

El papel de los medios de comunicación en las campañas políticas

Francisco Guerrero

Secretario de Asuntos Políticos (SAP)
Organización de los Estados Americanos (OEA)

Introducción

El continente americano vive actualmente el período más prolongado de convivencia democrática de su historia. El temor al autoritarismo militar parece ser ya cosa del pasado, mientras lo que se presenta es una fase de “postransición” caracterizada por los grandes desafíos que enfrentan los países de la región para expandir los derechos de ciudadanía y así asegurar la sostenibilidad democrática.¹

Si bien muchos de los aspectos que rodean los procesos electorarios, como son la equidad en la competencia entre hombres y mujeres y el financiamiento político-electoral, aún requieren ajustes, en América Latina y el Caribe, las elecciones para presidente y legisladores se realizan con regularidad y se han afianzado como el único medio de acceso a los cargos públicos. Sin embargo, estos desafíos no le restan significado a los logros alcanzados por la democracia electoral en la región que ha visto en los últimos años emerger nuevas formas de participación de grupos marginados, como los indígenas y afrodescendientes.

Con el incremento en la participación de ciertos grupos subrepresentados, el lado de la demanda, también han aumentado la oferta de alternativas políticas por fuera de las estructuras partidarias tradicionales. Las organizaciones políticas y los candidatos tienen que llegar con su mensaje a una gran masa de electores, y esto ha incrementado la importancia de poder instalar la campaña política en los medios masivos de comunicación.

La presencia en los medios, y especialmente en la televisión, se ha convertido en la forma más importante que tienen los partidos políticos y sus candidatos de comunicar sus ideas y propuestas de gobierno con el propósito de obtener votos en el proceso electoral. Si bien los medios tradicionales de propaganda, como los carteles y vallas callejeras y los actos políticos, todavía son utilizados para hacer campaña, los medios de comunicación masivos han ganado importancia en la preferencia de los candidatos al ofrecerles la posibilidad de llegar simultáneamente a un mayor número de votantes y en todos los rincones del territorio electoral.

¹ PNUD, OEA (2010) *Nuestra Democracia*, México, FCE.

Sumado a esto, en una democracia donde se desarrollan elecciones que buscan ser inclusivas, limpias, competitivas, los partidos políticos han encontrado en las nuevas tecnologías un recurso de campaña accesible e indispensable para comunicar sus ideas facilitando, a su vez, la participación de los grupos “políticamente” marginados como mujeres y jóvenes.

El rol de los medios de comunicación

Hoy es imposible negar que los medios de comunicación, a los que se suman en la actualidad el Internet y las redes sociales, son uno de los actores clave en cualquier sistema político, junto a los electores, los partidos políticos y el gobierno de turno, entre otros. Es así que la cuestión del rol de los medios de comunicación en la difusión no sólo de noticias sino de información relativa al proceso electoral en cualquier país adquiere especial importancia.

Por un lado, los medios suelen ubicarse a la par de los partidos políticos y sus candidatos a la hora de ejercer influencia sobre el proceso electoral, pero por otro lado se convierten también en aliados del electorado al establecer la agenda del debate nacional en dicho proceso por su capacidad para llegar a todos los rincones del país, en mayor o menor medida.

En este sentido, es importante -antes de entrar en el análisis de la relación entre los medios de comunicación y las campañas políticas- hacer una breve reflexión sobre los múltiples roles que desempeñan los medios en la actualidad. En primer lugar, los medios de comunicación son garantes del derecho a la información y de la libertad de expresión, y así lo entienden las democracias modernas al defender y proteger el trabajo de los medios. Al servir como canales de difusión de las obras y planes de los gobiernos de turno, los medios de comunicación desempeñan también el rol de contratistas del Estado al haberse convertido, sobre todo la televisión, en la vitrina por excelencia para dar a conocer los logros del gobierno.

Por último, debemos tener en cuenta también que los medios de comunicación son empresas que se rigen con una lógica económica que deben alcanzar la rentabilidad generando ingresos suficientes para pagar los salarios y costes de sus estructuras. Si bien es fundamental la independencia de los medios de comunicación y de los periodistas a la hora de generar críticas en materia política, no se puede desconocer que cada vez más éstos pertenecen a grandes grupos económicos que, en algunos casos, tienen intereses particulares que defienden a través de sus páginas o transmisiones.

Si bien es cierto que no son los únicos actores que pueden influir en el electorado, los actores políticos suelen ver a los medios como una fuerza movilizadora y manipuladora de la opinión pública. Esto se debe en gran medida a su propia capacidad para generar opinión pública, es decir, los temas que la sociedad piensa o analiza a partir de los contenidos que ofrecen los medios de comunicación.

Aquí es importante primero establecer la diferencia entre 2 componentes básicos de toda campaña política: el proselitismo político y la propaganda electoral a través de los medios tradicionales (carteles, banderas, etc.) y de medios electrónicos (radio, televisión e internet). En los últimos años, cada vez más el uso de los medios electrónicos de comunicación ha desplazado a las formas tradicionales de proselitismo político, como los mítines públicos, en la preferencia de los candidatos políticos a la hora de dar a conocer sus propuestas. Si bien el proselitismo político tradicional se manifiesta en un contacto más directo entre candidatos y electores, también tiene un impacto y alcance más reducido, a diferencia de la campaña a través de los medios que tiende a ser mas impersonal pero también con mayor alcance e impacto.²

Por otro lado, desde la perspectiva de los medios, es importante señalar la diferencia entre cobertura y propaganda durante la campaña electoral. Mientras que la primera se refiere a la cantidad total de espacio editorial que aparece en los medios de comunicación sobre un partido político, un candidato o candidata, o sobre un tema determinado de la campaña, la propaganda refiere una pieza comunicacional promovida por un partido o candidato y que tiene como objetivo influir en la actitud de la comunidad respecto a su propuesta de gobierno. En el caso de las campañas políticas, la primera se refiere al espacio y tiempo que el medio otorga al sujeto de la campaña, ya sea un candidato o un tema, sin que medie un costo para el partido político o el Estado ni una ganancia para el medio.

La propaganda, en su sentido más básico, presenta información parcial o sesgada para influir una audiencia; podemos hablar de “publicidad política” que busca vender un candidato o un programa de gobierno con la intención de crear una opinión política y recibir un mayor número de votos el día de las elecciones.

Este lugar relevante que ocupan los medios de comunicación en los procesos electorales, y en particular a lo largo de la campaña política, ha generado la necesidad de regular la relación entre los medios y los partidos políticos. Esta necesidad tiene como telón de fondo el debate entre la libertad de prensa y el derecho a la información: en época de campaña, el derecho a la libertad de expresión colisiona con el derecho de los políticos a expresarse y a tener las mismas oportunidades para difundir su plataforma.

La libertad de expresión, condición esencial para el efectivo ejercicio del derecho al voto, tiene una doble dimensión: una individual y una social. Por un lado, toda persona debe tener derecho a expresarse y nadie debe ser menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento. Por el otro, existe un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento de los otros.

² Lauga, Martín: “La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones”, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (compiladores): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de America Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Actualmente los partidos políticos son conscientes de la importancia de los medios de comunicación como la vía más rápida y eficiente para ganar presencia ante la opinión pública. Sin embargo, no todos los actores políticos tienen la misma capacidad para hacerlo y ahí es donde aparecen las desigualdades en la competencia electoral que la imposición de regulaciones se propone enmendar.

En este contexto, es importante no perder de vista no solo la cuestión del acceso a la información por parte de los votantes, sino también garantizar la pluralidad de opciones políticas diferentes con acceso a estas oportunidades de difusión de sus mensajes.

Modelos de regulación

En la práctica, este principio de equidad se ha ido cumpliendo gracias a la existencia de legislación tendiente a corregir estas diferencias desde la regulación de los partidos políticos o el financiamiento de la política, aspecto este último que está íntimamente ligado al rol de los medios en las campañas electorales.

En cuanto a la regulación, existen distintos modelos en la región que buscan generar condiciones de equidad en la contienda electoral, no solo para atender a la demanda de un acceso equitativo a los medios por parte de candidatos y partidos políticos, sino también en el tratamiento que los mismos dan a las diversas opciones políticas. Sin embargo, aquí es importante destacar que algunas regulaciones extremas pueden afectar el derecho a la libertad de expresión cuando lo que se propone reglamentar son los contenidos de los noticieros y de los programas televisivos o radiales.

Otro dato interesante que es que, a pesar del rápido avance del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales, la regulación de su uso con fines de campaña es un asunto pendiente y corresponde evaluar las posibilidades de hacerlo.

En América Latina, existen básicamente 3 modelos de regulación: aquellos en los que el Estado regula los espacios de radio y televisión y son otorgados de manera gratuita a las fuerzas políticas (México y Argentina), aquellos en los que no existen espacios gratuitos (Bolivia), y aquellos mixtos donde hay espacio gratuito y la posibilidad de que los partidos contraten espacios por cuenta propia (Perú).

El primer modelo ha ganado preponderancia en las legislaciones de los países de la región, como lo evidencian por ejemplo las reformas introducidas en Ecuador (2006), México (2007 y 2014) y Argentina (2009), el cual presenta 4 elementos distintivos:

1. Reducción de la duración de las campañas

La Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral sancionada en el año 2009 en Argentina introdujo importantes cambios al régimen electoral, entre ellos la duración de las campañas electorales en

medios audiovisuales, a diferencia del concepto más amplio de campañas electorales, con plazos propios. El artículo 92 de dicha ley reduce el tiempo de duración de las campañas a veinte (20) días antes de las elecciones primarias y veinticinco (25) días antes de la fecha fijada para las elecciones nacionales.

En México, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³, que regula todo lo relativo al acceso de los partidos a los medios de comunicación y que fue promulgada en mayo de 2014, establece que las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días, mientras que las campañas electorales para diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días. Los partidos podrán iniciar sus campañas electorales a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral (Art. 251).

En Ecuador, de acuerdo con el artículo 202 Código de la Democracia (CD) aprobado en el 2009, el Consejo Nacional Electoral (CNE) determinará la fecha de inicio y de culminación de la campaña electoral, que no podrá exceder de 45 días.

2. Provisión de tiempos del Estado

Durante la campaña, el Estado ecuatoriano, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de las candidaturas. El financiamiento comprenderá exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. (Art. 202 del CD)

Con la incorporación del Art. 57 de la nueva ley en Argentina, se introduce el Capítulo III bis bajo el Título III de la Ley 26.215 de Financiamiento de Partidos Políticos según el cual todos los medios de comunicación ceden gratuitamente a la Dirección Nacional Electoral espacios equivalentes al 10% de su tiempo de programación, a lo largo de todo el horario de emisión (Art 43 quater).

En México, los partidos políticos tienen acceso al uso permanente de los medios de comunicación social, correspondiendo al Instituto Nacional Electoral (INE) la administración del tiempo en radio y televisión con fines institucionales propios o de otras autoridades electorales y aquel destinado a los partidos políticos y candidatos independientes.

³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf

3. Mecanismos de distribución

En Ecuador, el financiamiento para la campaña propagandística proviene del Fondo de Promoción Electoral (FPE). De acuerdo con el Reglamento de Promoción Electoral, el monto que constituye el Fondo de Promoción Electoral (FPE) se calcula como una proporción (40%) del límite total máximo de gastos para la elección presidencial, pero el porcentaje varía según el cargo a elegir. La distribución es equitativa entre todos los contendientes. (Art. 4 al 7)

La ley mexicana, por su parte, establece en su artículo 165 el monto de tiempo que queda a disposición del INE durante los procesos electorales: 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia, de los cuales distribuirá 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión a todos los partidos políticos en conjunto en la franja horaria de las 6:00 a las 24:00 horas.

El criterio para la distribución de los tiempos de campaña en la legislación mexicana sigue la fórmula del financiamiento público del 30% y 70%: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

Según la legislación argentina, el cincuenta por ciento (50%) del tiempo el Estado cedido por los medios se distribuye por igual entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas. El restante cincuenta por ciento (50%) se distribuye entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas, de forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales (Art 43 sexies).⁴

4. Prohibición de la contratación directa

Otra de las reformas más notorias introducida por la nueva ley 26.571 en Argentina es la prohibición de contratar espacios de publicidad privada en medios masivos de comunicación (Art. 56) lo que obliga a los partidos a utilizar exclusivamente los espacios públicos otorgados por el Estado. Para esto, los medios ceden el 10% del tiempo de programación tomando como base de cálculo el promedio del horario de emisión mínima para el área primaria de servicio que es de 12 horas. Ello implica la cesión de 4.320 segundos diarios por medio de comunicación, durante 18 días en las primarias y 23 días en las nacionales. Paralelamente, con el registro de los partidos políticos que participan en las elecciones se realiza la asignación de espacios en las

⁴ Las franjas exclusivas de publicidad electoral no existen en la legislación argentina, por lo que la asignación de espacios específicos en cada medio y horario se hace con base en un sorteo informático que combina la posibilidad de emitir anuncios en la totalidad de los horarios, insertos en las tandas publicitarias regulares.

emisoras y son las agrupaciones políticas las responsables de entregar a los servicios de comunicación audiovisual los anuncios para su emisión. El control de este régimen publicitario corresponde a la Justicia Nacional Electoral, para lo cual los medios deben remitir el soporte digital de la totalidad de la programación publicitaria al Juzgado Federal competente en dicha jurisdicción.

El Código de la Democracia en Ecuador, por su parte, establece en el artículo 203 que está prohibida la contratación privada de propaganda y publicidad sobre el proceso electoral en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. El artículo 358 reitera esa prohibición, al establecer que las organizaciones políticas ni sus candidatos podrán contratar publicidad en los medios de comunicación para las campañas.

En México, la reforma del 2014 mantuvo lo establecido en la reforma legislativa anterior en el sentido que se prohíbe a los partidos políticos la contratación o adquisición de publicidad en radio y televisión (Art. 159), por sí o por terceras personas, y los partidos políticos solo podrán utilizar de manera permanente los tiempos del Estado para la difusión de sus propuestas. También prohíbe la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero.

En apoyo a la letra de la legislación vigente, el INE publicó en agosto de 2014 los [“Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Promoción del Voto y la Participación Ciudadana por parte de Organizaciones Ciudadanas durante el Proceso Electoral 2014-2015”](#). En este documento, se emiten recomendaciones a los medios de comunicación con respecto a la difusión de información y propaganda electoral con el objetivo de crear un marco de competencia electoral transparente y equitativo y propiciar una campaña electoral sin descalificaciones. El fin último, según lo manifiesta el INE, es llevar a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado.

En Argentina, la nueva ley logró igualar el terreno en términos de la capacidad de recaudación de los partidos políticos, como también las diferencias de magnitud en los aportes públicos de campaña, eliminando limitaciones a la difusión de las propuestas de las diferentes alternativas políticas. Con el nuevo régimen, que implica que los espacios de difusión no tienen costo alguno para las agrupaciones políticas, se ampliaron las posibilidades de competencia a los partidos más pequeños y se redujo la disparidad existente en el acceso a recursos económicos para solventar la adquisición de espacios en medios⁵.

⁵ Alejandro Tullio, “El régimen de campañas electorales en medios audiovisuales en Argentina”, ponencia presentada en el “Seminario hacia mayor transparencia y equidad en el sistema costarricense de financiamiento de partidos políticos”, organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia e IDEA Internacional el 4 de junio de 2013, en San José, Costa Rica.

El papel de la observación electoral internacional

A pesar de la consolidación de la democracia electoral en el hemisferio y de los avances en la regulación de la propaganda con fines electorales, la región presenta aún otros desafíos en relación al rol de los medios en los procesos electorales como ser la propiedad de los medios de comunicación y la publicidad oficial, entre otros aspectos.

Los cambios implementados en términos de la regulación de las campañas y los medios de comunicación han significado a su vez nuevos desafíos para la observación electoral internacional que debe, por un lado, dar fe de la eficacia o no de la legislación vigente y señalar en todo caso aquellos ajustes necesarios, y por otro lado promover que los países de la región continúen avanzando hacia el modelo de regulación de los espacios de radio y televisión a cargo del Estado, otorgados de manera gratuita a los contendientes en todo proceso electoral. Al mismo tiempo, la observación electoral debe poner de manifiesto la importancia de que los países y las instituciones logren ese delicado equilibrio entre la libertad de expresión y la equidad en el acceso a los medios de comunicación.

En el marco de un proceso de estandarización y profesionalización de las Misiones de Observación Electoral que despliega la OEA, el DECO ha desarrollado una metodología especializada para observar el papel de los medios de comunicación en la contienda electoral. Los datos que esta metodología recolecta acerca del proceso electoral en cuestión, permiten a la OEA examinar las condiciones de equidad en la competencia a través de datos empíricos recogidos sobre el acceso a los medios por parte de los actores políticos.

Esta metodología define a la equidad electoral como la existencia de condiciones de imparcialidad y libertad en la etapa preelectoral, el día de la elección y en la etapa post electoral, permitiendo a los candidatos y candidatas participar de la contienda electoral en relativa igualdad de condiciones. Desde la perspectiva de los medios de comunicación, esta implica una cobertura balanceada de las campañas de los candidatos que permita a los votantes tener acceso a las propuestas presentadas por las distintas alternativas políticas.

Partiendo de esta definición, la metodología identifica 4 parámetros que permiten determinar la equidad electoral en lo que respecta a los medios de comunicación:

- Atribuciones de la autoridad electoral:
 - Fiscalizar el uso de medios de comunicación y el gasto electoral dentro del marco de la ley.
 - Capacidad para aplicar sanciones a quienes actúen fuera del marco de la ley.

- Condiciones de competencia electoral:
 - Bases para el acceso a los medios de comunicación que tienen los partidos políticos.
 - Existencia o no de regulación al financiamiento público y privado que reciben los partidos, y su relación con medios de comunicación.
 - Existencia o no de regulación para la utilización de tiempo del Estado para fines electorales.
- Gasto:
 - Existencia o no de una legislación sobre topes de gasto para publicidad y propaganda en medios de comunicación.
- Comportamiento de medios de comunicación:
 - Presencia de los partidos involucrados en la contienda en los medios de comunicación.

En las Misiones de Observación Electoral de la OEA donde se ha implementado esta metodología, hemos podido recoger datos importantes sobre el acceso y el espacio de los partidos políticos en los medios de comunicación, como también sobre el rol de estos últimos en las campañas electorales. Desde el año 2001, la OEA ha podido emitir recomendaciones⁶ a los países anfitriones de estas Misiones sobre la necesidad de asegurar un marco de acceso equitativo a los medios de comunicación, y particularmente sobre la incorporación de espacios gratuitos para todos los contendientes, establecer controles sobre la duración y los topes en los gastos de campaña, y el rol de los medios de comunicación en la educación cívica electoral con más programas informativos y de debates sobre planes de gobierno.

⁶ Bolivia (2002, 2006 y 2014), Colombia (2011), Costa Rica (2010 y 2014), Dominica (2009), Ecuador (2002, 2004, 2007, 2008, 2011, 2013), El Salvador (2006, 2014), Guatemala (2007), Guyana (2001, 2011, 2015), Jamaica (2007), Panamá (2014), Paraguay (2010, 2013), Saint Kitts y Nevis (2010, 2011), San Vicente y las Granadinas (2001) y Venezuela (2006).

Conclusiones

Existe un consenso sobre el rol clave de los medios de comunicación en las campañas políticas ya que los candidatos y candidatas recurren a ellos para transmitir sus propuestas a la ciudadanía. Como consecuencia, es vital que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de libertad de prensa y con un sistema de medios capaz de transmitir la pluralidad de ideas, de manera que los votantes puedan tomar decisiones informadas a la hora de emitir el voto.

Así como la televisión ha ganado espacios en la preferencia de los candidatos a la hora de hacer campaña política, la aparición de Internet revolucionó la arena política al expandirla en tiempo y espacio. Por ser de bajo costo y de fácil acceso, Internet, y en especial las redes sociales, permiten que la ciudadanía se involucre en la arena pública de forma dinámica. Incluso el uso de celulares es una herramienta ampliamente utilizada por los partidos y candidatos para la propaganda política.

Hoy día, la masificación del uso de teléfonos inteligentes y de la conectividad a la red, ha hecho posible que cualquier ciudadano pueda participar de la campaña grabando una foto o video con su celular y subiéndolos a la red, dando lugar a un fenómeno viral que supera el alcance de la televisión más allá de los límites de su ciudad o incluso su país.

Los países del hemisferio han avanzado significativamente en la implementación de mecanismos regulatorios de las campañas electorales, pero quedan aún tareas pendientes como atender el desafío que presentan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.