políticos. Venezuela cuenta con nivel extremadamente elevado de gastos con motivos de propaganda política- de acuerdo a algunas estimaciones el ingreso per cápita más elevado en el mundo.

Los Estados Unidos es el país conocido como el mejor ejemplo en el ámbito internacional de un sistema de pago por propaganda política. No obstante y contrariamente a una primera impresión, el sistema estadounidense está lejos de no estar regulado. La legislación sobre financiamiento de campañas tiene un particular impacto sobre la publicidad en televisión, la cual es el rubro más representativo en el presupuesto de campaña.

Pero esto no representa el contenido completo de la regulación. El Acta Federal de Comunicaciones de 1934 en tanto enmienda requiere de estaciones de radiodifusión para ofrecer en venta el mismo tiempo de transmisión a todos los candidatos para una oficina federal. Este debe estar disponible al costo más bajo para un publicista no político. La misma oportunidad significa que las estaciones que venden tiempo a un candidato deben brindar la misma oportunidad a otros.

Estos son principios muy importantes, que aseguran que la propaganda política no llegue a convertirse en su totalidad, el amparo de aquellos que tienen los más altos niveles de dinero y fondos de campaña. Asimismo, los principios que han sido emulados en materia de regulación sobre propaganda política a nivel mundial son:

- Que la propaganda se ofrezca al más bajo costo.
- Si el espacio de propaganda es ofrecido a un candidato se debe ofrecer a todos por igual.

[REGRESAR](#)

1.3.10 RESTRICCIONES A LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

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

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

Por un lado, en Brasil, la ley prohíbe que durante los tres meses previos a la elección se autorice publicidad institucional de actos, programas, oras o servicios o que se realicen pronunciamientos por parte de instituciones o funcionarios gubernamentales de cualquier nivel en cadena fuera de la franja electoral gratuita, salvo causas de fuerza mayor y plenamente justificadas. En Costa Rica, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones y hasta la jornada comicial, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado no pueden publicar difusiones relativas a su gestión, salvo las de carácter eminentemente técnico que resulten indispensables. En El Salvador, durante los 30 días previos a la jornada electoral, ni el gobierno de la República, ni los consejos municipales y demás entidades autónomas pueden publicar en ningún medio las contrataciones, inauguraciones de obras e infraestructura o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado o que proyecten realizar en cumplimiento de la prestación de servicios a que está obligado el Estado. La legislación guatemalteca prohíbe terminantemente a los empleados, funcionarios públicos y contratistas del Estado que durante el proceso electoral informen, den a conocer o inauguren públicamente obras realizadas en cumplimiento de sus funciones, así como que participen en cualquier forma de publicidad o propaganda de las obras realizadas.

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

no necesariamente implica que no se puedan contratar o difundir mensajes por los medios privados.

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

En México el tema de la propaganda de gobierno durante los períodos de campaña, tanto en el caso de elecciones federales como estatales, ha sido objeto de reiteradas polémicas e iniciativas, aunque a la fecha no existe ninguna disposición legal en esta materia. Sin embargo, además de una iniciativa del propio gobierno federal en 1994, ya en dos oportunidades (elecciones federales de 2000 y de 2003) el Instituto Federal Electoral ha hecho exhortos a las autoridades competentes a nivel federal y estatal para que suspendan la publicidad sobre programas y obras de gobierno en las semanas previas a la jornada electoral. {Ambos exhortos han merecido, finalmente, un acuerdo y respuesta favorable.²⁰

20. Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Instituto Federal Electoral. Carlos Navarro Fierro. México, 2005, p.p. 85-86

[REGRESAR](#)

1.3.11 BLOQUEOS INFORMATIVOS

En todas las noticias electorales o durante la votación algunos países tienden a observar esta práctica. Generalmente es un arreglo voluntario. Esto siempre es preferible, ya que la alternativa posible sería que el órgano de regulación interviniera para prohibir la cobertura informativa si se atenta con la ley - menos que un resultado satisfactorio. No obstante, en estos casos -el más famoso es el caso de Francia - en donde se decreta un "período de reflexión", el órgano regulador parece tener una mayor responsabilidad para hacerla cumplir. En Israel, por ejemplo, que cuenta con la más grande prohibición sobre noticias de campañas electorales, la Autoridad Independiente de Radiodifusión es necesaria para supervisar su observancia. La instrumentación de esta prohibición nos ilustra sobre los peligros inherentes a tales restricciones:

La ley en Estonia divide sus campañas electorales en cuatro períodos, con bloqueos de campañas electorales para tres de ellos. El período de solicitud (o nominación), el período de votación y el período de escrutinio y publicación de resultados son los períodos cuando se prohíben las campañas electorales. En Barbados, la ley necesita que éstos no sean transmisiones de acceso directo la víspera o el mismo día de la elección.

La Comisión de Expertos en Medios de Comunicación en Bosnia-Herzegovina fue un ejemplo de un órgano regulador que en forma vigorosa hizo cumplir un bloqueo de 24 horas previo a la apertura de la votación en las elecciones presidenciales de 1998 y hasta el cierre de la votación. Esto lo hizo a través de la emisión de declaraciones anticipadas sobre el período de bloqueo y después confiando en las conclusiones de su propia unidad de monitoreo de los medios. Concluyó que la mayoría de las violaciones a los bloqueos fueron una consecuencia de la incertidumbre en la aplicación de las reglas. Un canal de televisión, por ejemplo, cuando transmitió una película de los candidatos en los sitios de votación mencionó los nombres de sus partidos -lo cual no le estaba permitido hacer. La Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea turnó el caso a la Subcomisión de Apelaciones Electorales (EASC), la instancia de reclamaciones, quien suprimió a nueve candidatos de sus listas partidistas

[REGRESAR](#)

1.3.12 ENCUESTAS DE OPINIÓN

La publicación de las conclusiones derivadas de las encuestas de opinión es motivo de fuertes controversias. La postura de las democracias establecidas es completamente contraria, con Francia, por ejemplo, que prohíbe la publicación en el período inmediato a la elección, mientras que en los Estados Unidos la cobertura de los medios respecto a éstas, es considerada como una parte integral de la libertad de prensa en elecciones. El problema está en que los resultados de las encuestas de opinión- como cualquier otra forma de expresión- no son solamente el reflejo del punto de vista de la población, sino que también pueden conformar otros puntos de vista. Esto significa que la gente puede verse influenciada sobre la forma en que deben votar considerando las enseñanzas de las encuestas de opinión.

Por esta razón, las leyes y regulaciones sobre la cobertura de las elecciones que hacen los medios de comunicación, intentan controlar la forma en que se dan a conocer los resultados de estas encuestas. En Montenegro, por ejemplo, a los medios públicos se les prohíbe difundir estas encuestas o cualquier otra proyección de los resultados de la elección. El día de la jornada electoral, incluso está prohibido publicar el resultado de elecciones previas.

No obstante, sea o no deseable, es poco práctico instrumentar una total prohibición sobre el informe de los resultados arrojados por las encuestas de opinión. Francia cuenta con una larga tradición al prohibir la publicación de las encuestas de opinión durante elecciones (aunque no todas las veces). En las elecciones legislativas de 1997, algunos diarios quebrantaron esta regulación. *Le Parisien*, *La Republique des Pyrennees* y *Liberation* fueron algunos de los periódicos que haciendo caso omiso de esta prohibición, publicaron las conclusiones derivadas de una encuesta de opinión en sus sitios en internet, el cual está vinculado a *Tribune de Geneve* en Suiza. *France Soir* siguió esta

tendencia al publicar una encuesta previa a la celebración de la segunda ronda electoral.

Esto parece representar un caso muy claro de cómo la ley se vuelve inefectiva una vez que ha caído en el descrédito - a pesar del hecho de haber sido respetada por muchos años. En el Reino Unido, en donde existe la práctica voluntaria de no publicar encuestas de opinión el día de la elección, esta restricción es ampliamente respetada.

En el caso de las encuestas de opinión, más que en muchos otros aspectos, hay muchas reservas sobre el grado de profesionalismo con que son reportadas. La postura Montenegrina para imponer una total prohibición sobre los informes de los medios públicos con relación a las encuestas de opinión, puede presentar ciertas ventajas en una situación donde la información distorsionada podría afectar materialmente los resultados de la elección. Generalmente, sin embargo, este es un problema que es mejor enfrentado al aplicar un ligero toque y animar a los medios para que mejoren sus propios estándares al informar. La Corporación Británica de Radiodifusión, por ejemplo, cuenta con claros lineamientos internos para la elaboración de informes sobre encuestas de opinión que han sido efectivamente aplicadas desde hace muchos años.

[REGRESAR](#)

1.3.13 POLÍTICAS SOBRE DISCURSOS QUE DENOTEN CALUMNIAS Y DIFAMACIÓN

Ningún tema es más problemático para las personas que guardan relación con la libertad de los medios de comunicación que el tema de los "discursos ofensivos". El término es utilizado generalmente para referirse a la defensa de aspectos de tipo racial, religioso, incluyendo el de la nacionalidad. El tema, en esencia, es que tan apropiado o aceptable es limitar el derecho de la libertad de expresión, cuando los puntos de vista vertidos apoyan o limitan el acto de infringir los derechos de los demás.

Uno de los problemas radica en que si esto podría ser materia de un punto de vista. El discurso agresivo de una persona será el punto de vista legítimo de otra. De ahí la renuencia generalizada de imponer restricciones sobre lo que puede o no decirse.

El dilema lleva a ser aún más agudo en el marco de la celebración de un proceso electoral. Esto se debe a dos motivos:

- Una elección es precisamente cuando se deben expresar una amplia variedad de puntos de vista. Limitar la expresión de algunos de estos puntos de vista limita no solamente los derechos del libre discurso, sino también el derecho de una participación democrática.

- Por otra parte, la altamente cargada atmósfera de una campaña electoral puede ser el momento preciso cuando las declaraciones exaltadas pueden incitar a la población a la violencia - infringiendo, de este modo, el derecho democrático y de libre discurso de otros.

Estos problemas llevan a ser más agudos en un país con antecedentes históricos de violencia comunal o étnica, donde los medios de comunicación son reconocidos por haber jugado un importante papel en las hostilidades. Esta es la razón, por ejemplo, de porque a los asuntos relacionados con los "discursos agresivos" recibieron mucha atención en las elecciones de Bosnia en 1998 -los medios de comunicación en todas partes han jugado un considerable papel al incitar a las guerras que dieron lugar al rompimiento de Yugoslavia.

El tema de la difamación es un problema similar en un sentido: es un área donde la libertad de expresión puede legítimamente ser limitada por la protección de los derechos de otros. Aún no tiene las mismas implicaciones en el contexto de una campaña electoral. Vigorosamente -y algunas veces insultante, el debate forma parte de la substancia de las campañas democráticas. La jurisprudencia internacional y comparativa ha establecido claramente que los políticos - especialmente los del gobierno- deben tener la piel muy gruesa. Deberían tener *menos* protección que los demás ciudadanos. Desde el punto donde se encuentran los medios de comunicación en una campaña electoral, la clara similitud entre la difamación y los discursos agresivos falla en el sentido para conocer quien será responsable de cualquier declaración injusta vertida: los medios de comunicación o la persona cuyas palabras están reportando.

[REGRESAR](#)

1.3.14 LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y COMPARATIVA

Ni la legislación internacional ni la experiencia de los distintos tribunales nacionales ofrecen una respuesta definitiva sobre la forma de equilibrar la libertad de expresión y la protección de otros derechos. Precisamente porque es un equilibrio, la respuesta será determinada por circunstancias de carácter nacional y local, así como también por el contexto en particular.

Los tratados internacionales brindan un claro sustento para iniciar un proceso legal en contra de acciones de odio o discriminación. En circunstancias muy extremas, tal y como sucedió en el caso de *Radio Televisión libre des mille collines* en Ruanda, donde una estación de radio incitó al genocidio, los periodistas habían sido previamente declarados culpables por un tribunal internacional para crímenes en contra de la humanidad.

No obstante, la tendencia general en la interpretación de este acto de balance ha sido impulsada por mucha gente en búsqueda de una solución con objeto de contrarrestar el efecto de este tipo de discursos, más que prohibir las voces que se expresan con discursos reprobables o con puntos de vista poco populares. La experiencia ha mostrado que la legislación que prohíbe este tipo de discursos, a menudo es utilizada con un mayor alcance, que correspondiendo al propósito originalmente pretendido. El país con el más grande número de leyes que prohíben la defensa de la hostilidad racial fue el Apartheid en Sudáfrica. Invariablemente las víctimas de esta legislación fueron de raza negra.

La práctica más común en la mayoría de las jurisdicciones donde este problema ha sido considerado, tiende a prohibir los discursos ofensivos únicamente cuando constituyan una incitación directa a la actividad violenta. Quizá este concepto en sí mismo no sea fácil de definir. Sin embargo, conlleva la idea de que en una campaña electoral nadie será castigado por la expresión de sus opiniones - únicamente si interfiere con los derechos de los demás.

[REGRESAR](#)

1.3.15 RESPONSABILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

La discusión presentada entre los discursos y los medios de comunicación en una elección se refiere básicamente a dos temas claramente separados:

- La defensa de los informes de discursos con contenidos de odio en el contexto de las campañas políticas;
- La propia defensa de los medios de comunicación sobre estos discursos.

En el tema anterior, el consenso general recae firmemente en el sentido de absolver a los medios de comunicación de su responsabilidad para informar sobre los comentarios de los políticos, dentro del espectro limitado de tiempo que representa una campaña electoral. Esto significa que un periodista o casa editorial no podrá estar abierta a ninguna demanda de juicio de carácter civil o criminal por comentarios efectuados por un político que manifiesten una postura en defensa de discursos de odio o discriminación. Sin embargo, esto no absuelve al periodista de una responsabilidad profesional para equilibrar las declaraciones con hechos u opiniones compensatorias.

[REGRESAR](#)

1.3.16 INTENTOS DE REGULACIÓN.

Cuando los medios por si mismos directamente se pronuncian a favor de estos discursos -especialmente en circunstancias que pueden constituirse como una incitación- no pueden esperar ser absueltos de su responsabilidad. En estas circunstancias la instancia reguladora podría vigilar de cerca los medios de comunicación. Pero esta situación por si misma, genera problemas de carácter práctico y ético.

Más aún, la distinción entre el contenido editorial importante, y el que no lo es. Este último -acceso primario directo a materiales de diversas clasificaciones - está más allá de los propios medios, generados como tal por los partidos políticos. La instancia reguladora tendrá que determinar que tan lejos, es elegido para examinar el contenido de los elementos de acceso directo.

[REGRESAR](#)

1.3.17 DERECHO DE RÉPLICA

Conceder un Derecho de Réplica a las Críticas o Declaraciones Desfavorables a los que han incurrido en equivocaciones o envío de falsos informes no es una opción muy popular entre los periodistas o los defensores de la libertad de expresión. Sus argumentos se orientan en el sentido de que en un libre entorno de participación de los medios de comunicación, estos elementos les brindarán un equilibrio suplementario. Desafortunadamente dentro de los confines de una campaña electoral, quizá no haya tiempo para que este proceso natural de equilibrio tenga lugar. De ahí que la mayoría de los sistemas reguladores cuenten con ciertas provisiones para el equilibrio o corrección, aún sobre una base voluntaria.

El proceso para equilibrar los puntos de vista de conflicto, junto con la oportunidad para responder o corregir errores y distorsión de hechos, a menudo pueden brindar la forma más efectiva para neutralizar los efectos de los discursos ofensivos sin tener que recurrir a su prohibición.

Las leyes o regulaciones probablemente den lugar a un órgano estatutario con responsabilidad para supervisar a los medios durante las elecciones, o adjudicarán esa responsabilidad a algún organismo en funciones como la comisión electoral o regulador de transmisiones. Incluidos en la ley parece haber algunos mecanismos para acelerar el procedimiento relacionado con la presentación de quejas con relación a la cobertura de los medios de comunicación

[REGRESAR](#)

1.3.18 MECANISMOS DE INSTRUMENTACIÓN: ORGANISMO REGULADOR DE LOS MEDIOS EXISTENTES

Con frecuencia se dará el caso de que un organismo regulador existente se atribuya la función de supervisar los aspectos relacionados con la cobertura de las elecciones, ya sea a nombre propio o en conjunto con el administrador de la elección.

Este fue el enfoque tomado, por ejemplo, en las elecciones de 1999 en Sudáfrica - aunque en las elecciones de 1994 hubo una institución separada completamente, la Comisión Independiente de Medios de Comunicación, dedicada exclusivamente a los medios y las elecciones. En 1999, la Autoridad Independiente de Radiotransmisiones (IBA), órgano constitucionalmente instrumentado para regular las transmisiones públicas, privadas y de la población, emitió las siguientes regulaciones que rigen una serie de aspectos, entre los que destacan:

- Propaganda y transmisiones electorales
- Itinerario de las transmisiones electorales
- Una fórmula para asignar tiempo transmisiones electorales a distintos partidos
- Observaciones generales sobre la calidad esperada de la cobertura

Este último incluye esta observación en lo general:

Cada radiodifusora que transmita noticias sobre asuntos de actualidad con relación a las elecciones debe hacerlo de manera imparcial y objetiva y de tal forma que trate a todos los partidos de forma justa e igualitaria.

En un anexo a las regulaciones, la autoridad continuó trabajando sobre cuáles eran las responsabilidades de las radiodifusoras:

La autoridad no interviene en las noticias y en la programación de las operaciones de las radiodifusoras. El papel de éstas, en período electoral, no difiere del rol periodístico ordinario durante períodos no electorales, las consideraciones éticas normales se continúan aplicando. Una característica distintiva del período electoral es la obligación para conseguir una cobertura equitativa de los partidos políticos sin renunciar a los juicios de valor de las noticias.

Italia es otro país en donde las instancias de regulación de los medios existentes tienen la responsabilidad fundamental para supervisar la cobertura de los medios en elecciones. En este caso, hay dos órganos claramente definidos: una comisión parlamentaria con responsabilidad para con los radiodifusoras públicas y un

garante para radio, televisión y prensa, quien es responsable para los medios privados. Ambas instituciones elaboran regulaciones que rigen la cobertura de los respectivos medios en períodos electorales.²⁰

20. <http://aceproject.org/main/espanol/me/mec.htm>

[REGRESAR](#)

1.4 ADMINISTRACIÓN DE LAS RELACIONES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Si nos encontramos con una legislación o regulación exhaustiva que regula aspectos específicos de la cobertura de los medios en elecciones, entonces las operaciones prácticas de la administración electoral se verán enormemente facilitadas como los enfoques de períodos de campaña.

[REGRESAR](#)

1.4.1 EL PAPEL DEL ÓRGANO REGULADOR

La función central del órgano de regulación y supervisión, una vez iniciado el proceso de campaña, es el de asegurar el cumplimiento de las regulaciones o acuerdos instrumentados en el corto plazo: que el tiempo de acceso directo se distribuya de acuerdo a las reglas establecidas; que los programas de educación al votante sean imparciales y cumplan con los requisitos básicos; así como que los partidos y los medios de comunicación se adhieran a la práctica acordada con relación a los discursos ofensivos y difamatorios.

Es de vital importancia que el órgano regulador también esté sobre aviso con relación a cualquier interferencia del estado o de cualquier partido político, con la libertad de los medios para cubrir libremente la campaña. Será necesario transmitir información acerca de tales interferencias a las autoridades gubernamentales competentes, así como la propia emisión pública de una condena hacia el hecho cometido. Esta es una de las formas más concretas en que el órgano regulador actúa como facilitador y guardián de la libertad de prensa en el proceso electoral.

También durante el proceso electoral es que los Procedimientos de Impugnación entran en juego. Es fundamental que el mecanismo instrumentado permita recibir, investigar, escuchar y resolver rápidamente los procedimientos de impugnación dentro del período electoral -las soluciones brindadas después del proceso electoral, no satisfacen a nadie.

No obstante, a efecto de solucionar adecuadamente las impugnaciones -así como las demás funciones- el órgano regulador necesitará contar con la capacidad para supervisar la cobertura que los medios hacen sobre la elección. Esto a su vez la facultará no solamente para resolver rápidamente las quejas presentadas con relación a su propia observación sobre esta cobertura, sino que dará lugar al inicio de sus propias acciones, en caso de que los partidos o los propios medios de comunicación quebranten las leyes o regulaciones establecidas.

En muchos casos, el órgano regulador no lleva a cabo esta función de supervisión, que lo coloca en una gran desventaja cuando se trata de evaluar impugnaciones -sin embargo, al mismo tiempo la faculta para iniciar acciones si, por ejemplo, los espacios de acceso directo no están siendo transmitidos como previamente se había establecido. Una unidad de supervisión indudablemente cuesta dinero -principalmente en salarios, debido a que es una labor muy intensa. El presupuesto para un proyecto de supervisión equitativamente sustancial y no gubernamental en los últimos tres meses en un país africano en el año 2000, ascendió a 250 mil dólares.

Una alternativa común en las democracias bien establecidas se refiere a que se les solicita a los medios de comunicación enviar una copia de los materiales más importantes al órgano regulador. Al asumir este hecho como un acuerdo que se tiene que cumplir, se enfrenta la necesidad de contar con material en mano para evaluar las impugnaciones, pero no permite al órgano de regulación dar inicio con sus propias acciones, a menos que cuente con personal disponible para evaluar todo el material enviado.

Una tercera alternativa, que se está volviendo más común, es que el órgano de regulación tiene que trabajar conjuntamente con los supervisores de medios no gubernamentales. Esta colaboración puede ser abierta e informal o ser sujeto de un contrato detallado. En Sudáfrica en 1999, por ejemplo, el proyecto no gubernamental de supervisión de los medios de comunicación fue contratado formalmente para trabajar con la Autoridad Independiente de Transmisiones. Muy frecuentemente, los supervisores no gubernamentales deben enviar sus conclusiones al órgano regulador quien entonces decidirá la acción o acciones a seguir.

[REGRESAR](#)

1.4.2 MANTENER INFORMADOS A LOS MEDIOS

En una elección bien administrada, la autoridad electoral tiene el mayor interés en proveer el mayor cúmulo de información a los medios. Hay dos razones fundamentales para ello:

- Primera, porque informar a los medios es informar al público -y un flujo constante de información le permite al electorado ejercer sus derechos democráticos así como preservar su confianza en todo el proceso electoral.
- Segunda, porque los medios hablarán sobre las elecciones, le guste a la autoridad electoral o no. Será de beneficio para todos, que los datos que aparezcan en los medios sean lo más precisos posibles.

En consecuencia, la autoridad electoral tendrá que destinar algunos recursos a la administración de la información, por encima y más allá del papel que cumpla en la regulación de los medios de comunicación.

Algunos de los principios fundamentales en el manejo de la relación con los medios durante un proceso electoral son:

- *La autoridad electoral pondrá a su disposición toda la información posible, bloqueando solo aquella información cuya revelación sea susceptible de comprometer la integridad del proceso electoral.*
- *Toda la información que difunda la autoridad electoral debe ser lo más confiable y precisa posible.*
- *La información será difundida sobre una base no discriminatoria a todos los medios, independientemente de quienes sean sus propietarios o sus lealtades políticas.*

La relevancia de estos principios reside en que, si son violados, los objetivos de informar al electorado y conservar su confianza en el proceso pueden resultar afectados, algunas veces de manera irreparable. En las nuevas democracias, con un historial de censura o control gubernamental sobre los flujos de información, estos principios pueden representar una ruptura de los viejos hábitos. La tentación de retener información o de ofrecerla de manera preferencial a ciertos periodistas, es algo que los oficiales electorales deben resistir.

Un problema práctico, tanto en una democracia consolidada como en una emergente, reside en asegurar la consistencia de la información generada por la autoridad electoral. La designación de un jefe de prensa o la creación de un área de comunicación, son una forma de asegurar que la autoridad habla con una sola voz y que los medios saben a donde recurrir para hallar la información que necesitan.

Las principales técnicas que se pueden emplear para mantener informados a los medios son:

- Capacitación de los Periodistas
- Comunicados de Prensa
- Conferencias de Prensa o Reuniones con los Medios
- Carpetas Informativas
- Centro de Prensa
- Internet

[REGRESAR](#)

1.4.3 TEMAS RELATIVOS A LA PRE-CAMPAÑA

La noción de los temas de precampaña por supuesto presuponen que existe un período de campaña específico. Algunos países, como por ejemplos Los Estados Unidos, efectivamente no imponen algún límite sobre el tiempo de duración de la campaña. Por supuesto, en muchos sistemas puede haber pequeños espacios entre las diferentes elecciones: presidenciales, legislativas, locales o provinciales - aún internacional, como en el caso de la Unión Europea.

Sin embargo, bajo cualquier sistema electoral hay algunos problemas que relacionados con las elecciones y los medios de comunicación, ocurren, esencialmente, fuera de períodos electorales. Estos son en primera instancia los relacionados con:

- Educación al votante
- Discusión sobre el sistema electoral

En términos de cobertura de los medios de comunicación los dos están claramente definidos. El informe sobre el debate acerca del funcionamiento del sistema electoral puede tener lugar únicamente en el contexto de la educación pública sobre la forma en que funciona el sistema.

El contenido de la educación al votante no es el enfoque de esta área subjetiva. Sin embargo, es probable enfocar la educación electoral en precampaña sobre diversos temas, dependiendo del sistema electoral y del contexto político:

Un buen número de países cuenta con sistemas que permiten regulares oportunidades a los partidos políticos para posicionar sus puntos de vista ante los ojos del electorado a través de programas de acceso directo. Muchas de estas consideraciones aplican al concebirse estos sistemas para asignar espacios de acceso directo durante las elecciones. Por supuesto que estos temas serán de mayor trato para legisladores y reguladores de transmisiones que para los administradores electorales. Sin embargo tendrán una importante relación con la pregunta sobre cómo estará el nivel del campo de juego cuando se presente la elección.

[REGRESAR](#)

1.4.4 TEMAS DE CAMPAÑA

Para los medios de comunicación el inicio de campaña es cuando la cobertura de la elección se lleva a cabo. En contraste la fluida operación del proceso de regulación dependerá en gran medida del sistema instrumentado previo a la elección. En esta etapa se tendrá que haber resuelto el cuestionamiento fundamental, con el claro entendimiento del papel y responsabilidad que juegan los medios de comunicación y los partidos políticos:

En este punto la acreditación de periodistas debe haber iniciado. No puede pedirse con demasiado rigor que estos temas sean determinados, previo al inicio del período de campaña. La determinación de estos cuestionamientos políticos sobre bases *ad hoc* reducirá la autoridad del órgano de supervisión con relación a los medios de comunicación y creará la impresión de que algunos de éstos no está recibiendo un trato igualitario.

Si el proceso de preparación ha sido efectivamente completado, la operación del órgano regulador y de supervisión hacia los medios de comunicación durante el período de campaña se duplicará:

- Para supervisar la total adhesión a los acuerdos legales, regulaciones y procedimientos, y llevar a cabo cualquier acción necesaria para asegurarse
- Para proporcionar a los medios de comunicación con toda la información que sea necesaria para que éstos, a su vez, informen con efectividad y exactitud sobre el proceso electoral y las actividades inherentes al período de campaña.²¹

21. <http://aceproject.org/main/espanol/me/med02.htm>

[REGRESAR](#)

1.4.5 MONITOREO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL SOBRE LA COBERTURA DE LA INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD DE LAS CAMPAÑAS

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

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

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

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

En el caso de Panamá, la ley le ordena al Tribunal Electoral realizar monitoreos en medios durante los procesos electorales para conocer el grado de cobertura que cada uno de ellos otorga a las nóminas presidenciales, independientemente de las campañas y espacios que hayan contratado. Esta disposición es resultado de una

reforma adoptada en 2002 y que se aplicó por primera vez en las elecciones presidenciales de mayo de 2004.²²

22. Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Instituto Federal Electoral. Carlos Navarro Fierro. México, 2005, p.p. 86-87

[REGRESAR](#)

1.4.6 EMISIÓN DE INFORMES SOBRE LA JORNADA ELECTORAL

Una vez iniciada la votación, el papel de los medios sufre un cambio con relación al presentado en el período de campaña - se pueden concebir reglas específicas que regulen este cambio. En la práctica, el cambio puede tener lugar con anticipación mediante la imposición de una prohibición de los reportes sobre campañas electorales, encuestas de opinión, transmisiones de acceso directo y propaganda - o todos en conjunto.

Los temas planteados en una prohibición sobre la emisión de informes durante la votación se vuelven proporcionalmente más complejos en función de la duración de la jornada electoral, así como la extensión geográfica del país. En este último caso, si el electorado vota en distintas zonas horarias, le imprime un tanto más de complejidad ya que se puede disponer de los resultados en una zona antes de que estén listos en alguna otra.

En esencia hay dos elementos a considerar:

- La preservación de la integridad del proceso electoral y la seguridad del voto
- Asegurar que la emisión extemporánea de información no influya de ninguna manera en la emisión del voto

La primera de ellas es mucho más directa que la segunda. Normalmente no resulta complicado conseguir un equilibrio entre permitir a los medios cierta difusión de la información sobre el proceso electoral, pero asegurando que no se atente contra la secrecía y seguridad de los electores.²³

23. <http://aceproject.org/main/espanol/me/med07.htm>

[REGRESAR](#)

1.4.7 INFORMACIÓN POST ELECTORAL

El interés de los medios en una elección no cesa con el anuncio de los resultados. Se trata de una historia continua, que se traslada a la toma de posesión de quienes resultaron electos, la formación de un nuevo gobierno y así sucesivamente.

Sin embargo, para la autoridad electoral cualquier regulación formal de los medios culmina con el anuncio de los resultados. Empero, está es un área donde la participación formal de los medios puede seguir adelante. Si los resultados son impugnados, se abrirá una nueva historia que sin duda cubrirán los medios. Deben hacerlo de acuerdo con las normas profesionales que normalmente rigen la cobertura informativa de los procesos judiciales.

Sin embargo, se puede producir un giro importante si el comportamiento de los medios forma parte de la impugnación de los resultados. Este ha sido el caso en algunas elecciones, como las de Kenia en 1997. Los resultados de los monitoreos de los medios pueden ser utilizados como evidencia y los métodos de regulación de la autoridad electoral pueden ser sometidos a escrutinio.²⁴

24. <http://aceproject.org/main/espanol/me/med.htm>

[REGRESAR](#)

CAPITULO II

MARCO JURIDICO

2.1 BASE CONSTITUCIONAL

2.1.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Organismo Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con

representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

[REGRESAR](#)

2.2 BASE LEGAL

2.2.1 LEY FEDERAL DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA

Artículo 1o.- Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.

Artículo 5o.- La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:

I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;

II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;

III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.

IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

Artículo 63.- Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.

Artículo 77.- Las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general nacionales o internacionales.

Artículo 79-A. En cumplimiento de la función social de la radiodifusión a que se refiere el artículo 5 de esta ley, en la difusión de propaganda electoral, los concesionarios observarán las siguientes disposiciones:

I. Tratándose de elecciones federales, deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los ingresos derivados de dicha contratación, conforme a la metodología y formatos que al efecto emita ese Instituto en el Reglamento de Fiscalización respectivo;

II. Atenderán los requerimientos de información en la materia que les formule el Instituto Federal Electoral;

III. Tratándose de concesionarios, éstos ofrecerán tarifas equivalentes a la publicidad comercial, y

IV. El Instituto Federal Electoral, durante los procesos electorales federales, será la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas, y dictará las medidas necesarias para ello.

Artículo adicionado DOF 11-04-2006

Artículo 80.- Serán responsables personalmente de las infracciones que se cometan en las transmisiones de radio y televisión, quienes en forma directa o indirecta las preparen o transmitan.

[REGRESAR](#)

2.2.2 CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

TITULO TERCERO

De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos

Artículo 41

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos de los artículos 42 al 47 de este Código;

b) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia.

c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y

d) Participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

CAPITULO PRIMERO

De las prerrogativas y acceso a la radio y televisión

Artículo 42

1. Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

Artículo 43

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, tendrán a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes, en los términos de los artículos 44 al 47 de este Código.

2. La Comisión de Radiodifusión será presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Cada uno de los partidos políticos tendrá derecho de acreditar ante la Comisión, un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

Artículo 44

1. Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación.

2. Los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el párrafo anterior, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

3. Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales.

4. Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos políticos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos.

Artículo 45

1. Los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas se hará mediante sorteos semestrales.

2. Los partidos políticos deberán presentar con la debida oportunidad a la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos para la producción de sus programas, que se realizarán en los lugares que para tal efecto disponga ésta.

3. La Comisión de Radiodifusión contará con los elementos humanos y técnicos suficientes para garantizar la calidad en la producción y la debida difusión de los mensajes de los partidos políticos.

Artículo 46

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determinará las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones. Asimismo, tomará las previsiones necesarias para que la programación que corresponda a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.

2. Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. Se cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia.

3. La Dirección Ejecutiva gestionará el tiempo que sea necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del Instituto así como las de los partidos políticos.

Artículo 47

1. Los partidos políticos, durante las campañas electorales, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo previsto en el artículo 44 de este Código, tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión:

a) En el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión;

b) En los procesos electorales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponderá al 50% de los totales previstos en el inciso anterior; y

c) Durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente al tiempo a que se refiere el inciso a) anterior, se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Los promocionales que no se utilicen durante el mes de que se trate, no podrán ser transmitidos con posterioridad.

2. Del tiempo de transmisión previsto en el inciso a), así como los promocionales previstos en el inciso c) del párrafo 1 de este artículo, corresponderá a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión un 4% del total. El resto se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión conforme a lo previsto en el párrafo 3 de este artículo.

3. El tiempo de transmisión y el número de promocionales a que se refieren respectivamente, los incisos a) y c) del párrafo 1 de este artículo, se distribuirán entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión, de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

4. La duración de los programas en radio y televisión para cada partido a que se refiere el inciso a) del párrafo 1 de este artículo, será de 15 minutos, a petición de los partidos políticos, también podrán transmitirse programas de 5, 7.5 y 10 minutos del tiempo que les corresponda, conforme a la posibilidad técnica y horarios disponibles para las transmisiones a que se refiere este artículo.

5. A fin de que los partidos políticos disfruten de la prerrogativa consignada en el inciso c) del párrafo 1 de este artículo, para la adquisición y asignación de los promocionales en radio y televisión se utilizarán el o los catálogos a que se refieren los párrafos 2 y 3 del artículo 48.

6. La Secretaría Ejecutiva entregará los catálogos mencionados en el párrafo anterior a la Comisión de Radiodifusión, la que sorteará los tiempos, estaciones, canales y horarios que les correspondan a cada partido político atendiendo a lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 anteriores.

7. La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral tomará los acuerdos pertinentes a fin de que el ejercicio de estas prerrogativas, en los procesos electorales extraordinarios, se realicen con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión, para los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales. Este tiempo de transmisión de los partidos políticos no se computará con el utilizado en las emisiones del tiempo regular mensual a que se refiere el artículo 44 de este Código.

Artículo 48

1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1 inciso c).

2. La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicitará oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos períodos: el primero, del 1o. de febrero al 31 de marzo del año de la elección; y el segundo, del 1o. de abril y hasta tres días antes del señalado por este Código para la jornada electoral. Dichas tarifas no serán superiores a las de publicidad comercial.

3. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realice el Consejo General en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. El segundo catálogo será proporcionado en la sesión que celebre el Consejo General correspondiente al mes de enero.

4. Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, conforme al primer catálogo que les fue

proporcionado, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y a más tardar el 31 de enero del año de la elección, para las campañas de senadores y diputados. Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la misma Dirección Ejecutiva, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos del segundo catálogo que les fue proporcionado, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 15 de marzo del mismo año para las campañas de senadores y diputados.

5. En el evento de que dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, aplicará, en su caso, el procedimiento siguiente:

a) Se dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo; el resultante será el tiempo que cada partido político podrá contratar. Si hubiese tiempos sobrantes volverán a estar a disposición de los concesionarios o permisionarios y no podrán ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos.

b) (Se deroga).

c) (Se deroga).

d) (Se deroga).

6. En el caso de que sólo un partido político manifieste interés por contratar tiempo en un canal o estación, podrá hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como el tiempo disponible para efectos de este artículo.

7. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, del primer catálogo, deberá finalizar a más tardar el 15 de enero del año de la elección para la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 28 de febrero del mismo año, para las campañas de senadores y diputados. Para el segundo catálogo, el reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, deberá concluir el 15 de abril del mismo año.

8. Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación a que se refiere el párrafo anterior, el instituto procederá, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a dar a conocer los tiempos, canales y estaciones para cada uno de los partidos políticos, con el objeto de que lleven a cabo directamente la contratación respectiva. De igual manera, la propia Dirección

Ejecutiva comunicará a cada uno de los concesionarios o permisionarios los tiempos y horarios que cada uno de los partidos políticos está autorizado a contratar con ellos.

9. En uso de los tiempos contratados por los partidos políticos en los términos de este Código en los medios de cobertura local, los mensajes alusivos a sus candidatos a Presidente, diputados y senadores, sólo podrán transmitirse durante los períodos de campaña a que se refiere el artículo 190, párrafo 1, de este Código.

10. El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

11. En los años en que sólo se elija a los miembros de la Cámara de Diputados, únicamente se solicitará y utilizará el segundo catálogo de horarios, tiempos y tarifas a que se refieren los párrafos anteriores de este artículo.

12. La Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General.

13. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

14. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, solicitará a los medios impresos los catálogos de sus tarifas, y los que reciba los pondrá a disposición de los partidos políticos, en las mismas fechas previstas para la entrega de los catálogos de radio y televisión previstas en el párrafo 3 de este artículo.

CAPITULO SEGUNDO

De las Campañas Electorales

Artículo 182

1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

3. Se entienden por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Artículo 185

1. La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.

2. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7o. de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.

[REGRESAR](#)

2.2.3 CODIGO PENAL FEDERAL

Artículo 403.

...

XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentre en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

[REGRESAR](#)

2.3 OTRAS DISPOSICIONES LEGALES

2.3.1 DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse

periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

[REGRESAR](#)

2.3.2 ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE RADIO, TELEVISION Y CINEMATOGRAFIA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN

...

XXII.- Proveer lo necesario para el uso del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión;

XXV.- Colaborar con la Comisión de Radiodifusión para transmitir los programas de los partidos políticos por radio y televisión, según lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sus disposiciones reglamentarias y demás normas aplicables;

<http://www.segob.gob.mx>

[REGRESAR](#)

CAPITULO III

INICIATIVAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1. Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

OBJETO

La iniciativa busca actualizar el marco legal aplicable a las actividades de las Agrupaciones Políticas Nacionales, a fin de abrirles la posibilidad de acceder a los medios masivos de comunicación, particularmente a los públicos. Además, se establecen facilidades de acceso a medios postales y telegráficos para la difusión de sus estudios

La iniciativa fue presentada por los siguientes legisladores: Ramón Valdés Chávez de Convergencia, y César Horacio Duarte Jáquez, Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez, Beatriz Pagés Rebollar, María Mercedes Colín Guadarrama, Jesús Ramírez Stabros, Enrique Benítez Ojeda, Carlos Armando Biebrich Torres, José Rosas Aispuro Torres e Ismael Ordaz Jiménez, del grupo parlamentario del PRI.

Comisión Permanente (Turnado a Diputados)

08/08/2007

Convergencia

PRI

LX Legislatura

2. Con proyecto de decreto que crea la Ley Federal de Partidos Políticos Reglamentaria del Artículo 41 Constitucional y se derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

OBJETO

La iniciativa tiene por objeto reglamentar el artículo 41 de la Constitución a fin de regular la vida interna de las organizaciones políticas con registro, estableciendo sus derechos y obligaciones, constitución y registro, estructura, organización y funcionamiento, democracia interna, derechos de sus militantes, acceso a los medios informativos, así como el financiamiento de propaganda impresa. También regula las formas de financiamiento y el régimen fiscal de los partidos, coaliciones y frentes, y lo referente a la rendición de cuentas de dichas organizaciones.

PUBLICACION EN LA GACETA PARLAMENTARIA

31/07/2007

Comisión Permanente (Turnado a Diputados)

Dip. Eduardo Sergio De la Torre Jaramillo

LX Legislatura

3. Con proyecto de decreto que propone la reforma a los artículos 41, 42, 43, 44, 47, 48, 177 y 182 -A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

OBJETO

La iniciativa determina los parámetros, duración y espacios destinados al uso de los tiempos oficiales usados y otorgados a los partidos políticos en tiempos de campañas electorales, sean éstas locales, estatales o federales.

A nombre propio y de los diputados César Horacio Duarte Jáquez (PRI), Jorge Zermeno Infante (PAN), Camerino Eleazar Márquez Madrid (PRD) y Patricia Obdulia de Jesús Castillo Romero (Convergencia).

13/06/2007

Comisión Permanente (Turnado a Diputados)

LX Legislatura

4. Con proyecto de decreto que reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

OBJETO

La iniciativa tiene por objeto disminuir los gastos en promocionales y programas de larga duración en radio y televisión privadas durante el proceso electoral. Para ello propone: 1) extender el plazo a 120 días previos a la jornada electoral; 2) prohibir la difusión de programas sociales por los tres niveles de gobierno y la contratación de propaganda electoral por cualquier ente distinto a los partidos políticos; 3) el Ejecutivo federal supervisará la distribución de los tiempos fiscales otorgados por las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal y 4) dicha distribución se realizará así: 40% al poder Ejecutivo federal, 30% al poder Legislativo, 10% al poder Judicial y 20% a los entes autónomos.

A nombre propio y de los legisladores Cobo Terrazas Diego y Francisco Agundis Arias del PVEM.

27/06/2007

PVEM

LX Legislatura

Comisión Permanente (Turnado a Diputados)

5. Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OBJETO

La iniciativa propone: 1) limitar los tiempos de campañas, 2) establecer facultades y principios para regular precampañas, 3) reducir el financiamiento público a los partidos y obligarlos a reintegrar los bienes adquiridos en caso de disolución o pérdida del registro, 4) dar más atribuciones al TEPJF, 5) establecer la obligación de devolver los bienes y derechos adquiridos por los partidos políticos en caso de

pérdida del registro, 6) otorgar mayores facultades al IFE para asegurar su adecuada conducción del proceso electoral, 7) establecer el primer domingo de julio para la realización de los comicios locales en toda la República, y, 8) obligar a las legislaciones locales a incorporar límites a campañas, regulación de precampañas y otorgar facultades amplias de fiscalización a organismos electorales.

14/09/2006

PANAL

LX Legislatura

Cámara de Diputados

6. Con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

OBJETO

Los legisladores proponen legislar en materia de campañas y precampañas con el propósito de reducir sus costos, propiciar contiendas equitativas, disminuir los períodos de campaña y regular el acceso a los medios electrónicos de comunicación.

Destacan los siguientes puntos: a) prohibir el gasto en medios de comunicación y que se utilicen los tiempos oficiales del Estado; b) establecer plazos cortos a los períodos de precampaña; c) establecer topes a los gastos de precampaña al interior de los partidos; d) sanción a los actos de precampaña que no se ajusten a las reglas; e) regular toda la etapa preparatoria de la elección, y hasta el inicio de las campañas electorales constitucionales, cualquier acto de promoción, proselitismo y publicidad; f) la obligación de presentar ante el IFE, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban los partidos, así como su empleo y aplicación respecto de los actos de precampaña en las contiendas internas para elegir candidatos.

A nombre propio y de los legisladores Ríos Camarena Alfredo Adolfo (PRI), Camerino Eleazar Márquez Madrid y Alejandro Chanona Burguete.

25/07/2007

Comisión Permanente (Turnado a Diputados)

PRI

LX Legislatura

7. Con proyecto de decreto que reforma y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para garantizar la equidad y el control de los medios de comunicación en los procesos electorales.

OBJETO

La iniciativa busca prohibir de manera expresa que los partidos políticos contraten espacios en radio y televisión. Por otra parte, establece la ampliación de manera sustantiva del número de promocionales que el IFE pueda adquirir para los procesos electorales. El incremento propuesto será de 250 mil en radio y de 20 mil en televisión en cobertura nacional, con duración de 20 segundos, para ponerlos a disposición de los partidos políticos, de los cuales al menos 50% deberán

transmitirse en un horario de 20:00 a 23:00 horas. En los procesos en los que únicamente se elijan diputados federales, sólo se podrán adquirir hasta el 50% de los promocionales señalados.

Para ello, reforma los artículos 41, 43, 47, 48, 182-A, 270 y 272 del COFIPE. Además, se derogan los párrafos 6 y 9 del artículo 48, el inciso c) del párrafo 2, así como el párrafo 5 del artículo 182-A, de la citada legislación.

La iniciativa fue presentada a nombre de los legisladores Alejandro Chanona Burguete (Convergencia), Miguel Ángel Jiménez Godínez (PANAL) y Marina Arvizu Rivas (Alternativa).

08/08/2007

PT

PASC

PANAL

Convergencia

LX Legislatura

Comisión Permanente (Turnado a Diputados)

8. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del Código Penal Federal y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

OBJETO

La iniciativa propone: 1) crear la segunda vuelta en la elección presidencial; 2) disminuir los costos de las campañas eliminando la contratación de tiempos en los medios electrónicos; 3) incrementar los tiempos oficiales de acceso a radio y televisión; 4) disminuir los tiempos de campaña para iniciar del 1° de mayo hasta tres días antes de la elección; y, 5) prohibir que los organismos empresariales y organizaciones civiles contraten publicidad para denostar partidos o candidatos.

06/02/2007

Cámara de Diputados

06/02/2007

PRD

LX Legislatura

PUNTOS DE ACUERDO DE LA LIX LEGISLATURA

1. Por el que se exhorta al Instituto Federal Electoral a dar cabal cumplimiento de las normas legales establecidas en relación con los gastos, transmisión y formas de contratación de la publicidad electoral en medios electrónicos de comunicación. El dictamen contempla las propuestas presentadas por los senadores Cesar Raúl Ojeda Zubieta (PRD) y Javier Corral Jurado (PAN).

06/12/2005

2. Por la que el Senado de la República solicita se instruya a las Comisiones de Gobernación; y de Estudios Legislativos, trabajar en conferencia con sus homólogas en la Cámara de Diputados, a fin de incluir a los medios de comunicación en la reforma electoral.

Legislador propone instruir a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos para que soliciten a sus homólogas de la Cámara de Diputados, reuniones en conferencia con el objeto de estudiar y dictaminar las iniciativas que en materia electoral se han presentado. Asimismo solicita que en dicho dictamen, los temas relacionadas con la regulación de los medios electrónicos de comunicación y el financiamiento privado sean abordados e incluidos con la amplitud que merecen, en consideración a la trascendencia que tienen en los procesos electorales.

20/04/2004

[REGRESAR](#)

CAPITULO IV

OPINIONES DE ESPECIALISTAS

4.1 SEMINARIO INTERNACIONAL: “CONDICIONES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL: FINANCIAMIENTO PARTIDIARIO Y ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN” (CELEBRADO EL 9 Y 10 DE AGOSTO DE 2007 POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN E IDEA INTERNACIONAL)

Dr. Daniel Zovatto (Argentina)
Dr. Juan Ignacio García (Chile)
Dr. Torcuato Jardim (Brasil)
Dr. Guillermo Reyes (Colombia)
Dr. Juan Rial (Uruguay)
Dr. Ulrich Von Alemann (Alemania)
Dr. Cecilio Ortiz (España)

El Financiamiento político en América Latina: situación actual y tendencias

DR. DANIEL ZOVATTO

La democracia no tiene precio pero si un costo de funcionamiento.
El dinero en política representa una amenaza para el principio de la igualdad ciudadana ya que puede desequilibrar la competencia entre candidatos.

Actualmente los partidos políticos destinan entre el 60% y el 70% del gasto de campaña a los medios de comunicación.

Combinación de múltiples factores que provocan que la regulación inadecuada. El régimen de sanciones es el “talón de Aquiles” de las reformas en América Latina (las reformas no tienen dientes). Habría que dotar a estos marcos jurídicos de mayores mecanismos de control y sanción.

Excesivos gastos electorales. Bajar el costo a la política pero pelear con los medios es poco probable. Diputados, senadores tendrían que crear un solo bloque para ponerse de acuerdo al respecto, crear consensos.

Para lograr un sistema de financiamiento adecuado, el autor recuerda que éste se debe construir no solo en función de los objetivos de la reforma (equidad, transparencia, rendición de cuentas) y sus efectos deseados sino en cuanto al grado de eficacia de las normas (adaptadas al contexto de cada país) y sus efectos no deseados (legislación interminable, sobre-regulación)

El proceso de reforma debe de ser parte integral de una reforma político-electoral y consecuentemente la reforma del sistema de financiamiento tiene que ser articulada en función de la reforma que se haga de las otras dimensiones (ej. regulación de pre-campañas).

LA EXPERIENCIA CHILENA

DR. JUAN IGNACIO GARCÍA

Existe la prohibición expresa de la propaganda en muros, postes, puentes y cualquier otra obra del mobiliario público. En el caso de las municipalidades, se colocan tableros o murales especiales en los sitios más frecuentados de su territorio con las listas de candidatos.

Los candidatos tienen derecho para elecciones presidenciales y parlamentarias (más no municipales), a una franja gratuita, es decir, un tiempo determinado y gratuito para la transmisión de propaganda en los canales abiertos. En la prensa escrita y la radio, se puede publicar o emitir la propaganda electoral que se contrate libremente, pero no se puede discriminar en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas.

Las infracciones a las normas a la ley de transparencia y gasto electoral son sancionadas con multas que van del 30 al 50% de lo que haya sobrepasado el límite del gasto electoral, o también directamente al beneficio fiscal a aquellos candidatos o partidos que reciban indebidamente financiamiento público. En el caso de que funcionarios públicos estén involucrados, la Contraloría General de la República es la encargada de proceder.

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

DR. TORQUATO JARDIM

En Brasil la Constitución Federal (1988) garantiza a los partidos políticos acceso gratuito a la radio y a la televisión.

Asimismo, la Ley de los Partidos Políticos, en título propio reglamenta minuciosamente el ejercicio de esa facultad (artículos 45-49). Fijado el horario de las 19:30 horas a las 22:00 horas, la ley, además veda la propaganda pagada y limita la exclusividad de la transmisión a la difusión de los programas partidarios, la transmisión de mensajes a los afiliados sobre la ejecución del programa partidario, la realización de eventos y de las actividades en el Congreso del partido y la divulgación de la posición del partido con relación a temas político-comunitarios.

El principio fundamental es la equidad. El acceso gratuito se ofrece a todos los partidos políticos 1/3 recibe el mismo monto mientras que los 2/3 restantes del financiamiento se distribuye en proporción a la representación existente en la Cámara de diputados.

Según lo establecido por la Ley de los Partidos políticos, todos los partidos tienen acceso, 2 veces por año a la radio y la televisión por dos vías: acceso de 20 minutos en cadena nacional, otros 20 minutos cadena estatal o alternadamente a través de *spots* cuya duración es de entre 30 a 40 segundos en cadena nacional o estatal.

En lo que se refiere al acceso a los medios de comunicación en campañas electorales, se suelen establecer condiciones a los medios antes de establecer las reglas para los candidatos. En nombre de la equidad, la Ley Electoral impone a los medios de comunicación social algunas reglas de comportamiento.

En Brasil existe la obligación de votar. Esto ha provocado que las agencias de publicidad compitan por lograr mejores ganancias y se generen problemas de corrupción.

LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

DR. GUILLERMO REYES

En Colombia el Estado financia las campañas (presidenciales y de cargos de elección popular), a los partidos políticos y las consultas de los partidos.

Para las campañas presidenciales se entrega una parte del monto del financiamiento previamente a la campaña y otra después, aunque cuando fue establecida reelección debieron realizarse reformas para limitar los beneficios que podía tener un candidato presidente y construir así condiciones de igualdad con los demás candidatos.

Existen topes de campaña y se establecen sanciones severas para quien no respete estos montos; asimismo Colombia ha adoptado un esquema tanto preventivo como represivo para el control del financiamiento de partidos; el primero a través de una campaña llamada del voto limpio que pretende promover una cultura de respeto y compromiso de buenas prácticas electorales, asimismo se firman convenios de transparencia y se obliga a las autoridades locales a vigilar su cumplimiento.

Respecto de los medios de comunicación se garantiza a los partidos políticos el acceso en forma gratuita para divulgación política y propaganda electoral; asignando los tiempos mediante sorteo y estableciendo restricciones a los períodos en que puede ser difundida ésta última con sus respectivas sanciones en caso de incumplimiento.

CONFERENCIA MAGISTRAL

Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación

DR. JUAN RIAL

México no ha tenido dictaduras militares durante la segunda mitad del siglo pasado; lo cual le ha permitido desarrollar una experiencia democrática más sofisticada.

Respecto del acceso a los medios, deben tomarse en cuenta las demandas sociales de hoy en día; es decir, antes tenía cierto sentido tomar sólo en cuenta la fuerza parlamentaria o electoral porque había pocos nuevos actores políticos, situación que cambió hasta nuestros días y que obliga a introducir una base

igualitaria para que todos los partidos políticos compitan en las mismas condiciones.

Muchas personas temen abordar el tema de los medios de comunicación y ello se debe a la doble naturaleza que tienen los mismos y que los hace navegar en una constante ambigüedad: por una parte pueden ser portavoces de la población y por otro representar intereses particulares.

Son una solución porque sus cualidades técnicas ofrecen ciertos beneficios de comunicación incluso a la población de estratos bajos; pero, también son un problema por los intereses que en un momento determinado puede representar.

La solución más recurrente para intentar controlarlos es la que considera que se deben elaborar leyes precisas, lo cierto es que toda norma siempre está un paso atrás del cambio tecnológico y por tal razón, lo más conveniente es hacer leyes tipo marco, un tanto flexibles, de modo tal que puedan adaptarse a los cambios de las circunstancias.

Pero, siendo que la labor es regular la relación entre la democracia y el mercado y que en ocasiones éstos pueden representar intereses contrarios, la mejor solución no será sólo jurídica sino también política pues lo legal siempre tiene forma de eludirse.

También debe preverse que existen otras formas de influir en la población que no necesariamente son radio y televisión, como las encuestas que son publicidad indirecta que no es fácil controlar, además de que las personas no se dan cuenta de la influencia que tiene en ellos.

Este tipo de publicidad (la indirecta) convierte las campañas en algo permanente y no es factible intentar regular que sólo en determinados períodos se hable de política, no es realizable.

El medio es parte de una estructura de mercado y tiene sus reglas, que generalmente es confrontativa con una democracia muy amplia, lo cual no implica que no tenga compromiso con ella, lo que debe hacerse son las correcciones respecto del mercado de medios y el régimen capitalista.

LA EXPERIENCIA ALEMANA

DR. ULRICH VON ALEMANN

¿De dónde proviene su financiamiento? En Alemania los partidos presentan a la autoridad sus ingresos y gastos en forma anual, en forma escrita y en internet. Los partidos políticos tienen una membresía, y por ello son sus miembros los que aportan los recursos sea como civiles o como autoridades que tienen que dar parte de su sueldo para tal fin; también se admiten donativos por personas físicas

o morales, no hay límite para este financiamiento salvo en el monto y en su registro; por último se destinan algunos fondos públicos para los partidos políticos pero no los candidatos, éstos son proporcionales a la fuerza electoral y a los donativos minoritarios.

Los donativos sólo son permitidos donde no hay ninguna intención del todo, aunque es un criterio un tanto idealista, pues las grandes donaciones siempre se prestan a cuestionamiento. No pueden ser en efectivo y anónimos o que provengan a de una empresa que es propiedad del Estado.

Los partidos políticos suelen tener fundaciones de desarrollo político y tienen representaciones en otros países, a través de éstas obtienen más recursos.

Casi la mitad de las estaciones de televisión en Alemania son públicas, el tiempo libre gratuito en el aire se asigna conforme al tamaño del partido político y aún los más pequeños pueden acceder a ello aunque las campañas casi no se dan en televisión y se hacen prácticamente en forma tradicional, las calles se llenan de propaganda.

Los partidos políticos utilizan los recursos en tres rubros: casi un 60% en gastos de manutención para oficinas, sueldos y actividades cotidianas; 30 % gastos de campaña.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

DR. CECILIO ORTIZ

En España hay financiación tanto pública como privada: cada una tiene peculiaridades según se trate de procesos electorales o no. Durante los procesos electorales, el financiamiento público prevé subvenciones por envío de propaganda electoral y por actividades ordinarias y gastos de seguridad; tienen en común que no se perciben por todos los partidos políticos.

Para recibir estos recursos se requiere lo siguiente: como partido tener candidato y que éste adquiera la condición plena del mismo lo cual debió preverse por la presencia de entidades con influencias terroristas; que presenten los informes de ingresos y egresos de sus gastos ante el Tribunal de Cuentas; y que cumplan con los límites máximos de gastos impuestos por la ley que incluyen sublímites para gastos en propaganda y publicidad electoral.

Acceso a medios de comunicación; no hay obligación de ningún medio a facilitar espacios a los partidos políticos fuera de los períodos electorales, aunque este tema es relativamente no cuestionado.

Jurídicamente sólo se ha impuesto una obligación a los medios de titularidad pública y privada (excluyendo los medios de radio privado y prensa) para respetar el pluralismo político, lo cual puede ser defendido a través de acciones legales.

La publicidad se limita a inserciones en prensa y radio y está prohibida la publicidad en televisión. No pueden ocupar más del 25% de sus gastos para actividades publicitarias y no más del 20% en inserciones en prensa y radio.

Hay una desigualdad en el acceso a medios no todos tienen derecho a un espacio y ello se debe al sistema de partidos y la forma de presentar candidatos que puede ser también a través de agrupaciones de electores.

Un tipo de financiamiento indirecto, los Ayuntamiento están obligados a poner a disposición de las Juntas Electorales locales y por ende de los partidos lugares y espacios públicos para colocar propaganda.

[REGRESAR](#)

CAPITULO V

PROPUESTAS REALIZADAS EN FOROS

5.1 FORO DE CONSULTA PÚBLICA PARA LA REFORMA DEL ESTADO

1.- REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES MINIMAS QUE DEBERA CONCRETAR LA LX LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION, EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO.
DR. ELIAS HUERTA PSIHAS PLATON. DISTRITO FEDERAL

2.- DEL MONITOREO DE CUANTITATIVO AL CUALITATIVO DE NOTAS EN NOTICIARIOS DE RADIO Y TELEVISION.
MTRO. RAFAEL DE LA GARZA TALAVERA. VERACRUZ
EL COLEGIO DE VERACRUZ

3.- REGIMEN DE PRERROGATIVAS
C. JORGE CHRISTIAN BERNAL MORENO. DISTRITO FEDERAL

4.- COMUNICACIÓN ELECTORAL
LIC. JAIME CASTAÑEDA SALAS. DISTRITO FEDERAL

5.- MEDIOS, DINERO Y EQUIDAD
CENTRO DE ESTUDIOS DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN DE LA FACULTD DE CIENCIAS POLITICAS DE LA UNAM.

6.- PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL ESTADO SOBRE REGULACION DE CONTENIDOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.
LURDES BARBOSA. DISTRITO FEDERAL

[REGRESAR](#)

CONCLUSIONES

1.- Las iniciativas de ley de los congresistas concuerdan básicamente en:

- 1.- Equidad en el acceso a los medios de comunicación;
- 2.- Uso de los partidos de los tiempos oficiales en radio y televisión durante las campañas electorales;
- 3.- Prohibición a los particulares de contratar propaganda electoral en los medios de comunicación, y
- 4.- Regulación de la publicidad gubernamental.

2.- Las propuestas presentadas en la Consulta Pública para la Reforma del Estado van muy de la mano con las presentadas por los legisladores siendo los temas más recurrentes: la regulación y equidad en el acceso a los medios de comunicación. Destacando, dados los tiempos y constante actualización, el de incorporar nuevas técnicas.

3.- Los especialistas de acuerdo a las experiencias de los países Latinoamericanos coinciden en que es necesario que las sanciones en la regulación de los medios deben ser más duras, que el acceso a los medios de comunicación son los elementos fundamentales en las elecciones, no tenerle miedo a las nuevas tecnologías para implementarlas en los medios de comunicación, y, que la publicidad resulta violenta según los rasgos culturales de cada país.

En el citado Seminario, se expresó que México ha dado un ejemplo de democracia con la creación del Instituto Federal Electoral, por lo que, las reformas que nuestro país necesita no resultan ser estructurales.

4- Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal Electoral

- 1.- No existe impedimento para que los militantes, simpatizantes e incluso el candidato realicen aportaciones en efectivo.
- 2.- Un mensaje político no sólo se da con propósito de una campaña electoral sino que también se promueve la participación del pueblo en la vida democrática del país.
- 3.- Tomar en cuenta el medio que se utiliza para la divulgación de propaganda, ya que de ella dependerá que se cumpla con el plazo indicado para su retiro.
- 4.- Los efectos de la propaganda pueden ser: captar y reducir el número de adeptos e incluso generar abstencionismo.

La jurisprudencia internacional subraya los puntos afines de que los monopolios en los medios constituyen una interferencia inaceptable a la libertad de expresión y que los medios estatales o públicos tienen la obligación de difundir puntos de vista distintos a los del gobierno en turno.

5. La experiencia internacional revela que no hay una respuesta definitiva sobre la forma de equilibrar la libertad de expresión y la protección de otros derechos. Precisamente porque es un equilibrio, la respuesta será determinada por circunstancias de carácter nacional y local, así como también por el contexto en particular.

6.- Se requiere regular a los medios de comunicación más que a los gobiernos con los medios.

[REGRESAR](#)

FUENTES DE INFORMACION

ACE Proyecto. The electoral knowledge Network.

Elections Canada. <http://www.elections.ca/>

EISA. <http://www.eisa.org.za/>

Instituto Federal Electoral - Mexico. <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife>

IFES. Democracy at large. <http://www.ifes.org/>

International IDEA. <http://www.idea.int/>

United Nations Development Programme (UNDP). <http://www.un.org/esa/>

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), United Nations Electoral Assistance Division

<http://www.mediastudies.org/nq5.html>.

<http://www.trife.org.mx>

<http://www.segob.gob.mx>

<http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/>

<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Del Castillo Del Valle Alberto, Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal, Edal Ediciones, S.A de C.V., Primera Edición, 1997

Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Instituto Federal Electoral. Carlos Navarro Fierro. México, 2005

Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox. Lorenzo Córdova y Ciro Murayama. Editorial Cal y Arena. México, 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Radio, Televisión y Cinematografía

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Código Penal Federal

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Seminario Internacional: “Condiciones de la Competencia Electoral: Financiamiento Partidario y Acceso a Medios de Comunicación” (Celebrado los días 9 y 10 de Agosto de 2007 por el Congreso de la Unión e IDEA internacional).

[REGRESAR](#)