

# ESTUDIOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA



Regulación de las Campañas Electorales en  
18 países de América Latina





**ESTUDIOS ELECTORALES  
EN PERSPECTIVA  
INTERNACIONAL COMPARADA**



**Concepto y desarrollo de la serie**

Carlos Navarro Fierro

**Con la colaboración de:**

Julia Almaraz Anaya  
Mariana Sánchez Rodríguez  
Alejandra Robles Ríos  
José Luis Escutia

**Diseño y Formación Editorial**

José Luis Escutia

Regulación de las Campañas Electorales  
en 18 países de América Latina

**ESTUDIOS ELECTORALES  
EN PERSPECTIVA  
INTERNACIONAL COMPARADA**  
**REGULACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES  
EN 18 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Primera edición: Noviembre de 2013

© Instituto Federal Electoral  
Coordinación de Asuntos Internacionales  
Viaducto Tlalpan Núm. 100, Col. Arenal Tepepan  
C.P. 14610, México, D.F.  
[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

---

ISBN: 978-607-7572-84-8

Impreso en México / printed in Mexico

Distribución gratuita. Prohibida su venta.

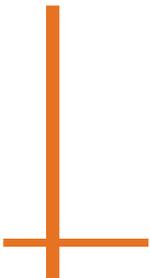


## CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	7
I. INTRODUCCIÓN.....	11
II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS Y SUS ELEMENTOS BÁSICOS.....	19
1. SOBRE EL OBJETIVO O FINALIDAD DE LAS CAMPAÑAS.....	22
2. SOBRE LOS SUJETOS FACULTADOS PARA HACER CAMPAÑA.....	23
3. SOBRE LAS ACTIVIDADES DE CAMPAÑA.....	24
4. SOBRE LOS PLAZOS PARA HACER CAMPAÑA.....	26
III. PROCESOS DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS.....	33
IV. CONTROL DE FINANCIAMIENTO.....	37
1. SUBSIDIO PÚBLICO DIRECTO.....	38
2. PROHIBICIONES O RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO PRIVADO.....	43
3. LÍMITES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA.....	46
4. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	49
V. ACCESO Y USO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	55
1. GARANTÍA DE ACCESO GRATUITO DE PARTIDOS Y/O CANDIDATOS.....	56
2. RESTRICCIONES U OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA COMPRA Y TRANSMISIÓN DE PUBLICIDAD CON FINES ELECTORALES.....	60
3. OTRAS MODALIDADES Y REGULACIONES RELACIONADAS CON EL ACCESO O USO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN PERIODOS DE CAMPAÑA O PARA FINES ELECTORALES.....	63
4. PROHIBICIONES O RESTRICCIONES RELACIONADAS CON EL CONTENIDO DE LA PROPAGANDA O LA PUBLICIDAD ELECTORAL.....	67



VI. NO INJERENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS .....	73
1. SOBRE LAS REGULACIONES RELACIONADAS CON EL USO DE BIENES O RECURSOS PÚBLICOS .....	75
2. SOBRE LAS REGULACIONES RELACIONADAS CON LA PROPAGANDA O PUBLICIDAD OFICIAL .....	76
3. RELACIONADAS CON LAS ACTIVIDADES POLÍTICO-ELECTORALES EN QUE PUEDEN PARTICIPAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS .....	76
4. RELACIONADAS CON ACTOS DE GOBIERNO O INAUGURACIÓN DE OBRA PÚBLICA .....	77
VII. ENCUESTAS Y SONDEOS SOBRE PREFERENCIAS ELECTORALES .....	79
1. PERIODO DE VEDA .....	82
2. REGISTRO DE CASAS ENCUESTADORAS .....	83
3. REQUISITOS PARA PUBLICAR O DIFUNDIR ENCUESTAS Y SUS RESULTADOS .....	83
4. SOBRE LAS ENCUESTAS A BOCA DE URNA Y LOS CONTEOS RÁPIDOS .....	85
VIII. DEBATES .....	89
IX. SANCIONES .....	93
1. ACTOS DE CAMPAÑA FUERA DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS .....	95
2. TÉRMINOS O LÍMITES PARA LA CONTRATACIÓN Y/O TRANSMISIÓN DE PUBLICIDAD EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN .....	97
3. PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS O SONDEOS ELECTORALES .....	98
4. RENDICIÓN DE CUENTAS .....	99
5. LÍMITES A GASTOS DE CAMPAÑA .....	101
6. FUENTES O MONTOS DEL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS .....	102
X. BALANCE Y COMENTARIOS FINALES .....	105
NOTAS FINALES .....	115
XI. FUENTES DIRECTAS .....	119
BIBLIOGRAFÍA .....	125
ANEXOS .....	129









## PRESENTACIÓN

En el marco de su estrategia de vinculación y cooperación internacional, iniciada con la creación de su Coordinación de Asuntos Internacionales en 1993, y bajo la premisa de que las elecciones se han ido convirtiendo en objeto de conocimientos y prácticas cada vez más especializadas, el Instituto Federal Electoral le ha concedido especial importancia al impulso de proyectos que contribuyan, precisamente, a la producción, a la difusión y/o al intercambio de conocimientos especializados en la materia desde una perspectiva global y comparada.

Con el impulso y la concreción de este tipo de iniciativas, el Instituto ha podido cumplir, además, con cuatro objetivos muy puntuales. En primer lugar, poner al alcance de todos los interesados, empezando por los propios integrantes de la institución, información que les permita conocer en detalle y en perspectiva comparada componentes clave de los regímenes electorales de distintas latitudes. En segundo lugar, producir materiales de apoyo que faciliten las misiones de observación y asistencia técnica que llevan a cabo representantes y especialistas del Instituto en otros países. En tercer lugar, respaldar las actividades del Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral que el Instituto tiene a su cargo, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por último, abrir nuevos espacios y oportunidades de intercambio y colaboración internacional en áreas de interés común.

Sobre esta base se sustenta la presentación de este segundo número de esta serie de estudios electorales comparados cuyo centro de atención de nueva cuenta recae en 18 países de América Latina, países en los que a lo largo de las últimas décadas ha sido posible introducir o restablecer una sólida institucionalidad democrática. Este común denominador, aunado a las notables afinidades y a retos comunes que enfrentan sus respectivos regímenes político-electorales, torna especialmente pertinente y relevante el

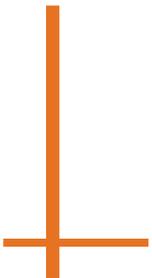


ejercicio de caracterización y contrastación que se ha fijado esta serie.

En esta segunda publicación de esta serie, se ofrece una panorámica integral y comparada sobre la forma en que se entienden y regulan las campañas electorales en 18 países de América Latina.

Esperamos que al lector le resulte útil este esfuerzo, pero además y fundamentalmente que encuentre en él un incentivo para profundizar en el estudio, la reflexión y el intercambio de impresiones sobre los temas de actualidad y trascendencia que en esta serie se han de examinar.

**Instituto Federal Electoral**







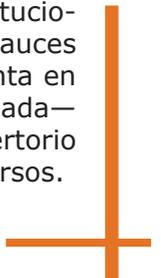


## I. INTRODUCCIÓN

La afortunada confluencia que, en mayor o menor medida, se ha dado a lo largo de los últimos lustros en el grueso de los países de América Latina entre una mayor apertura o liberalización del régimen político y la adopción de normas y mecanismos para garantizar elecciones libres, limpias y transparentes, ha comportado importantes consecuencias y transformaciones en su escenario político-electoral. Entre las transformaciones más notables figuran, sin duda, las vinculadas con la creciente pluralidad de los sistemas de partidos políticos y, con frecuencia y de manera consecuente, con una intensa competitividad en la contienda electoral.

En efecto, los sistemas de partidos (entendidos en un sentido amplio para incorporar novedosas o, al menos, variadas modalidades de organización y búsqueda de representación política) han experimentado, en casi todos los países de la región, significativas, y en algunos casos dramáticas, mutaciones que, como regla general, están reflejando la creciente pluralidad y heterogeneidad de las sociedades cuyos intereses buscan articular y representar políticamente. De manera casi concomitante, la disputa por el voto, por el acceso a los cargos de representación popular, se ha tornado más intensa y competitiva.

Si, en el plano político-institucional, el siglo XX se cerró en la región con un promisorio balance sobre el arraigo y la permanencia de normas, instituciones y procedimientos para conducir y procesar la lucha política por cauces electorales, no hay duda de que uno de los nuevos signos que despunta en los albores del nuevo siglo es el de una intensa —a veces encarnizada— competencia por el voto popular, en la que se pone en juego un repertorio cada vez más amplio y sofisticado de estrategias, instrumentos y recursos.





Así, a contraluz de un contexto general en el que subsisten, y en algunos casos se acentúan, serias asimetrías, déficits y rezagos en otros planos de la vida social y de la esfera económica<sup>1</sup>, una buena nueva es que la pluralidad y la competitividad de las elecciones se proyectan como tendencias dominantes en el escenario político-electoral de la región.

Desde esta perspectiva, no resulta nada extraño que los debates sobre los términos y condiciones bajo los que ha de darse la competencia por el voto estén adquiriendo también una creciente importancia dentro de la agenda política y legislativa. Si bien esos debates pueden remitir y concentrarse en asuntos variados y muy específicos (el financiamiento y el uso de los medios de comunicación para fines electorales han adquirido el estatus de referentes privilegiados), un eje tanto semántico como normativo capaz de referarlos es el que alude a las regulaciones sobre las campañas electorales.

No deja de sorprender que a pesar de la centralidad que, casi por definición, tiene el tema de las campañas para el estudio, el debate y la regulación de los procesos electorales, sea muy poca la literatura especializada que se ha dedicado a examinar tanto su sentido y significado, como sus desarrollos y alcances, en especial en clave comparada<sup>2</sup>.

Esa doble circunstancia —la centralidad del tema y la falta de literatura especializada que le convierta en objeto preciso de escrutinio— se convirtió en un fuerte incentivo para que este estudio se haya fijado como cometido fundamental ofrecer un panorama general y comparado sobre la situación actual, los retos y las perspectivas que enfrenta la regulación de las campañas electorales en los 18 países de América Latina en que se ha centrado esta colección. Se aspira además, y de ser el caso, a fijar un referente muy puntual que contribuya tanto a la reflexión y el debate que el tema amerita, como a alentar la producción de estudios de mayor rigor y profundidad.

En principio y bajo una acepción convencional, dotar de un significado común al término “campaña electoral” no parece revestir mayores dificultades. Su sola invocación remite, casi por definición, a un plano real o simbólico fácilmente discernible y más o menos acotado: el de un plazo delimitado durante el cual los contendientes de una elección realizan actividades de proselitismo y propaganda para tratar de conquistar el voto.

Empero, casi tan pronto como se tratan de precisar, dotar de contenido y examinar con cierto detalle los distintos componentes inmersos en esa caracterización, empiezan a surgir una serie de complicaciones. Esas complicaciones no sólo tienen que ver con los términos diferenciados bajo los que esos componentes y sus contenidos se entienden y regulan en cada caso particular y que, en última instancia, remiten a condiciones, exigencias y expectativas propias de cada contexto nacional. Sino, además y fundamentalmente, con los desafíos que plantea el proceso mismo de regulación de esta compleja problemática a la luz de las novedosas dinámicas y realidades que caracterizan hoy en día a la competencia electoral.

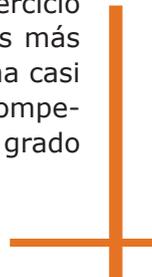


Y es que no hay duda que en la medida en que la contienda electoral se ha vuelto más competitiva y que, con ello, se busca potenciar al máximo el principio democrático de *certidumbre en las reglas e incertidumbre en los resultados*, ocurre que los contendientes tratan de echar mano de todos los medios y recursos a su alcance (que no son siempre los prescritos por la ley) para obtener las mayores ventajas posibles en la lucha por el voto ciudadano e incrementar sus expectativas de triunfo. El *quid* del asunto no sólo reside en que muchos de esos medios y recursos son cada vez más variados y sofisticados, sino además en que resultan cada vez más difíciles de encuadrar y someter a marcos reglamentarios claramente delimitados.

Y es entonces cuando la tensión, casi natural, que existe entre la proclividad de los contendientes a explorar y explotar todas las alternativas que les resulten asequibles para tomar ventaja en la competencia electoral y la exigencia de distintos grupos de opinión de que esas alternativas se regulen conforme a principios democráticos, se empieza a manifestar de manera más visible y a convertirse en centro de fuertes debates. Desde esta perspectiva, el abanico de nudos problemáticos puede ir desde las actividades de proselitismo o de propaganda electoral que se realizan antes de los plazos previstos para el inicio de las campañas —práctica tan común en algunos contextos que ha adquirido carta de naturalización en el medio la tesis (extrapolada del mundo de la comunicación política) de que hay políticos haciendo campaña de manera permanente<sup>3</sup>—, hasta aquellas que fincan las expectativas de éxito no tanto en promover las bondades de los programas o propuestas propias, como en la descalificación frontal o sutil de las de los oponentes, a las que dependiendo del contexto, del tono o de la intensidad se les denomina como campañas negras, negativas o de contraste<sup>4</sup>.

El debate y las tentativas de regulación se tornan más complejas cuando los nudos problemáticos tienen que ver con el empleo de nuevas tecnologías (Internet, *twitter*, *facebook*, telefonía móvil, mensajes *sms*, etc.), o de formas más sutiles, incluso subliminales, que ofrecen algunos medios electrónicos convencionales, como la televisión (inserción de propaganda pagada durante la transmisión de espectáculos masivos o como parte de diálogos de programas grabados), para desplegar actividades de promoción electoral que buscan eludir determinados controles o restricciones legales.

Frente a este escenario y partiendo de la premisa que regular la competencia por el voto, esencia de las campañas electorales, responde y se justifica por el imperativo de tutelar, proteger y dotar de certidumbre al ejercicio de un conjunto de derechos y libertades que figuran entre los bienes más preciados de la vida democrática, una interrogante que surge de forma casi natural tiene que ver con el qué regular y qué tanto regular de esa competencia, es decir, con un problema de extensión o amplitud primero y de grado o intensidad después.





Invocando tan sólo razones de carácter contextual, se puede decir de inmediato que no existe una respuesta unánime o unívoca a esta interrogante, y ciertamente no es intención de este estudio adentrarse en un terreno tan resbaladizo. Sin embargo, no por ello puede dejar de advertirse, y más bien a lo largo de este estudio se puede constatar, que la tendencia general en la región apunta a la gradual pero sistemática expansión del campo regulatorio de actividades relacionadas con —o susceptibles de influir en— las campañas electorales y la disputa por el voto.

Si bien no hay duda de que, como justo se acaba de plantear, una buena parte de las razones o motivaciones que impulsan esa tendencia, y que le fijan objetivos o le dotan de contenidos específicos, remiten a circunstancias, necesidades o exigencias propias de cada país en lo particular, tampoco la hay de que tanto por las fuertes analogías jurídico-institucionales y socio-culturales que comparten, como por las dinámicas del contexto globalizador en el que operan, las democracias latinoamericanas también tienen que hacerle frente a problemas y retos comunes.

Lo que en esta línea de análisis se quiere destacar es que los referentes o cometidos comunes, a partir de los cuales se despliegan y pueden entenderse muchas de las regulaciones relacionadas con las campañas que se están impulsando en la región, son los de dotar a la competencia por el voto de un marco jurídico que, al mismo tiempo que garantice el pleno ejercicio de los derechos y las libertades que le resultan consustanciales, procure la existencia de condiciones de equidad entre los contendientes y de no injerencia o neutralidad de los poderes públicos.

En efecto, algo que distingue a los regímenes electorales latinoamericanos es la importancia que se le ha concedido en tiempos recientes a los esfuerzos por responder a las exigencias y expectativas de equidad en la contienda electoral. Si bien se admite que el significado preciso o las manifestaciones concretas del término *equidad* pueden estar abiertas a debate, para efectos de este documento se le concibe como un elemento esencial para equilibrar las condiciones de la competencia entre fuerzas políticas dispares (por sus niveles de implantación social, su desempeño electoral previo o sus capacidades de acceso a fuentes de financiamiento, por ejemplo), el cual se expresa a través de un conjunto de regulaciones legales que buscan evitar que esas disparidades o la interferencia indebida de los poderes públicos (y, en ciertos aspectos, de otros factores reales de poder) limiten sus esfuerzos por captar el voto o graviten de manera decisiva en sus posibilidades de lograrlo.

Es importante reparar en el hecho de que no suele ser sencillo dar respuesta a las expectativas de equidad. Un serio problema radica en que, para promover o garantizar los principios de equidad, suele ser necesario imponer algunas limitaciones o restricciones al ejercicio de derechos o libertades que, más allá de que puedan ser valorados como igualmente encomiables, tienden a poner en juego y confrontar los intereses de sectores o grupos



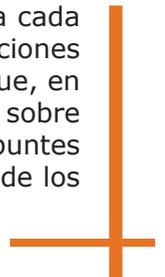
que no necesariamente disponen de las mismas capacidades para defenderlos o reivindicarlos. En todo caso, desde un plano valorativo, así como se puede esgrimir que la falta de equidad en una contienda puede conspirar contra su legitimidad y la de sus resultados, así también se tiene que admitir que algunos de los empeños por incorporar o expandir disposiciones legales orientadas a garantizar condiciones de equidad pueden crear tensiones o entrar en conflicto (y requerir soluciones de compromiso) con otros principios, derechos o libertades reconocidos y garantizados por la ley.

En todo caso, lo que no hay que perder de vista es que es precisamente la búsqueda de un punto que equilibre la contienda entre fuerzas dispares lo que mejor define al concepto de equidad en el plano de la competencia político electoral, y que a esa ecuación sólo se le puede dar una respuesta adecuada tomando en cuenta las condiciones, necesidades, exigencias y capacidades propias de cada contexto.

Dentro de estas coordenadas, los registros sobre las tendencias predominantes en la región perfilan con claridad, como se ha indicado, una expansión gradual pero sistemática del campo regulatorio vinculado con las actividades electorales. Ese campo es amplio, diverso y, por supuesto, muestra variantes, disparidades y particularidades en sus registros específicos. De ahí que para darle sentido y facilitar la exposición de ese nutrido y complejo haz regulatorio se haya optado por agruparlo bajo los siguientes ejes temáticos:

- Definición o delimitación de sus elementos básicos: objetivo, sujetos facultados, actividades y duración
- Procesos de selección interna de candidatos
- Control del financiamiento
- Acceso y uso de los medios electrónicos de comunicación
- Contenido de la propaganda
- Uso de bienes o recursos públicos
- Encuestas de opinión
- Debates
- Régimen de sanciones

El método para su presentación es muy sencillo. Se le dedica un Capítulo en lo particular al tratamiento de cada uno de esos ejes temáticos, en el que se precisan su significado y alcances, se detalla el repertorio de regulaciones a través del cual se expresa y se muestran los registros para cada uno de los países examinados, incluyendo los comentarios u observaciones que han resultado pertinentes. El estudio culmina con un panorama que, en clave regional comparada, ofrece una visión sintética pero de conjunto sobre algunos de los registros más relevantes en la forma de una serie de apuntes en los que, en lo esencial, se tratan de poner en perspectiva algunos de los





retos más importantes que comportan los desarrollos recientes en la materia y, muy en particular, los que tienen que ver con las atribuciones y las exigencias de desempeño de la autoridad electoral.

Antes de entrar en materia, es conveniente formular algunas puntualizaciones sobre el método y la orientación de este trabajo. La primera es que las regulaciones que se consignan y examinan son las que rigen a nivel nacional. Si bien esto resulta una obviedad en el caso de los estados unitarios, que son mayoría en la región, tiene que tomarse en cuenta en el caso de los Estados federales en los que, como en Argentina y México, el pacto federal entraña una clara distribución y separación de competencias en materia electoral entre la Federación y las entidades que la conforman, lo que deja abierta la posibilidad de que las elecciones federales o nacionales y las estatales o provinciales se rijan por regulaciones diferentes.

La segunda, es que el examen se centra en las campañas relacionadas con elecciones para integrar o renovar los cargos públicos electivos y no en las que tienen que ver con la aplicación de instrumentos de consulta popular o democracia directa (como referendos, plebiscitos, iniciativas legislativas ciudadanas o revocatorias de mandato), por cierto cada vez más extendidas en la región<sup>5</sup>.

Una tercera es que buena parte de los planteamientos o consideraciones que se vierten a propósito de las campañas electorales y de las regulaciones de que son objeto, tienen como referente clave las elecciones de carácter nacional y, más en específico, las presidenciales. Esto deriva no sólo del hecho de que la presidencial es la forma de gobierno prototípica de la región y, consecuentemente, la más importante en términos de la configuración y ejercicio de las funciones de gobierno, sino además y fundamentalmente porque es la que mejor encarna los nuevos imperativos y estilos de hacer campaña —altamente personalizados, profesionalizados y mediáticos— que, manufacturados originalmente en Estados Unidos, hoy se buscan proyectar y aclimatar en casi todo el mundo<sup>6</sup>.

Desde luego, no todas las campañas que se despliegan en la región tienen —o pueden tener— estos atributos; hay diferencias significativas de un contexto a otro, e incluso, dentro de un mismo contexto, pueden diferir entre los diversos tipos de elección o entre los distintos contendientes por una gran variedad de factores condicionantes. Sin embargo, no hay duda de que esos son los vectores que mejor describen las tendencias dominantes en la región, las cuales pueden ser fácilmente perceptibles para el lector atento en las campañas para los cargos unipersonales con mayor peso o relevancia política dentro de cada contexto particular.

Una cuarta y última, especialmente relevante para los cometidos de este estudio, reside en el examen de las implicaciones que algunas de las disposiciones legales comportan en el funcionamiento de la autoridad electoral. Lo



que se advierte en la gradual expansión en los ámbitos de reglamentación de la competencia electoral es una correlativa ampliación de la naturaleza y el rango de las atribuciones de la autoridad electoral, que se corresponden más con funciones de arbitraje entre intereses que frecuentemente entran en conflicto como resultado de la propia competencia que con las convencionales de administración de la elección en las que predomina el papel de agregación de voluntades entre los contendientes a propósito de objetivos que les son comunes.

En otros términos, al ejercer las atribuciones que le confiere la ley para asegurar el cumplimiento de las normas o los dispositivos legales relacionados con las campañas, es más probable que la autoridad entre en colisión con alguno de los contendientes o intereses en juego y que eso abra o incremente la posibilidad de que su función arbitral sea cuestionada. Ahí reside, en nuestra opinión, uno de los mayores desafíos que, desde la perspectiva de la autoridad electoral, plantea la ampliación del campo regulatorio sobre las campañas electorales.





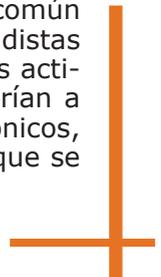


## II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS Y SUS ELEMENTOS BÁSICOS

Ya en la parte introductoria se sostenía que la simple enunciación del término “campaña electoral” remite, casi en automático, a un conjunto de ideas fácilmente discernibles y más o menos acotadas que, en lo esencial, tienen que ver con un conjunto de actividades que llevan a cabo los contendientes de una elección para tratar de influir en las preferencias de los electores y conquistar su voto, todo ello dentro del marco de un proceso comicial y durante un plazo predeterminado que suele concluir poco antes de la jornada electoral.

Si se coincide en que esa caracterización proyecta una idea clara de lo que puede enunciarse de manera genérica como una campaña electoral, entonces se puede dar un paso adicional y convenir también que en ella estarían delineados y condensados cuatro elementos esenciales, a partir de los cuales puede ser más fácil desarrollar, entender y aplicar el marco regulatorio:

- a. El *objetivo o finalidad* de las campañas, que bajo una acepción convencional sería la de captar el voto;
- b. Los *actores o protagonistas* de la contienda, que básicamente serían los partidos y los candidatos, pero que fácilmente podría incluir también a dirigentes, representantes, militantes y simpatizantes de los partidos o de las organizaciones de algún otro tipo que postularon candidatos;
- c. Las *actividades* que podrían llevar a cabo para cumplir con ese objetivo y que, de manera esencial y para no complicar demasiado el asunto, podrían dividirse en dos grandes categorías. Las presenciales, entre las que quedaría comprendida una amplia gama de concentraciones públicas y de reuniones privadas, que tendrían como común denominador la presencia de los candidatos y/o dirigentes partidistas y su interlocución o interacción directa con los asistentes; y, las actividades de propaganda o publicidad electoral que se desplegarían a través de los medios de comunicación, en especial los electrónicos, pero también de una amplia variedad de materiales impresos que se colocan o distribuyen en la vía pública; y,



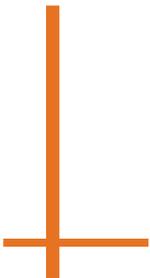


- d. El *plazo* durante el cual se permitiría realizar este tipo de actividades; de manera más precisa, la fecha o acto que marcaría su inicio y aquella que marcaría su cierre o conclusión.

Al realizar un ejercicio inicial de sistematización y contrastación de las disposiciones que contienen las legislaciones de los países examinados a la luz de estos cuatro elementos, y tener así un panorama general sobre el nivel de delimitación o conceptualización de las campañas electorales en la región, lo primero que destaca es que su tratamiento es muy dispar dentro de las distintas legislaciones. Este tratamiento dispar no sólo se refiere a la ubicación y al grado de agrupamiento de las disposiciones dentro del respectivo marco legal, sino además al hecho de que el concepto mismo de campaña no se emplea de manera generalizada, ni tiene un significado unívoco.

En efecto, uno podría suponer que en virtud de la relevancia del tema y de que las campañas constituyen prácticamente el centro de gravedad de los procesos electorales, las disposiciones en la materia tendrían reservado un capítulo exclusivo, o al menos específico, dentro de la ley que diera cuenta de su importancia y procurara su integración y articulación. Como se desprende de la información consignada en el Cuadro 1, no sólo hay variaciones significativas entre los pasajes (capítulos o secciones) de la ley dentro de los que se ubican, de ser el caso, las definiciones o disposiciones básicas sobre las campañas, sino que además sólo en ocho de los 18 países, en el título o encabezado de esos pasajes, se emplea de manera expresa el concepto campañas electorales: Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

Lo más usual es que esas definiciones o disposiciones básicas se incorporen dentro de pasajes intitulados y dedicados a la propaganda o a la publicidad electoral, como ocurre en ocho países: Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú. Con esto queda de manifiesto que, en la mayoría de los casos, el referente predominante de las campañas electorales son las disposiciones relacionadas con la propaganda o la publicidad electoral; lo que predica a un mismo tiempo sobre las dificultades para concebir a las campañas en un sentido más integral que no se agote en el de las actividades de propaganda o publicidad, por mucho que estas definan o reflejen su esencia y sentido más expresivo, o al uso relativamente indiferenciado de ambos términos.





**CUADRO 1**  
**ADSCRIPCIÓN DE LAS REGULACIONES BÁSICAS SOBRE LAS CAMPAÑAS**  
**ELECTORALES DENTRO DE LA LEGISLACIÓN**

País	Legislación Básica*	Capítulo o Sección Principal
Argentina	Código Electoral Nacional (2009)	Título III de los Actos Preelectorales Capítulo IV bis de la Campaña Electoral (arts. 64 bis, ter y quater)
	Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (2009)	Título III de las Campañas Electorales Capítulo III bis de la Publicidad Electoral en los Servicios de Comunicación Audiovisual (arts. 43 bis a 43 nonies )
Bolivia	Ley del Régimen Electoral (2010)	Título V — Organización, Proceso y Acto de votación Capítulo I — Organización de la votación Sección V Propaganda Electoral (arts. 110 – 126)
Brasil	Ley de Elecciones (2009)	Artículos varios: 17, 26, 27, 28, 36, 39, 43, 44, 45, 73
Chile	Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (2013)	Título I — de los Actos Preparatorios de las Elecciones Párrafo 6 de la Propaganda y Publicidad (arts. 30 – 35)
Colombia	Ley 1475 sobre la Organización y Funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos (2011)	Título III de las Campañas Electorales (arts.28 – 40)
	Ley 996 Reglamentaria de la Elección Presidencial (2005)	Título I Disposiciones Generales (arts. 1 a 4)
Costa Rica	Código Electoral (2009)	Título III Partidos Políticos Capítulo VII Propaganda e Información Políticas (arts. 136 – 142) Título IV Proceso Electoral Capítulo I Actos preparatorios (art. 149)
Ecuador	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009	Título III Financiamiento y Control del Gasto Electoral Capítulo I Campaña Electoral, Propaganda y Límites de Gastos (arts. 202 – 210)
El Salvador	Código Electoral (2012)	Título IX del Proceso Eleccionario Capítulo II de la Propaganda Electoral (arts. 227 – 237)
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985 (2004)	Libro IV — Proceso electoral Título único — Desarrollo del proceso electoral Capítulo IV Propaganda Electoral (arts. 219 – 223)
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (2009)	Título IX Actividad Política Permanente, Campaña Electoral y Manifestaciones Políticas (arts. 140 – 149)
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008)	Libro Quinto del Proceso Electoral Título II de los Actos Preparatorios de la Elección Capítulo III de las Campañas Electorales (arts. 228 – 238)
Nicaragua	Ley Electoral 331 (2012)	Título VII — de la Campaña Electoral (arts. 86 – 108) Capítulo I — de la Propaganda Electoral (arts. 86 – 89)
Panamá	Código Electoral (2013)	Título V Gastos y Facilidades Electorales Capítulo III Propaganda Electoral (arts. 196 – 209)
Paraguay	Código Electoral de 1996	Libro V Propaganda (arts. 285 – 306)
Perú	Ley 26859 Orgánica de Elecciones (1997)	Título VIII de la Propaganda Electoral (arts. 181 – 195)
República Dominicana	Ley Electoral 275 (2010)	Título XII de las Elecciones Sección II del Período Electoral (arts. 88 – 94)
Uruguay	Ley 18485 de Partidos Políticos (2009)	Capítulo II — de las campañas electorales Sección I — de los Responsables de Campaña (arts. 15 – 19) Sección IV — de los Controles en la Campaña Electoral (arts. 33 – 38)
Venezuela	Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009)	Título VI Campaña Electoral (arts. 71 – 90)

\*El año entre paréntesis corresponde a la edición o reforma más reciente.



En dos casos se llega al extremo de que la legislación no agrupa y sistematiza las regulaciones básicas sobre las campañas en una sección específica (Brasil), o las refiere en una sección cuyo título no emplea ni el concepto de campaña ni el de propaganda o publicidad electoral (República Dominicana). Sin embargo, como se apreciará al final de este estudio, tales discrepancias en cuanto a la denominación o sistematización de las disposiciones sobre las campañas no guardan necesariamente relación con la extensión o densidad del marco regulatorio.

Ahora bien, a propósito de las particularidades de cada uno de esos registros vale la pena agregar los siguientes datos y comentarios:

### 1. SOBRE EL OBJETIVO O FINALIDAD DE LAS CAMPAÑAS

Como se puede apreciar en el Anexo 1, son 14 los países cuya legislación contiene en alguna de sus disposiciones una referencia expresa y más o menos clara sobre el objetivo o finalidad de las campañas o, de ser el caso, de la propaganda electoral, porque, como se ha indicado, mientras en algunos países el eje articulador de las regulaciones remite al concepto más amplio e integral de campañas, en otras se circunscribe al de la propaganda electoral.

No hay duda de que el uso indiscriminado de ambos conceptos (y si se quiere llevar el tema aún más lejos, entre los de propaganda y publicidad) puede estar abierto a debate, y quizá bajo ciertas ópticas o exigencias pueda ser incluso necesario que se les distinga. En este orden de ideas, vale la pena mencionar que al menos en tres de los países en que el concepto sombrilla es el de campañas (Honduras, México y Venezuela), la legislación introduce además una delimitación o precisión sobre el significado del concepto de propaganda.

Independientemente de lo anterior y de los términos de su fraseo, puesto que algunas disposiciones son muy escuetas o genéricas mientras que otras son más amplias o precisas, el común denominador a propósito de su objetivo o finalidad esencial es el de captar el voto y, en lo general, ese cometido se postula en un sentido propositivo y, en algunos casos, hasta edificante; como en Panamá, donde a la autoridad electoral se le mandata promover que la propaganda electoral propicie la exposición de "programas y acciones tendientes a resolver los problemas nacionales o comunitarios" y que su contenido esté "inspirado en el fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la educación cívica del pueblo".

Aunque la definición de lo que se puede entender como una campaña negativa o de contraste y los efectos que tiene en el comportamiento de los electores son temas abiertos a un debate en el que toda posición valorativa siempre podrá echar mano de alguna evidencia empírica para tratar de sostenerse, no parece exagerado plantear que uno de los cometidos que guía al



grueso de las disposiciones que tratan de enunciar en un sentido positivo o propositivo los objetivos de las campañas o de la propaganda electoral sea, justamente, el de tratar de contrarrestar su tendencia expansiva y dar pauta para imponer límites a sus elementos más aviesos (como la mentira o la calumnia), que luego se refuerza con disposiciones más puntuales sobre el contenido de la propaganda electoral.

Si bien más adelante nos ocuparemos de las prohibiciones o restricciones que se imponen en relación al contenido de la propaganda (muchas de las cuales buscan abonar en favor de campañas propositivas y centradas en la promoción y difusión de ideas, programas y propuestas), ahora conviene destacar un caso que incorpora un elemento adicional y diferenciado en el debate sobre el sentido de las campañas: en Colombia la ley prevé explícitamente que las campañas convoquen a votar en un determinado sentido o a “abstenerse” de hacerlo, con lo que manifiestamente se le extiende una carta de naturalización a las campañas abstencionistas que, por el contrario, están explícitamente prohibidas en Venezuela, por ejemplo.

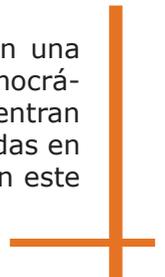
El de la función de la abstención activa<sup>7</sup> dentro del orden democrático, por no decir el de promover y facilitar campañas en su favor desde el propio orden jurídico-institucional, es un tema que sin duda también está abierto a debate, pero cuyo tratamiento trasciende por completo los propósitos de este estudio, por lo que ahora simplemente se deja enunciado el referente colombiano.

## 2. SOBRE LOS SUJETOS FACULTADOS PARA HACER CAMPAÑA

En un sentido genérico, se entiende que los actores centrales de una campaña son quienes compiten por el voto, es decir, los candidatos, y que por los esfuerzos que implican las actividades orientadas a captar el voto, la capacidad de realizarlas se hace extensiva a los representantes de las organizaciones que les postularon (partidos, organizaciones, movimientos, alianzas, etc.), a sus representantes y a sus adherentes o simpatizantes.

De ahí que resulte lógico y consecuente que las legislaciones suelen enfatizar que sea derecho de partidos y candidatos, así como de sus dirigentes, representantes, adherentes o simpatizantes, según corresponda, realizar las actividades encaminadas a conquistar el voto, si bien el reconocimiento de ese derecho no se plantea o entiende, por lo general, en un sentido exclusivo o limitativo para otros sujetos colectivos o individuales.

Sin embargo, hoy es evidente que —por todo lo que se disputa en una elección y máxime en un marco de plenos derechos y libertades democráticas— no sólo se han multiplicado y diversificado los intereses que entran en juego en una elección, sino además, y con ello, las partes interesadas en su desenlace, en tratar de influir en sus resultados. Y es claro que, en este





sentido, importa y puede ser decisivo el peso político, la fuerza financiera o la capacidad de influencia mediática de esas distintas y múltiples partes interesadas en que la elección se dirima en uno u otro sentido.

Frente a este escenario, y ante la doble imposibilidad de imponer restricciones arbitrarias al marco de libertades de individuos y organizaciones para tomar parte en la contienda y tratar de influir en su resultado o de listar de manera exhaustiva los actos o conductas que les son permisibles a cada uno de ellos, el recurso del que se puede y se ha echado mano es el de imponer prohibiciones, restricciones u obligaciones claramente delimitadas en términos de quién puede llevar a cabo o no determinados actos que tengan que ver o puedan influir en las campañas o en el comportamiento de los electores, como se podrá observar en algunos de los apartados subsecuentes.

### 3. SOBRE LAS ACTIVIDADES DE CAMPAÑA

Ha adquirido carta de naturalización la tesis de que las actividades de campaña, esto es, las destinadas de manera deliberada a captar el voto, pueden dividirse en dos grandes categorías:

1. Las tradicionales o convencionales, que implican el contacto directo de dirigentes partidistas, candidatos o sus representantes con un grupo de sus seguidores o de potenciales electores y cuyos formatos prototípicos serían los de concentraciones en plazas públicas, visitas domiciliarias o reuniones en recintos cerrados; y,
2. Las modernas o mediáticas, que se caracterizan por el uso —intensivo— de los medios de comunicación, sobre todo de los electrónicos, entre los que ya resulta obligado incluir las llamadas nuevas tecnologías, así como de otras técnicas de publicidad (desde la distribución de propaganda en la vía pública hasta la exhibición de publicidad a través de aeronaves) para hacer llegar el mensaje a segmentos del electorado mucho más grandes y más diversos.

Incluso en los trabajos pioneros en la región, en los que en el tratamiento del tema de las campañas electorales se empezaron a aportar una serie de criterios para diferenciarlos, termina subrayándose su carácter complementario<sup>8</sup>. Hoy en día el argumento se puede llevar aún más lejos y sostener que las dos modalidades se pueden emplear de manera combinada y en simultáneo.

Siendo la propaganda, y muy en especial la publicidad, un terreno fértil para la creatividad, sería prácticamente imposible listar de manera exhaustiva el amplio abanico de opciones (medios, formatos, herramientas) que ofrece para las actividades de una campaña electoral. De ahí que, con frecuencia, las legislaciones se limiten a ofrecer un catálogo indicativo del tipo de actividades que se pueden realizar como parte de una campaña, de ser



el caso y a lo sumo distinguiendo entre las dos categorías a que se ha hecho referencia o, en aras de una mayor precisión, a señalar cuáles son aquellas sobre las que pesan prohibiciones, restricciones o excepciones.

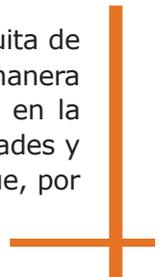
En Argentina, por ejemplo, se citan como actos de campaña los de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos y debates, pero se especifica que no se consideren como parte integrante de las campañas las actividades académicas, las conferencias y los simposios. En Chile, lo que se prohíbe es la propaganda electoral en cines, salas de exhibición de videos y la que se realice por medio de altoparlantes fijos o móviles, salvo que sirvan para la transmisión de discursos pronunciados en concentraciones públicas.

En conjunto, las prohibiciones más comunes se refieren a la colocación de propaganda en monumentos y edificios públicos, en templos o iglesias o en inmuebles de propiedad privada si no media consentimiento expreso. Frente a un creciente contexto de exigencia en el sentido de regular y controlar (sobre todo por razones ambientales y estéticas) la fijación de propaganda en vías, espacios públicos y mobiliario urbano (lo cual está prohibido en Costa Rica), es interesante hacer notar la permanencia de una disposición en la ley de Guatemala que prohíbe limitar el uso gratuito de los postes o tendidos en la vía pública para su colocación. También es usual que, para la celebración de movilizaciones o concentraciones en sitios públicos, tenga que mediar solicitud previa de autorización o al menos comunicación formal a las autoridades competentes (usualmente las de carácter local).

A Brasil le corresponde el mérito de ser pionero en la región en la adopción de regulaciones relacionadas con las campañas que tienen que ver, además de con temas de regulación y control del financiamiento y los gastos electorales, con un nudo problemático no menos complejo y elusivo: el de la compra o coacción del voto.

Lo hace por una vía que, al margen de los posicionamientos que puede provocar, incide en una de las actividades más emblemáticas de una campaña, al menos en el grueso de los países de la región: la distribución gratuita de artículos utilitarios. La legislación brasileña prohíbe que, durante los periodos de campaña, se confeccionen y distribuyan, por parte de partidos y candidatos o con su autorización, "camisetas, llaveros, gorras, canastas básicas o cualquier otro bien o producto que pueda proporcionarle ventaja sobre el elector".

Inferir y, más difícil aún, probar o documentar que la distribución gratuita de artículos utilitarios constituya en sí misma, sobre todo cuando se da de manera tan generalizada, una práctica susceptible de representar una ventaja en la contienda, es un asunto que, a un mismo tiempo, plantea serias dificultades y despierta serias interrogantes. Desde luego una cosa muy distinta es que, por





ejemplo, los artículos que se distribuyan sean de primera necesidad, procedan de la desviación o manipulación de programas sociales y se entreguen de manera condicionada (situación que tampoco se aleja mucho de las realidades que padece la región).

No se tienen a la mano elementos como para arriesgar alguna opinión sobre las implicaciones o efectos que ha producido la adopción y aplicación de este tipo de regulaciones, y hacerlo también escapa a los alcances de este estudio. En todo caso, lo que se quiere destacar es, por un lado, el carácter innovador de las disposiciones adoptadas en Brasil para hacer frente a un problema multidimensional y complejo que, sin duda, tiene profundas raíces en varios lugares de la región. Y, por el otro, que ya ha tenido repercusiones fuera de sus fronteras, pues ya también la más reciente legislación ecuatoriana prohíbe, de manera un poco más lacónica, que partidos y candidatos entreguen a los ciudadanos “donaciones, dádivas o regalos”.

Por cierto, como nota al margen sobre las acciones de compra o coacción del voto, vale la pena destacar que, de acuerdo con la propia legislación brasileña, configuran causales de nulidad de una elección, en tanto que en países como Costa Rica están tipificadas como delitos punibles.

La legislación brasileña también tiene la particularidad de prohibir que durante los actos públicos de campaña se presenten artistas o músicos (ingeniosamente llamados “showmicios”) o cualquier tipo de evento análogo para promover a un candidato, así como la presentación, remunerada o no, de artistas con la finalidad de animar y captar un mayor número de espectadores en los actos electorales. Nuevamente, la prohibición incide sobre una práctica quizá no tan emblemática como la de distribución gratuita de artículos utilitarios, pero igualmente muy generalizada en la región, y con importantes implicaciones en el tema del control del gasto y la equidad en la contienda.

#### 4. SOBRE LOS PLAZOS PARA HACER CAMPAÑA

El tema de la temporalidad de las campañas se puede analizar desde diferentes perspectivas. La más evidente es la de su duración y, en este sentido, el núcleo del debate remitiría a lo pertinente o deseable que puede ser o no, y a las consecuencias que ello comporte, el hecho de que tengan una mayor o menor duración. De este modo, el Cuadro 2 ofrece los datos pertinentes para los países de la región, a partir de los cuales se puede formular una serie de comentarios.



## CUADRO 2 REGULACIONES RELACIONADAS CON LA DELIMITACIÓN DEL PERIODO DE CAMPAÑA Y/O PROPAGANDA ELECTORAL

Argentina	La campaña inicia 35 y la propaganda 25 días antes de la jornada electoral, ambas concluyen dos días antes.
Bolivia	La campaña inicia 90 y la propaganda 30 días antes de la jornada electoral y concluyen tres días antes.
Brasil	La propaganda inicia después del 5 de julio del año de la elección y concluye dos días antes (las elecciones se celebran el primer domingo de octubre).
Chile	La campaña inicia 30 días y concluye tres días antes de la jornada electoral.
Colombia	La campaña presidencial dura 120 días. Las campañas para otros cargos duran 90 días y la propaganda 60 días, pero todas deben concluir dos días antes de la jornada electoral.
Costa Rica	La campaña inicia a partir de la convocatoria (cuatro meses antes de la elección) y concluye tres días antes de la jornada (que invariablemente se realiza el primer domingo de febrero), pero comprende además un periodo intermedio de veda que se extiende del 16 de diciembre al 1 de enero).
Ecuador	La autoridad precisa duración de campaña en convocatoria, pero no puede exceder de 45 días y concluye dos días antes de la jornada.
El Salvador	La propaganda para elecciones presidenciales dura 120 días, para elección de diputados 60 días y para la elección de corporaciones municipales 30 días, en todo caso deben cesar tres días antes de la jornada electoral.
Guatemala	La propaganda inicia a partir de la convocatoria (2 de mayo del año electoral) y concluye 36 horas antes de la jornada (las elecciones se celebran el primer o segundo domingo de septiembre).
Honduras	La campaña inicia 90 días y concluye cinco días antes de la jornada electoral.
México	La campaña dura 90 días en caso de elecciones federales generales y 60 días en caso de elecciones legislativas intermedias, en todo caso concluyen tres días antes de la jornada electoral.
Nicaragua	La campaña para elecciones presidenciales y legislativas dura 75 días. Para otros cargos dura 45 días. En todo caso, concluyen tres días antes de la jornada electoral.
Panamá	El proceso se inicia cuatro meses antes de la jornada electoral y los actos de campaña se prohíben desde dos días antes de la jornada electoral.
Paraguay	La campaña dura un máximo de 60 días y la propaganda 30 días, ambas deben concluir dos días antes de la jornada electoral.
Perú	El proceso se inicia con la convocatoria que la autoridad debe emitir entre 150 y 120 días antes de la elección. La propaganda debe concluir un día antes de la jornada electoral.
República Dominicana	La proclama a elecciones debe ser publicada por la autoridad al menos 90 días antes de las elecciones y la propaganda debe cesar un día antes de la jornada electoral.
Uruguay	La propaganda electoral sólo se puede iniciar 30 días antes de la jornada electoral y debe concluir dos días antes.
Venezuela	El Consejo Nacional Electoral establecerá para cada proceso electoral el lapso de la campaña electoral, así como sus regulaciones específicas, pero en todo caso deben cesar dos días antes de la jornada electoral.



El primero es que, independientemente de que una campaña se conciba en términos que distingan entre los diferentes tipos de actividades que las pueden caracterizar o en términos estrictamente homologables a los de actos de propaganda, hay tres casos en los que el momento que marca su inicio o el plazo para llevarlas a cabo no está claramente delimitado. En efecto, en Panamá, Perú y la República Dominicana la legislación no contiene ninguna disposición expresa sobre el momento que marca el inicio o la duración que pueden tener las campañas, por lo que puede entenderse que el acto de convocatoria formal a elecciones, que sí está puntualmente previsto, marca no sólo el momento de inicio formal del proceso electoral, sino además el de las campañas electorales. Lo que sí existe en los tres casos son disposiciones que determinan en qué momento deben cesar los actos de campaña. En este orden de ideas, cabe destacar que Colombia es el único país en que la ley no prevé expresamente un periodo de veda o silencio previo a las elecciones.

Dentro de esta categoría se puede incluir a Venezuela, puesto que al facultar a la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral-CNE) para determinar, en ocasión de cada proceso electoral, la duración de las campañas y las regulaciones específicas que les resulten aplicables, la ley tampoco dispone un plazo predeterminado para su celebración. En este sentido, se puede mencionar que, por ejemplo, para efectos de las elecciones presidenciales de octubre de 2012, el CNE fijó un periodo de campaña de poco más de tres meses, en tanto que para las legislativas de 2010 el periodo fue de poco más de un mes.

El segundo comentario tiene que ver con el hecho de que en cuatro países se distingue entre los actos convencionales de campaña y los que se llevan a cabo mediante propaganda en medios masivos de comunicación y se establecen periodos diferenciados entre ellos que son mayores para los actos convencionales: Argentina (donde la diferencia es de diez días), Bolivia (donde la relación es de tres a uno), Colombia (donde la diferenciación no resulta aplicable a las elecciones presidenciales), y Paraguay (donde la relación es de dos a uno). Un elemento común a estos cuatro casos es que, al margen de sus diferencias en cuanto a la duración de los actos de campaña convencionales, el periodo para propaganda en medios de comunicación se limita a 30 días.

En los diez países restantes no se introduce ninguna de esas distinciones, por lo que las campañas tienen una duración estandarizada, pero mientras en seis de ellos se habla expresamente de las campañas en sentido genérico (Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua), en los otros cuatro el periodo se refiere específicamente a la difusión de propaganda electoral (Brasil, El Salvador, Guatemala y Uruguay). Como cualquier lector puede fácilmente advertir al analizar el sentido de las disposiciones hasta ahora examinadas, en varios países los conceptos de campaña y publicidad se utilizan, como ya se había anticipado, de manera indiferenciada, ya que,



por ejemplo, en las legislaciones de Chile y Costa Rica no hay una sección intitulada o dedicada a las campañas, pero sí se emplea este término cuando se hace referencia a su duración.

Un tercer comentario tiene que ver con la existencia de regulaciones que establecen plazos diferenciados en cuanto a la duración de las campañas dependiendo del tipo de elecciones de que se trate. Como lo consigna el Cuadro 2, esta situación está prevista en cinco países, aunque bajo algunas variantes. En Colombia, El Salvador y, como se mostró líneas arriba, también en Venezuela, la duración de las campañas presidenciales es mayor que para otro tipo de elecciones. Esto puede explicarse no sólo por tratarse del cargo de mayor jerarquía dentro de la organización política del Estado, sino además porque estos tres países tienen la particularidad de que, cuando menos, sus elecciones presidenciales y legislativas se verifican por separado, lo que facilita incorporar plazos diferenciados en la duración de las campañas.

En Nicaragua, donde las elecciones presidenciales y las legislativas sí son concurrentes, los plazos diferenciados en la duración de las campañas se refieren a las otras elecciones de carácter sub-nacional (autonómicas y municipales), que además se realizan por separado, lo que también facilita incorporar y aplicar esa distinción. Si bien en países como Chile, Costa Rica y Perú las elecciones sub-nacionales también se celebran de manera independiente a las nacionales, no hay previsión expresa para que las campañas tengan una duración distinta.

El caso de México es distinto porque la diferencia en la duración a que se hace referencia tiene que ver exclusivamente con las elecciones de carácter nacional, ya que como el mandato del presidente y el de los senadores es por seis años y el de los diputados sólo de tres, ocurre que entre dos elecciones generales en las que se renuevan todos esos cargos, hay una intermedia en que sólo se renueva a los integrantes de la Cámara Baja. Así, en el caso de elecciones generales, todas las campañas duran 90 días, mientras que cuando sólo se verifican las intermedias de diputados su duración es de 60 días.

México es un Estado federal en el que, como en Argentina, existe una clara división de competencias en materia electoral entre la Federación y las entidades que la integran, por la cual éstas últimas retienen su atribución de regular lo relativo a sus propios procesos electorales y, consecuentemente, a los términos de las correspondientes campañas. De ahí que, en estos dos casos, los registros no tengan en cuenta ninguna disposición relativa a la duración de las campañas para elecciones sub-nacionales. Si bien en Argentina también se verifican elecciones legislativas intermedias, no existe una distinción equiparable a la de México en cuanto a la duración de esas campañas.

El otro Estado federal de la región (Brasil) se aparta de esa lógica porque la organización electoral en todos los niveles de gobierno se rige por dispo-



siciones de carácter nacional y, más aún, la duración de todos los cargos de elección popular es análoga y su renovación se realiza el mismo día en una gran jornada electoral nacional.

Un quinto comentario relacionado con los registros consignados en el Cuadro 2 tiene que ver con el rango dentro del cual varía la duración de las campañas en la región: en un extremo se ubicaría Perú, donde las campañas podrían extenderse hasta por cinco meses; y en el otro, Argentina, Chile y Uruguay donde, en especial las actividades de propaganda, apenas rondarían el mes.

Si bien el rango puede parecer amplio, vale la pena destacar que, por una serie de razones fácilmente comprensibles, en los últimos años se ha ido imponiendo en la región, de manera gradual pero sistemática, una tendencia a reducir los periodos de las campañas. Baste considerar que apenas a finales de la década de los 90 había países como Bolivia, Honduras, México y Panamá, donde las presidenciales, por ejemplo, se podían extender hasta por seis meses, u otros, como Argentina, en que la legislación ni siquiera disponía un plazo para su inicio.

Por cierto, un dato que no consigna el Cuadro 2 tiene que ver con el hecho de que por el sistema que se emplea para elegir a los presidentes, en 13 de los 18 países de la región (excepto Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela, en los que se emplea un sistema de mayoría simple), está abierta la posibilidad de que se realice una segunda vuelta para dirimir al ganador, por tanto, de que se celebre un nuevo periodo de campaña en el que sólo tomen parte los dos candidatos o fórmulas más votadas. Si bien en los 13 países hay previsiones expresas sobre el momento en que se debe realizar la segunda vuelta (oscilan entre las tres semanas dispuestas en Brasil y Colombia y los dos meses en Bolivia), sólo las legislaciones de Nicaragua (21 días) y Uruguay (15 días) disponen expresamente la duración de los respectivos periodos de campaña.

Al margen de los registros anteriores, es importante enfatizar que la fijación de plazos precisos para la realización de actividades de campaña es esencial para garantizar condiciones de certidumbre en la competencia para que todos los contendientes e interesados, incluidas las autoridades electorales, tengan certeza y claridad sobre el periodo durante el que se puedan llevar a cabo los actos encaminados a la obtención del voto.

Sin embargo, las definiciones relacionadas con los momentos que marcan el inicio y la culminación de una campaña sólo adquieren pleno sentido en la medida en que la transgresión a esos plazos, como puede ser el caso, por ejemplo, de la realización de actos anticipados de campaña, comporta algún tipo de sanción y, mejor aún, que esa sanción tenga un efecto disuasivo o inhibitorio sobre su eventual reiteración o generalización. De otra forma, se corre el riesgo de que las regulaciones carezcan de un efectivo sentido ordenador de la contienda.



Desde luego, es igualmente importante que las definiciones a propósito de lo que comporta una actividad o acto de campaña sean lo más claras y precisas posibles, de tal forma que se cuente con un parámetro o referente a partir del cual diferenciarlos de las actividades de proselitismo que no sólo le resultan consustanciales a los partidos y organizaciones políticas, sino que además suelen estar facultadas para realizar de manera permanente.





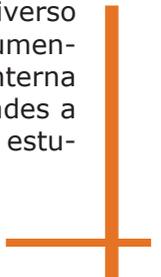


### III. PROCESOS DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS

Desde una perspectiva ortodoxa, puede ser cuestionable que el tema de la selección de candidatos a cargos públicos se examine en un estudio dedicado a las campañas electorales, pues se puede aducir que es más bien un asunto interno de los partidos u organizaciones políticas y que, además, se suele verificar de manera previa al inicio del proceso electoral y de las campañas.

Aunque no le falta razón a estos planteamientos, la determinación de dedicarle al menos unas líneas al tema en este trabajo se explica porque, como parte de la tendencia gradual pero creciente que se aprecia en la región a regular la vida interna de los partidos políticos para responder a exigencias y promover objetivos de transparencia y democratización, en algunos casos se les ha impuesto la obligación de realizar elecciones internas abiertas para seleccionar a sus candidatos. De esta forma, se abre la posibilidad de que, para su verificación, se adopten regulaciones análogas a las de un proceso electoral propiamente dicho y, consecuentemente, algunas relacionadas con las actividades de campaña, en este caso denominadas con toda propiedad pre-campañas.

Bajo esta lógica, y en la medida que se replican a pequeña escala regulaciones equiparables a las de una campaña, se estimó que puede resultar interesante para los fines de este estudio echar una rápida mirada a ese universo regulatorio. En favor de esta iniciativa también se puede abonar el argumento de que, en lo específico, la regulación de los procesos de selección interna de candidatos comporta la asignación de determinadas responsabilidades a la autoridad electoral que predicen sobre otra tesis que reivindica este estudio: la sistemática expansión del marco y rango de sus atribuciones.





Entrando en materia, tenemos que en la región hay tres países (Argentina, Honduras y Uruguay) cuyo marco jurídico dispone la obligación de las fuerzas políticas de seleccionar a sus candidatos a cargos públicos (al menos de carácter nacional) a través de elecciones internas abiertas, a las que en ocasiones se denomina “primarias”, utilizando no con gran propiedad un neologismo inglés.

En los tres casos, las internas tienen el doble atributo de abiertas y simultáneas, lo que implica que si bien puede tomar parte en ellas cualquier elector registrado y no sólo los afiliados a las distintas fuerzas políticas —lo que siempre plantea el riesgo de que intervengan o graviten en el proceso de selección de un partido quienes no son sus afiliados o simpatizantes—, esto se ve contrarrestado por el hecho de que en una misma jornada comicial se verifican las internas de todas las fuerzas registradas y de que el elector sólo puede participar en el proceso de selección de un partido, sea o no el de su preferencia.

De ahí que no resulte extraño que, por su especificidad, se les esté convirtiendo en objeto de regulaciones que las doten de certidumbre y de seguridad jurídica, y que esas regulaciones empiecen a ser, por sus implicaciones prácticas, equiparables a las de las campañas.

El ejemplo más expresivo de esta tendencia es el de Argentina. La denominada *Ley de democratización* ordena que los partidos celebren primarias simultáneas, abiertas y obligatorias el segundo domingo de agosto del año electoral y dispone un período para actividades de campaña de 30 días, que se limita a 20 en el caso de publicidad audiovisual, con la conclusión de ambas dos días antes de la jornada comicial. Existe tanto un subsidio estatal como límites para los gastos de (pre)campaña, la prohibición de que las agrupaciones políticas contraten publicidad en radio y televisión, y la obligación de que se presente ante la autoridad un informe consolidado y detallado de ingresos y gastos en un plazo no mayor a los 30 días posteriores a la jornada comicial. Además, también en ocasión de las primarias y durante los 15 días previos a su verificación, queda prohibida la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los pre-candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

En Honduras y Uruguay las disposiciones que rigen la celebración de internas abiertas y simultáneas son más genéricas y no alcanzan ni con mucho ese nivel de densidad y precisión, pero concuerdan en otro elemento clave que se ha destacado como central para los efectos de este estudio: el de conferirle a las autoridades electorales importantes atribuciones en su organización, dirección y vigilancia. Así, en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral es responsable de su control y supervisión, para lo cual se apoya en las comisiones electorales que al efecto han de crear los partidos políticos. En Uruguay, a su vez, la Corte Electoral no sólo conoce de todo lo referente a la organización de las internas, sino que es responsable de resolver cualquier impugnación que suscite su celebración y resultados.



Por otra parte, aunque las internas abiertas no tienen carácter obligatorio sino facultativo, en México también existe, para el caso de elecciones nacionales, un denso y muy sofisticado marco regulatorio a propósito de las (pre) campañas en ocasión de elecciones internas. La ley las regula con todo detalle al punto de dedicarle todo un capítulo a su tratamiento, en el cual se incluyen, entre otras disposiciones, su caracterización, distinguiendo también aquí entre actos de campaña y de propaganda, los plazos para su realización (60 días en caso de elecciones generales y 40 de legislativas intermedias) y el momento que marca su inicio, disponiendo que cualquier acto anticipado de proselitismo o difusión debe sancionarse con la negativa de inscripción de una precandidatura.

Los gastos de (pre)campañas están sujetos a límites y su transgresión también comporta la cancelación del registro para contender en la interna o la pérdida de la candidatura, si el infractor obtuvo la victoria. Los partidos están obligados a presentar ante la autoridad electoral un informe detallado de ingresos y gastos de (pre)campaña de cada uno de sus precandidatos dentro de los 30 días posteriores a los procesos de selección interna. Es importante destacar que las regulaciones son aplicables a cualquier procedimiento por el que, de acuerdo con sus estatutos, opten los partidos políticos para seleccionar a sus candidatos a la presidencia o al Congreso federal, y no sólo en caso de que lo hagan a través de internas abiertas.

Si bien hay otros países (como Chile, Colombia, Ecuador y Perú) en los que la legislación contempla expresamente la posibilidad de que las fuerzas políticas recurran de manera opcional, y si así lo prevén sus estatutos, a elecciones internas abiertas para seleccionar a sus candidatos a cargos públicos, lo cierto es que no existen regulaciones puntuales sobre los términos bajo los cuales pueden realizarse las respectivas (pre)campañas, salvo en casos como el de Colombia donde está previsto que, de ser el caso, se apliquen las normas sobre financiamiento, publicidad y acceso a medios de comunicación que rigen para las elecciones ordinarias. Lo que está más generalizado, y abarca también a otros países como Bolivia, Costa Rica, Panamá y Venezuela, es el otorgamiento de facultades a las autoridades electorales para dirigir, controlar o coadyuvar en su organización, o incluso para resolver en última instancia cualquier controversia.





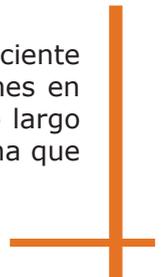


#### IV. CONTROL DEL FINANCIAMIENTO

La regulación y el control del financiamiento de las campañas electorales representan un microcosmos del universo más amplio que conforma el financiamiento de la política y de las fuerzas políticas. Un microcosmos que además, se concibe y opera con frecuencia, como una variable complementaria de los dispositivos previstos para regular el financiamiento permanente de los partidos políticos.

De ahí que, si bien excede por completo los alcances de este estudio adentrarse en ese universo más amplio, sobre el que el lector interesado tiene a su alcance una abundante literatura especializada<sup>9</sup>, con el fin de facilitar el discernimiento del tema específico que nos ocupa, se ha juzgado pertinente abordarlo a partir del tratamiento diferenciado de tres de sus elementos esenciales (subsidio público, regulación del financiamiento privado y mecanismos de rendición de cuentas), incorporando al principio de cada uno de ellos una obligada referencia a los dispositivos que, a propósito del financiamiento de los partidos políticos, operan en la región. Por su evidente relación con el tema del financiamiento, y porque en último análisis es un asunto sujeto a control, esta sección se complementa con una breve panorámica de los casos en que se imponen límites a los gastos de campaña.

Es importante hacer notar que, por la naturaleza, dinámica y creciente relevancia de la problemática asociada con este tema, las regulaciones en la materia figuran entre las que más ajustes han experimentado a lo largo de los últimos años como parte de los recurrentes procesos de reforma que también distinguen a la región.





## 1. SUBSIDIO PÚBLICO DIRECTO

En 15 de los 18 países examinados (excepto Bolivia, Ecuador y Venezuela), se prevé un mecanismo de subsidio estatal directo para partidos y/o campañas electorales que, *grosso modo*, se aplica bajo tres modalidades que se definen a partir de una combinación del propósito al que se destina y el periodo durante el cual se asignan los recursos:

- Ocho países (Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) se distinguen porque existe una partida que se ministra regularmente (puede ser mediante anualidades o mensualidades, por ejemplo) a lo largo del periodo que media entre una elección y otra y que se entiende de manera expresa o tácita como dirigida a subvencionar gastos de organización o funcionamiento permanente de los partidos (en ocasiones puntualmente señalados por la ley), pero que se complementa con una partida adicional que sólo se distribuye durante el periodo electoral y que tiene como propósito subvencionar gastos relativos a las campañas electorales, lo cual en ocasiones beneficia también, de ser el caso, a candidatos independientes o no partidistas.
- En tres países (Brasil, Guatemala y Perú) se prevé un mecanismo de subsidio equivalente al del primer segmento del grupo anterior, es decir, que se ministra de manera regular a lo largo del periodo que media entre una elección y otra, pero que, a diferencia de aquel, no se complementa con una partida adicional durante los periodos electorales dirigida expresamente a subvencionar gastos de campaña. El hecho de que no haya una partida adicional y expresa para apoyar (o reembolsar) gastos electorales no significa que el subsidio regular no se pueda destinar a esos fines (si es que sobrevive hasta entonces), por lo menos en los dos primeros países listados en esta categoría. Perú tiene la particularidad de que la ley dispone expresamente que el subsidio público debe destinarse en exclusiva a actividades de formación, investigación y capacitación (previsión que contempla la legislación de otros países, como Argentina, Costa Rica, México y Panamá, pero no de forma privativa) o a gastos de funcionamiento ordinario, pero sucede que, desde su adopción legal en 2007, este subsidio aún no se ha hecho efectivo.
- En los otros cuatro países (Chile, El Salvador, Honduras y Nicaragua), lo único que opera es un mecanismo de subsidio durante los periodos electorales orientado a solventar o reembolsar gastos de campaña.

En suma, tenemos que hay 12 países (los ocho del primer grupo y los cuatro del tercero) en los que opera un subsidio específico para gastos de campaña, lo que no necesariamente implica que no puedan emplear el financiamiento público ordinario para solventar gastos de campaña. En esta misma línea de análisis hay que considerar, empero, un argumento en sentido inverso: que los partidos (y candidatos) que corresponden a los países del tercer grupo pueden enfrentar una desventaja adicional en caso de no tener acceso al subsidio antes de las elecciones.



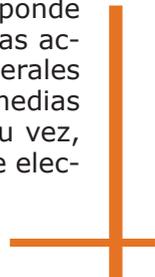
El Cuadro 3 resume algunos de los indicadores básicos sobre la forma y términos bajo los que se asigna el subsidio público para las campañas en esos 12 países.

Como se puede observar, en cuatro casos (Chile, Colombia, Honduras y Panamá), el subsidio público se extiende a los candidatos en lo individual, lo que resulta consecuente con el hecho de que en esos países se reconoce la figura de las candidaturas independientes para los diversos cargos de elección popular. Es importante destacar que, salvo en Honduras, los candidatos independientes tienen (al igual que los partidos) acceso a un anticipo del subsidio antes de la elección, lo que les permite acudir con cierto soporte financiero a su cita con el veredicto de las urnas. En Honduras los candidatos independientes no gozan de esta prerrogativa e incluso su acceso al subsidio, que es posterior a la elección, sólo se materializa si obtienen el triunfo.

En México, por cierto, se aprobó en 2012 una reforma constitucional que prevé el reconocimiento de la figura de las candidaturas independientes que, a la fecha de la conclusión de este estudio (junio de 2013), aún no se reglamentaba a nivel federal, pero que sin duda va a comportar profundas transformaciones en el dispositivo legal previsto para regular las condiciones de la competencia y subsidiar las campañas electorales.

En cuanto a la forma en que se determina el monto del subsidio público que se habrá de distribuir entre los beneficiarios por concepto de gastos de campaña, encontramos que la modalidad más utilizada (seis países) es la de hacerlo depender de la participación electoral y, más en específico, del volumen de votos válidos emitidos, al optar por concederle un valor predeterminado a cada voto. Ese valor suele estar asociado a alguna unidad financiera (unidades de fomento en Chile, jornales mínimos en Paraguay o unidades reajustables en Uruguay) que se actualiza permanentemente conforme al índice inflacionario, o a un valor monetario que se tiene que ajustar periódicamente (Colombia y El Salvador). La excepción es Honduras, donde el valor por voto se ha mantenido constante en 20 lempiras. En países como Chile y Paraguay el valor del voto varía dependiendo del cargo.

Tres países (Nicaragua, Panamá y República Dominicana) optan por determinar la bolsa como un porcentaje preestablecido del presupuesto anual del Estado: del 1% en los dos primeros y del 0.5% en el tercero; en tanto que en Costa Rica se le impone un límite del 0.19 del PIB, que la autoridad tiene la facultad de determinar dentro de ese rango. En Argentina sólo se habla de una partida extraordinaria del presupuesto del Estado que el Ejecutivo tiene facultad de determinar. En México, el subsidio electoral corresponde a un porcentaje adicional del que se calcula y destina anualmente a las actividades ordinarias de los partidos, y que en años de elecciones federales generales equivale al 50% y en años de elecciones legislativas intermedias al 30%. El monto del subsidio anual a los partidos se determina, a su vez, multiplicando un porcentaje del salario mínimo diario por el número de electores registrados.





**CUADRO 3**  
**TÉRMINOS DE LA ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO PÚBLICO PARA**  
**GASTOS DE CAMPAÑA**

<b>País</b>	<b>Beneficiarios*</b>	<b>Monto del subsidio</b>
Argentina	Partidos políticos	Asignación presupuestal indeterminada por cada cargo a elegir
Chile	Partidos políticos y candidatos	Depende de la votación (valor predeterminado por voto)
Colombia	Partidos políticos y candidatos	Depende de la votación (valor predeterminado por voto)
Costa Rica	Partidos políticos	Hasta 0.19% del PIB
El Salvador	Partidos políticos	Depende de la votación (valor predeterminado por voto)
Honduras	Partidos políticos y candidatos	Depende de la votación (valor predeterminado por voto)
México	Partidos políticos	Monto equivalente a un porcentaje del subsidio ordinario
Nicaragua	Partidos políticos	1% del presupuesto del Estado
Panamá	Partidos políticos y candidatos	1% del presupuesto del Estado
Paraguay	Partidos políticos	Depende de la votación (valor predeterminado por voto)
República Dominicana	Partidos políticos	0.5% del presupuesto del Estado
Uruguay	Partidos políticos	Depende de la votación (valor predeterminado por voto)



**CUADRO 3**  
**(CONTINÚA)**

criterio de asignación	Momento de ministración	Requisitos
Mixto: 50% igualitario y 50% proporcional a votación precedente	Previo a la jornada	Registro
Proporcional a votación	Anticipo previo a la jornada, incluyendo nuevos partidos	Registro
Proporcional a votación	Anticipo previo a la jornada, incluyendo nuevos partidos	Umbral mínimo de votación
Proporcional a votación	Anticipo previo a la jornada, incluyendo nuevos partidos	Umbral mínimo de votación o un escaño
Proporcional a votación	Anticipo previo a la jornada, incluyendo nuevos partidos	Registro
Proporcional a votación	Anticipo previo a la jornada, pero sólo a partidos preexistentes	Umbral mínimo de votación o un escaño
Mixto: 30% igualitario y 70% proporcional a votación	Previo a la jornada	Registro
Proporcional a votación	Posterior a la jornada	Umbral mínimo de votación
Mixto para partidos y proporcional para candidatos	Un porcentaje previo y otro posterior a la jornada	Registro y solicitud expresa
Proporcional a votación	Posterior a la jornada	Umbral mínimo de votación y rendición de cuentas
Igualitario para los partidos que obtengan más del 5% de los votos y proporcional para los restantes	Previo a la jornada	Registro
Proporcional a votación	Anticipo previo a la jornada, incluyendo nuevos partidos	Registro

*Para los efectos de este documento, el concepto de partido político se utiliza en su sentido más genérico para designar a las diversas formas de organización a las que las legislaciones de la región reconocen el derecho de participar en los procesos electorales, incluyendo las alianzas o coaliciones que se integran para esos efectos.*





En ocho países, el criterio por el que se opta para la distribución del subsidio electoral entre partidos y, de ser el caso, candidatos es estrictamente proporcional a la fuerza electoral expresada en votos obtenidos. En los otros cuatro se opta por alguna fórmula mixta o de proporcionalidad atemperada, destacando los casos de Panamá, donde hay una fórmula mixta para partidos y una proporcional para candidatos; y de República Dominicana, donde el subsidio que les corresponde a los partidos que superan un umbral del 5% se distribuye por partes iguales, en tanto que el de los partidos con votación menor a ese porcentaje se distribuye de manera proporcional a los votos obtenidos.

Para efectos de equidad, tienen especial relevancia los registros relativos al momento del desembolso (recibir el subsidio con antelación a las elecciones puede ampliar los márgenes de maniobra financiera de partidos y candidatos) y a los requisitos para acceder al subsidio. En tres países (Argentina, México y República Dominicana, en que los partidos también se benefician de un financiamiento público para sus actividades ordinarias), el monto total del subsidio electoral se entrega antes de las elecciones; en siete, una parte o anticipo se entrega antes y otra después de la jornada; y, en dos (Nicaragua y Paraguay), se entrega hasta después de las elecciones, aunque en Nicaragua, a diferencia de Paraguay, los partidos no reciben financiamiento público para gastos ordinarios y se pueden encontrar en una situación más complicada para afrontar los gastos de una campaña.

Entre los siete países en que partidos y candidatos reciben algún anticipo, vale la pena destacar que, salvo en Honduras, éste comprende de una u otra forma a los partidos de reciente creación que, por consecuencia, se encuentran en una situación financiera un poco más desahogada para hacer frente a los imperativos de las campañas. Hay distintas formas para determinar o calcular el importe de los anticipos, pero el más usual es que se tomen como base los resultados de la elección precedente (a los partidos de nueva creación se les asigna un monto equivalente al del partido menos votado y una bolsa análoga se distribuye por igual entre los candidatos independientes) y que después, en función del resultado de la nueva elección, se realice un cálculo final del que se deriven las deducciones y ajustes necesarios.

Por su enfoque un tanto heterodoxo, destacan los casos de Panamá (el anticipo a candidatos independientes depende del número de adherentes presentados para obtener el registro) y Uruguay (el anticipo opera mediante un mecanismo de cesión de derechos de los beneficiarios a favor del Banco de la República Oriental del Uruguay o bien de instituciones, empresas privadas o personas físicas, siempre y cuando medie notificación expresa al mismo Banco).

En cuanto a los requisitos para acceder al financiamiento público para campañas, tenemos que mientras en siete países el hecho de que los contendientes (partidos y, de ser el caso, candidatos) cuenten con registro legal es condición suficiente para ello (en Panamá se exige, además, que se notifique



formalmente a la autoridad que se acepta el subsidio), en los otros cinco es indispensable que obtengan un porcentaje mínimo de votación o un escaño para que el beneficio esté garantizado, lo que no plantea mayores problemas en los dos países (Nicaragua y Paraguay) en los que el subsidio se ministra después de la elección y una vez que se tiene la certeza de que se cumplió con el umbral requerido. El asunto se complica un poco en los tres países (Colombia, Costa Rica y Honduras) en los que se otorga un anticipo pero se exige un umbral mínimo, lo que plantea la necesidad de que se tengan que contemplar disposiciones y prever mecanismos para que se recuperen los anticipos entregados a quienes no cumplan con el umbral.

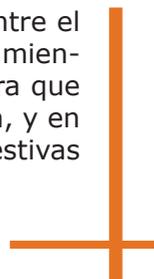
## 2. PROHIBICIONES O RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Las regulaciones que suelen imponerse a las contribuciones (en dinero o especie) destinadas al financiamiento de los partidos y las campañas que no proceden de las arcas públicas admitidas por la ley se pueden agrupar bajo dos grandes vertientes: las que tienen que ver con su origen o procedencia y las que fijan límites a sus montos.

Al imponer prohibiciones o restricciones sobre el origen de las contribuciones se busca suprimir aquellas procedentes de fuentes de financiamiento que se consideran susceptibles de vulnerar la independencia o ejercer influencias indebidas no sólo en la organización y funcionamiento de los partidos o en el desarrollo de la competencia por el voto, sino incluso y de ser posible en el ejercicio de las funciones legislativas o de gobierno de quienes resultaron elegidos para el desempeño de cargos públicos. En el catálogo de fuentes prohibidas o restringidas no sólo pueden figurar algunas dictadas por evidentes imperativos de apego al orden y a principios democráticos (desde las actividades ilícitas, como el crimen organizado y el narcotráfico, hasta las anónimas que las pueden ocultar, pasando por empresas contratistas o concesionarias del Estado que pueden prestarse o ceder a exigencias del partido en el poder), sino otras estrictamente determinadas por experiencias, condiciones o exigencias propias de cada sociedad.

Con el establecimiento de límites al monto de las contribuciones, que se pueden expresar bajo distintas modalidades, lo que se pretende es evitar que se genere un nivel de concentración y, por tanto, de potencial dependencia de una determinada fuente que pueda comprometer o reducir los márgenes de autonomía de partidos y candidatos, nuevamente, tanto en las decisiones que se adopten a propósito de su organización o la competencia por el voto, como en el ejercicio de sus funciones legislativas o de gobierno.

Como ya se ha comentado, sobre el tema de la compleja relación entre el dinero y la política y, más en específico, sobre la regulación del financiamiento de los partidos y de las campañas, existe una abundante<sup>10</sup> literatura que el lector interesado puede consultar si desea profundizar en este tema, y en la que seguramente encontrará tanto registros interesantes como sugestivas reflexiones.





Lo que en este estudio se quiere destacar es que si bien, en términos generales y por su naturaleza y alcance general, las restricciones sobre fuentes y límites al monto de las contribuciones que se imponen para el financiamiento de los partidos políticos suelen cubrir los periodos electorales y, por tanto, tienen validez a propósito de las campañas electorales, lo cierto es que en la región se presentan algunas particularidades que es útil señalar, las cuales se muestran de manera sucinta en el Cuadro 4.

Por cierto, en la ley sobre partidos políticos que aprobó el Congreso de El Salvador a principios de 2013 se introducen por vez primera en ese país algunas regulaciones y restricciones relacionadas con las fuentes y/o los montos de financiamiento, con lo cual tenemos que hoy en día ya existen registros de ese tipo en todos los países de la región, pues hasta entonces sólo ese país centroamericano se había sustraído a esta tendencia. Sobre esta base, se puede empezar por destacar que si bien en todos ellos hay prohibiciones relativas a determinadas fuentes de financiamiento, en tres (Chile, Colombia y Ecuador) sólo están expresamente previstas para las campañas, no para el financiamiento ordinario de partidos u organizaciones políticas y, en el caso de Colombia, la prohibición sólo afecta a las contribuciones de personas jurídicas o morales y para efectos de las campañas presidenciales.

La fijación de límites al monto de las contribuciones que pueden realizar los sujetos facultados para ello está contemplada en la legislación de 12 países, pues en los casos de Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela no hay previsión alguna en este sentido. Los 12 países con registros positivos se pueden dividir en tres grupos.

Por una parte, hay cinco (Bolivia, El Salvador, México, Perú y Uruguay) en que los límites se aplican en todo momento al financiamiento de partidos y, por consiguiente, comprenden y tienen efectos sobre los periodos y las campañas electorales. En casi todos ellos su aplicación se facilita porque o no se reconoce la figura de las candidaturas independientes (aunque en el caso de México su regulación para efectos de elecciones federales es inminente) o los límites no le resultan aplicables a los candidatos independientes, como ocurre en El Salvador.

El caso salvadoreño merece una doble acotación. La primera porque, en efecto, su nueva legislación introduce una distinción a propósito de los límites aplicables a las aportaciones individuales que se pueden efectuar a las organizaciones políticas en periodos ordinarios (hasta un 2% del presupuesto público ordinario que la Asamblea le haya aprobado a la autoridad electoral) y en años pre-electorales (el límite a las contribuciones individuales se eleva al 3.5% del presupuesto especial que se le haya aprobado a la



autoridad electoral en la elección precedente del mismo tipo). La segunda porque, desde 2011 y por vía de una resolución judicial, está abierta la posibilidad de que se puedan postular candidatos independientes o no partidistas a las elecciones de la Asamblea Legislativa, pero no está previsto que esos candidatos reciban subsidio público alguno, ni que les resultan aplicables los límites que se les imponen a los partidos y sus candidatos en materia de financiamiento.

Por otra parte, hay cuatro más (Chile, Colombia, Ecuador y Guatemala) en que los límites a las contribuciones sólo son aplicables para el financiamiento de campañas electorales (sus características se muestran en la última columna del Cuadro 4). Por último, en Argentina, Brasil y Paraguay, además de los límites que se imponen en todo momento a las contribuciones para el financiamiento de partidos, hay algunas adicionales a propósito de las campañas electorales (también detalladas en el Cuadro 4).

**CUADRO 4**  
**REGULACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO PRIVADO**

País	Fuentes prohibidas	Límites a contribuciones	Restricciones al financiamiento de campañas
Argentina	Sí	Sí	Un partido o alianza no puede recibir aportes privados superiores a la diferencia que medie entre el límite de gastos y el subsidio estatal para campañas.
Bolivia	Sí	Sí	No. Se aplican las mismas que al financiamiento de partidos.
Brasil	Sí	Sí	Las personas físicas pueden hacer donaciones en dinero o en especie a las campañas hasta un 10% de los rendimientos brutos obtenidos el año anterior a la elección.
Chile	Para el financiamiento de campañas	No	Hay límites específicos para los aportes a un mismo candidato y a una misma campaña pero, en todo caso, el total que pueda hacer una misma persona a distintos candidatos o a un partido no puede exceder del equivalente en pesos de 10 mil unidades de fomento.
Colombia	Para campañas presidenciales	No	Ningún partido, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiamiento privado, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.
Costa Rica	Sí	No	No
Ecuador	Para el financiamiento de campañas	No	La aportación de las personas naturales no podrá exceder del cinco por ciento del monto máximo de gasto electoral autorizado, para cada dignidad.



CUADRO 4 (CONTINÚA)

País	Fuentes prohibidas	Límites a contribuciones	Restricciones al financiamiento de campañas
El Salvador	Sí	Sí	Las aportaciones individuales de personas físicas o morales no pueden exceder del 3.5% del presupuesto especial que le haya aprobado la Asamblea Legislativa a la autoridad electoral en la elección precedente del mismo tipo.
Guatemala	Sí	No	Ninguna persona individual o jurídica puede hacer aportaciones superiores al 10% del límite de gastos de campaña.
Honduras	Sí	No	No
México	Sí	Sí	No. Se aplican las mismas que al financiamiento de partidos.
Nicaragua	Sí	No	No
Panamá	Sí	No	No
Paraguay	Sí	Sí	En lo esencial se aplican las mismas que al financiamiento de partidos, pero se permiten las contribuciones anónimas que surjan de actividades proselitistas lícitas y no superen el equivalente a diez mil jornales mínimos; y, se incrementa el límite de aportaciones de personas físicas o de empresas, de un equivalente de 5 mil jornales mínimos a uno de 7 mil.
Perú	Sí	Sí	No
RD	Sí	No	No
Uruguay	Para el financiamiento de campañas	Sí	No. Se aplican las mismas que al financiamiento de partidos.
Venezuela	Sí	No	No

### 3. LÍMITES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA

Existe la idea de que con la imposición de límites a los gastos de las campañas se puede contribuir al logro de diversos objetivos, como los de garantizar condiciones de equidad en la contienda, robustecer los dispositivos de control sobre su financiamiento o contener una manifiesta tendencia que apunta al incremento sostenido —a veces desmesurado— en el costo de las campañas, respondiendo así a distintas exigencias que se articulan alrededor de la compleja relación entre dinero y elecciones. Por ello, no resulta extraño que en un pasado reciente (hacia finales del siglo pasado e inicios del actual) ese tipo de medidas hayan despertado un vivo interés en algunos países de la región y hayan llegado al punto de traducirse en disposiciones legales en siete de ellos.

El impulso expansivo que se avizoraba hace una década parece, sin embargo, haberse frenado; si bien es cierto que Paraguay lo integró a su legislación como parte de una serie de reformas en materia de financiamiento promulgadas a finales de 2012. Y es que un asunto que, visto desde la tribuna, parece muy encomiable y atractivo, termina planteando en la práctica serios retos y complejidades para asegurar su efectivo cumplimiento. Por principio



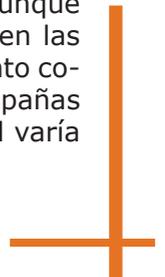
de cuentas, aún en el papel, resulta difícil trazar una clara línea divisoria entre lo que puede entenderse como un gasto de campaña y otro que tenga que ver con actividades o fines convencionales de una organización política. Pero los desafíos pueden ser aún mayores cuando se revisa el repertorio de atribuciones, capacidades, recursos o instrumentos de que dispone o puede disponer la autoridad para verificar que los reportes de gastos sean fidedignos, sobre todo si quiere hacer algún tipo de inspección y valoración *in situ* y no limitarse a una revisión de gabinete *ex post*.

En todo caso, hay ocho países en la región en los que la ley contempla la fijación de límites a los gastos de las campañas, aunque con algunas variantes que es importante precisar. El enfoque convencional para fijar los límites parte de alguna regla o fórmula puntualmente prevista por la ley, que usualmente le corresponde aplicar o calcular a la autoridad electoral y que distingue entre los distintos tipos de elección, es decir, hay un tope específico diferenciado para cada cargo que les aplica por igual a todos los contendientes. Este es el modelo que, con sus particularidades (ver Cuadro 5), se sigue en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Paraguay.

Brasil se aparta de este patrón porque, si bien la ley dispone que en ocasión de cada proceso electoral se promulgue una legislación que fije los topes de gasto aplicables a cada tipo de elección, también determina que si esto no ocurre, entonces los propios partidos fijen el límite para cada una de sus candidaturas y lo comuniquen puntual y oportunamente a la autoridad para que lo difunda y realice las correspondientes actividades de control y fiscalización. La práctica que hasta ahora ha imperado es que los partidos fijen unilateralmente sus propios límites de gasto, con lo cual evidentemente se contraviene el principio de equidad.

En Guatemala se adoptó un enfoque que no sólo vulnera ese principio, sino que, además, virtualmente convierte a la norma en papel mojado, pues se optó por un tope único y global para todas las campañas. En efecto, hay un solo tope (equivalente a un dólar estadounidense por cada elector registrado al 31 de diciembre del año previo a la elección) que comprende a todas las campañas (desde presidente hasta alcaldes, pasando por legisladores) y le resulta aplicable por igual a todos los partidos, independientemente del número de candidatos que hayan postulado.

Como se aprecia en el Cuadro 5, los dispositivos diseñados y aplicados por los seis países que siguen el modelo convencional son muy variados en términos de los factores que se toman en cuenta para el cálculo, aunque en todos ellos el número de electores registrados a nivel nacional o en las distintas jurisdicciones electorales específicas aparece como un elemento común. En Argentina hay un valor estandarizado (un peso) para las campañas a todos los cargos federales; en tanto que en Chile el valor referencial varía de cargo a cargo y suele ser mayor para la elección presidencial.





### CUADRO 5 LÍMITES A GASTOS DE CAMPAÑA

Argentina	En elecciones presidenciales y legislativas, los gastos destinados a campaña que realice un partido, sus candidatos y cualquier otra persona en su favor no pueden superar en conjunto la suma equivalente a la multiplicación de un módulo electoral (que fija el Congreso en la Ley de Presupuesto) por elector habilitado. En todo caso, se considera que ningún distrito tiene menos de 500 mil electores. Para la segunda vuelta, el límite es el equivalente a 30 centavos de peso por elector.
Brasil	A más tardar el 10 de junio de un año electoral, se debe emitir una ley que fije el límite de los gastos de campaña para los cargos en disputa, de no ser así, cada partido fijará los límites para cada uno de sus candidatos y los comunicará a la justicia electoral en el momento de solicitar su registro.
Chile	Para las elecciones presidenciales, el límite es equivalente al monto que resulte de multiplicar el número total de inscritos por tres céntimos de unidad financiera (UF) y, en caso de segunda vuelta, por un céntimo de UF. Para senador: 3 mil UF, más la suma de multiplicar cuatro céntimos de unidad por los primeros 200 mil inscritos; tres céntimos por los siguientes 200 mil y dos céntimos por el remanente de inscritos en la circunscripción. A diputado: 1,500 UF más la suma de multiplicar por tres céntimos de unidad el número de inscritos en el distrito. El límite para cada partido será equivalente a un tercio de la suma total de los gastos permitidos a sus candidatos.
Colombia	Los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas. El Consejo Nacional Electoral señalará, adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas.
Ecuador	Tanto para la elección del binomio presidencial como de los asambleístas nacionales y provinciales, el límite es por la cantidad que resulte de multiplicar el valor de quince centavos de dólar estadounidense por el número de ciudadanos que consten en el registro nacional o de la demarcación electoral correspondiente. En caso de segunda vuelta, el monto máximo de gasto permitido para cada binomio es del cuarenta por ciento del fijado para la primera vuelta. Para la elección de asambleístas del exterior: la cantidad que resulte de multiplicar el valor de treinta centavos de dólar por el número de ciudadanos que consten en el registro de la respectiva circunscripción especial.
Guatemala	Un límite máximo global por el equivalente, en quetzales, a un dólar por cada elector registrado al 31 de diciembre del año anterior a las elecciones.
México	Para la elección presidencial, el tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial. Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.
Paraguay	Límite equivalente al 10% del jornal mínimo por cada elector habilitado para votar en la circunscripción que se postula un candidato o una lista.



Colombia ha conservado un complejo mecanismo que hace depender los límites de gasto de la dinámica que sigue una poco ortodoxa fórmula para calcular el “valor real” de las campañas electorales, la dinámica del censo electoral y el monto del subsidio estatal para los mismos fines. Para sus elecciones federales, México ha ido revisando y simplificando los también complejos mecanismos que adoptó a mediados de la década de 1990, y hoy parte de una fórmula que hace depender los límites del monto del subsidio que les otorga el Estado a los partidos para solventar sus gastos de campaña

No sólo escapa a los cometidos de este estudio el tratar de sondear qué tan realistas, congruentes o pertinentes resultan los distintos dispositivos, sino que, además, la premisa de que cada realidad es distinta y torna muy problemática cualquier tentativa de convenir parámetros con cierta validez o aceptación general aleja aún más la posibilidad de arriesgar algún ejercicio de comparación entre ellos. En todo caso, no hay que perder de vista que cualquier intento por evaluar o contrastar un dispositivo para limitar los gastos debe considerar otros factores susceptibles de gravitar en su desempeño, por ejemplo, los sistemas electorales utilizados para renovar los cargos en disputa o las regulaciones y restricciones relacionadas con el acceso o compra de publicidad en los medios de comunicación, en tanto componente clave de los gastos de una campaña.

En este sentido, es muy importante hacer notar que en los dos casos de entre este grupo de países (Chile y Colombia) en los que se reconocen las candidaturas independientes, además de los límites de gasto para la campaña de cualquier candidatura, se imponen límites a los gastos que pueden efectuar los partidos durante las campañas y para promover a sus candidatos, lo que evidentemente los coloca en una situación privilegiada y llama a polemizar sobre sus implicaciones en términos de equidad.

Por cierto, aunque en seis de los ocho países en que se fijan límites a los gastos de campaña (salvo México y Paraguay) existe la posibilidad, en virtud del sistema electoral utilizado, que la elección presidencial se dirima en una segunda vuelta, sólo en las legislaciones de tres de ellos (Argentina, Chile y Ecuador) hay previsiones expresas para determinar el límite de gastos aplicable en caso de que esa segunda vuelta sea necesaria. Hablando de peculiaridades, también vale la pena hacer notar que en Ecuador existe un límite de gasto para las campañas que realicen los candidatos a asambleístas que busquen representar y captar el voto de los electores residentes en el extranjero.

#### 4. RENDICIÓN DE CUENTAS

Un componente clave y casi obligado de cualquier dispositivo legal que aspire efectivamente a controlar el financiamiento de partidos y campañas es el de la rendición de cuentas. No es este el momento para llevar más lejos las reflexiones y el análisis sobre este particular, pero sí resulta al menos





pertinente dejar claramente indicado lo imperiosa que resulta la necesidad de contar con un sólido sistema de rendición de cuentas y fiscalización<sup>11</sup>, si es que en efecto se pretende ejercer un efectivo control sobre (y transparentar) el origen, el manejo y el destino de los recursos que fluyen hacia las arcas de partidos y campañas, asegurando que se ciñan a los preceptos legales establecidos y, mejor aún, sancionando adecuadamente cualquier transgresión a fin de asegurar el imperio de la ley y evitar percepciones de impunidad.

Tomando en cuenta los objetivos de este estudio, lo que en este segmento se quiere precisar es si, acorde con las disposiciones en la materia, las finanzas (ingresos y gastos) de las campañas están sujetas a exigencias y a un proceso específico de rendición de cuentas. Para que la perspectiva del proceso de rendición de cuentas sea más amplia, en el Cuadro 6 no sólo se indica si los contendientes (partidos/candidatos) están obligados a rendir informes financieros sobre sus ingresos y egresos de campaña (cuyos términos se detallan en el Anexo 2), sino además si existen exigencias para la rendición de cuentas sobre el financiamiento permanente u ordinario de los partidos u organizaciones políticas.

**CUADRO 6**  
**OBLIGACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

País	Control del financiamiento permanente	Informes financieros de campaña
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí*	Sí
Brasil	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Ecuador	No	Sí
El Salvador	No	No
Guatemala	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí
México	Sí	Sí
Nicaragua	No	Sí
Panamá	No	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí
República Dominicana	No	Sí
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	No	Sí

Como se desprende de los registros consignados en el Cuadro 6, a pesar de que la recién adoptada ley de partidos políticos de El Salvador incorporó



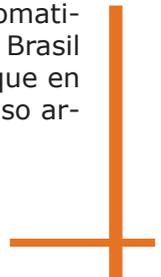
algunas normas para regular el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, no las acompañó de obligaciones o exigencias relacionadas con su sujeción a un procedimiento de rendición de cuentas ante la autoridad competente, pues tan sólo se dispone que tienen el deber de facilitar el acceso de la ciudadanía a la información sobre los montos de financiamiento público y privado. No obstante, vale la pena destacar que la normativa adoptada para regir las candidaturas no partidistas a la Asamblea Legislativa nacional sí les impone a esos candidatos la obligación de presentar ante la autoridad informes de ingresos y gastos de campaña.

En los otros 17 países sí hay obligaciones expresas de rendición de cuentas que varían sensiblemente de un contexto a otro pero que, en términos de su objeto preciso de atención, se pueden agrupar en dos grandes categorías. Por un lado, hay un nutrido contingente de 12 países en que se impone tanto la obligación de rendir cuentas sobre las finanzas de los partidos (usualmente a la vuelta de cada año), como la de hacerlo en ocasión de cada proceso electoral por concepto de ingresos y gastos de campaña.

Por el otro, en cinco países (Ecuador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela) la rendición de cuentas sólo compromete los ingresos y gastos de campaña, es decir, no existe una exigencia análoga para las finanzas de los partidos. Dos países de este grupo (Nicaragua y Panamá) tienen una particularidad adicional: la rendición de cuentas comprende exclusivamente la aplicación del financiamiento público otorgado para cubrir gastos electorales, no el financiamiento procedente de fuentes privadas.

Una variante que es interesante considerar es la relativa al momento en que se deben presentar los informes financieros requeridos. Gradualmente ha ido ganando terreno, y traduciéndose en disposiciones expresas, la idea de que sea para facilitar las funciones de control y fiscalización de la autoridad competente o para propiciar un voto mejor informado, es conveniente que los procesos de rendición de cuentas se inicien antes de la jornada electoral y, por tanto, exista la obligación de partidos y/o candidatos de presentar informes parciales o preliminares de ingresos y gastos de campaña antes de los comicios.

En ocho países existen disposiciones de rendición de cuentas preliminar, destacando los casos de Costa Rica, Guatemala y Venezuela, donde la exigencia demanda la presentación de informes mensuales desde la fecha de convocatoria a elecciones y a lo largo de todo el periodo electoral. En el caso de Venezuela existe incluso, y es obligatorio para las organizaciones políticas utilizar para efectos de control y rendición de cuentas, un sistema automatizado en el que se pueden registrar las transacciones diariamente. En Brasil se tienen que presentar dos informes previos a la elección, en tanto que en Argentina, México y Uruguay solamente se requiere uno, que en el caso argentino sólo se tiene que presentar diez días antes de los comicios.





Desde luego, para que este tipo de exigencias en relación a la rendición de cuentas puedan efectivamente servir como referente para que los electores interesados puedan emitir un voto informado, es necesario que medie de manera expresa y categórica un mandato de revelación pública de la información financiera presentada antes de la jornada electoral. En rigor, y al menos desde un punto de vista legal, este extremo sólo se cumple en el caso de Brasil, donde la ley refiere expresamente que partidos y candidatos deben hacer públicos los dos informes previos a la elección a través de un portal en internet que a tal efecto determine la autoridad electoral.

Bolivia se puede considerar dentro de este grupo porque la ley exige a las organizaciones políticas habilitadas para participar en un proceso electoral presentar un balance actualizado de su patrimonio, incluyendo sus fuentes de financiamiento al momento de la convocatoria.

Lo usual es que, tanto en los países que hay la obligación de presentar informes financieros preliminares como en los que no existe este requerimiento, el proceso de rendición de cuentas desemboque en la presentación de un informe final o consolidado de ingresos y gastos de campaña con posterioridad a la elección. Costa Rica se aparta de esta tendencia pues, como se ha indicado, ese tipo de informes se presenta de manera mensual a lo largo de todo el periodo electoral y no existe el imperativo de presentar un informe consolidado. En el caso de Guatemala, donde también se exigen informes mensuales simplificados durante el periodo electoral, sí se pide un consolidado final pero como agregado del informe financiero anual que deben presentar los partidos políticos.

En los dos países donde el control o la rendición de cuentas se reducen al subsidio público, tenemos que mientras en Honduras la ley prevé, en efecto, la presentación de un informe de ingresos y gastos, no se establece un plazo perentorio para hacerlo (lo mismo ocurre en el caso de Nicaragua); en Panamá, lo que la ley reconoce es la facultad de la autoridad electoral para fiscalizar el manejo de los fondos públicos pero sin que esto implique la presentación de un informe dentro de un plazo predeterminado. En los otros 12 países sí está prevista la entrega del informe de ingresos y gastos en plazos puntualmente previstos que median entre los 30 y los 90 días posteriores a la jornada electoral, salvo el caso de Perú, donde se trata de 30 días posteriores a la finalización del proceso.

Por último, es importante destacar que, al margen de su rango y de las capacidades de que disponga para asegurar su cumplimiento, lo usual es que el ejercicio de las atribuciones en materia de control y fiscalización del financiamiento de campañas (y partidos) le corresponda a los propios organismos responsables de organizar las elecciones, aunque en casos como los de Nicaragua, Panamá y Paraguay también tienen competencia otros entes como las contralorías generales.







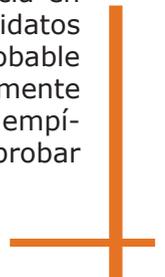
## V. ACCESO Y USO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Es relativamente simple constatar que, sea para que los individuos se evadan, se informen (a veces se desinformen), interactúen con su entorno inmediato o, incluso, con la realidad que los trasciende, los medios de comunicación tienen una presencia, han adquirido un uso y pueden tener una influencia, en ocasiones desmesurada, en la vida de segmentos cada vez más grandes de la población en muchas zonas del mundo.

La política y, más en sintonía con el tema que nos ocupa, los procesos y las contiendas electorales no sólo no se han sustraído a esa tendencia, sino que hasta han llegado a mutar de formas y contenidos para expresarse de mejor forma o lograr la mayor utilidad posible de su manifestación a través de un repertorio de medios cada vez más variado, versátil y sofisticado de medios de comunicación<sup>12</sup>.

Es poco probable que haya un candidato que aspire seriamente a ocupar un cargo de representación, sobre todo si es de carácter nacional o regional, que no cuente con un plan de medios y dedique una parte significativa de su agenda, de su tiempo y de sus recursos a explorar y explotar todas las posibilidades de exposición mediática que estén a su alcance o salgan a su paso.

No hay evidencia concluyente que permita afirmar que el candidato que más aparece en medios (o el que gasta más fondos en su campaña) sea el que tenga más probabilidades de ganar la elección (cargo unipersonal) o de resultar elegido (como integrante de cualquier asamblea), pero no hay duda de que si se tiene la percepción de que existe entre ambos elementos una relación directamente proporcional (que casi cualquier estrategia prescribe como máxima) y de que un minuto más de publicidad o de presencia en medios puede marcar la diferencia, entonces la mayoría de los candidatos tratarán de llevar esa conseja lo más lejos que les sea posible. Es probable que el papel de los medios en el desenlace de una elección esté seriamente sobrevalorado y, además, no hay que perder de vista que la evidencia empírica suele ser lo suficientemente maleable a la hora del análisis para probar distintos planteamientos.





Sin embargo, lo cierto es que el acceso y uso intensivo de los medios se ha convertido en un componente esencial de las campañas electorales y, por tanto, en objeto privilegiado de toda clase de debates políticos, exigencias de regulación y reformas legales que tratan de darles un mínimo de satisfacción. Es probable que los medios sean, junto con el control del financiamiento, los vectores centrales de la mayoría de las reformas e innovaciones legales que se han realizado en la región a lo largo de los últimos diez o quince años, y no se advierte en el horizonte otro tema que pueda desplazarlos o al menos eclipsarlos un poco en un futuro previsible.

Visto el asunto con detenimiento, los asuntos específicos de regulación relacionados con el acceso y uso de los medios de comunicación durante los periodos o para fines de campaña son muy variados, y su sentido y alcances pueden ser analizados desde distintas perspectivas. Incluso el repertorio mismo de los medios que pueden quedar comprendidos dentro de esta categoría puede admitir variantes.

Para efectos de este estudio vamos a centrar la atención en las regulaciones relacionadas con el uso de los medios de comunicación electrónicos convencionales (radio y televisión), porque a pesar del auge de los medios de última generación, sobre todo los llamados medios sociales<sup>13</sup> (*twitter, facebook, etc.*), aquéllos siguen siendo tanto los que dominan el imaginario y el presupuesto de las campañas, como los más fáciles de regular legalmente. Sobre esta base, la mirada se va a enfocar más específicamente en las regulaciones que tienen que ver con las garantías de acceso gratuito, con prohibiciones o restricciones a la compra o transmisión de propaganda durante el periodo electoral y con algunas más puntuales relativas al uso que se le puede dar a los medios de comunicación para fines electorales.

## 1. GARANTÍA DE ACCESO GRATUITO DE PARTIDOS Y/O CANDIDATOS

En un escenario en el que se le concede al acceso a los medios masivos una importancia estratégica para captar la preferencia de los ciudadanos y en el que se reconoce que la disparidad de recursos o capacidades puede gravitar de manera significativa en las posibilidades de ese acceso y, consecuentemente, en los resultados de la contienda, las garantías de acceso gratuito se han convertido en una herramienta básica para procurar condiciones de equidad, asegurando que exista al menos un piso mínimo para todos los contendientes.

Como se muestra en el Cuadro 7, en 15 de los países examinados existen disposiciones legales que ofrecen a los partidos y, de ser el caso, a los candidatos garantía de acceso gratuito a la radio y la televisión para fines de propaganda durante los periodos electorales. En el mismo Cuadro se resumen otros indicadores que dan cuenta de algunos términos y registros relevantes relacionados con esta garantía, incluyendo su efectividad, a propósito de los cuales se puede destacar lo siguiente:



### CUADRO 7 TÉRMINOS DE LA GARANTÍA DE ACCESO GRATUITO A RADIO Y TELEVISIÓN

País	Garantía de acceso gratuito / efectiva	Temporalidad	Tipo de medios	Tiempo diario disponible por medio	Criterio de distribución
Argentina	Sí / Sí	23 de 33 días de la campaña	Todos	10% del tiempo de operación	Mixto: 50% igualitario y 50% proporcional a votación
Bolivia	Sí / Sí	30 de 90 días de la campaña	Estatales	Nd	Igualitario
Brasil	Sí / Sí	60 días	Todos	Dos horas, incluyendo una entre las 20 y 23 horas	Mixto: 33% igualitario y 66% proporcional a escaños
Chile	Sí / Sí	30 días	Sólo TV	De 30 a 40 minutos	Igualitario para presidenciales y proporcional a votos para legislativas
Colombia	Sí / Sí	60 días	Todos	Lo acuerdan las autoridades	Igualitario para presidenciales y proporcional a votos para legislativas
Costa Rica	No	-	-	-	-
Ecuador	Sí / Sí	Toda la campaña	Todos	Nd	Igualitario
El Salvador	Sí / Sí	Cinco días	Estatales	30 minutos	Mixto: 50% igualitario y 50% proporcional a escaños en la Asamblea
Guatemala	Sí / No	-	-	-	-
Honduras	No	-	-	-	-
México	Sí / Sí	Toda la campaña	Todos	41 minutos	Mixto: 30% igualitario y 70% proporcional a votación
Nicaragua	Sí / No	-	-	-	-
Panamá	Sí / Sí	Toda la campaña	Estatales	Una hora	Igualitario
Paraguay	Sí / Sí	10 de 60 días de la campaña	Todos	10% del tiempo de operación	Igualitario
Perú	Sí / Sí	60 días	Todos	Entre 10 y 30 minutos	Igualitario
República Dominicana	Sí / No	-	-	-	-
Uruguay	Sí / Sí	30 días	Estatales	Dos minutos por partido	Igualitario
Venezuela	No	-	-	-	-

- En rigor, la garantía sólo es efectiva en 12 de esos 15 países, pues en Guatemala, Nicaragua y República Dominicana no se materializa porque se reduce a medios estatales que son inexistentes o bien porque, aunque existen, su cobertura y audiencia son tan limitadas que los interesados no exigen su cumplimiento.

La situación de Venezuela merece un comentario porque no existe, en rigor, una garantía de acceso gratuito en tanto derecho de los contendientes, por tanto, exigible en ocasión de cada proceso. Sin embargo, la ley deja a discreción de la autoridad electoral la facultad de financiar, total o parcialmente, la difusión de propaganda en prensa, radio o televisión, conforme a la normativa que adopte al respecto.



Hasta antes de una reforma aprobada a principios de 2013, El Salvador también se ubicaba dentro de esta categoría porque si bien existía una garantía de acceso gratuito a los medios estatales, ésta no ofrecía ni reglas ni incentivos para su materialización. Parece que con la nueva normatividad la situación puede cobrar un giro distinto y positivo que, de ser el caso, se deberá verificar en las elecciones programadas para 2014.

Asumiendo tal giro en El Salvador, tenemos que de los 12 países donde la garantía es, o puede ser, efectiva:

- En seis (Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá y Perú) el acceso al que tienen derecho los partidos es de carácter permanente, es decir, no se restringe a los periodos electorales.
- En tres (Ecuador, México y Panamá) se extiende a lo largo de todo el periodo de campaña, y en el resto se reduce a una determinada porción de él, que va desde un máximo de 60 (Brasil, Colombia y Perú) hasta un mínimo de cinco días previos al cierre de los periodos de campaña (El Salvador).
- En siete comprende genéricamente a todos los medios radiales y televisivos, lo que supone al menos a los de señal abierta pues, dependiendo de las modalidades y términos de concesión o propiedad de cada país, en algunos puede ampliarse incluso a los de señal restringida o de paga. En Chile sólo comprende a la televisión de señal abierta y en Bolivia, El Salvador, Panamá y Uruguay a los de carácter estatal o público.
- El criterio que se aplica para determinar el tiempo diario que debe destinar cada uno de los medios obligados a efecto de garantizar el uso gratuito de partidos y candidatos, varía significativamente de un caso a otro: en algunos casos es un tiempo neto predeterminado (alcanza las dos horas en Brasil), en otros un porcentaje del horario de transmisión de cada medio (Argentina y Paraguay) y hay un caso (Colombia) en que el tiempo lo deben pactar, en ocasión de cada proceso, la autoridad electoral y la encargada de regular la operación de los medios.
- En cuanto al criterio que se utiliza para distribuir los tiempos gratuitos entre los contendientes (partidos y candidatos registrados), tenemos que el que predomina es el igualitario, esto es, su distribución por partes iguales, el cual se aplica de manera consistente en seis países (Bolivia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), así como en el caso de los contendientes a la elección presidencial en Chile y Colombia que optan por la simple proporcionalidad para otros cargos. En Argentina, Brasil, El Salvador y México, la distribución se ajusta a un mecanismo de proporcionalidad atemperada en el que un porcentaje se reparte por partes iguales y el otro de acuerdo con la fuerza electoral medida por el caudal de votos o por los escaños obtenidos.
- Tanto los horarios como las modalidades bajo las que se pueden asignar o usar los tiempos gratuitos en los distintos medios admiten una



gran cantidad de variantes que pueden tener que ver con las preferencias de los contendientes o con sus capacidades técnico-financieras (los costos de producción pueden llegar a ser muy elevados y no suelen formar parte de la subvención estatal), pero también con la duración de los segmentos de tiempo que les corresponden y si estos se distribuyen a lo largo de los horarios de transmisión o se concentran en bloques o franjas.

- Lo que hoy predomina indistintamente en el uso de los tiempos gratuitos o de los que se compran (y que prefieren los estrategas de campaña especializados en *marketing* y que, contra lo que lleguen a sostener públicamente, muchos partidos y candidatos abrazan con fervor) es el formato de *spots* o pequeñas cápsulas al más puro estilo de la publicidad comercial de productos y servicios.

Además, es importante destacar los siguientes registros:

- En Argentina, Brasil, Ecuador y México, el acceso de los contendientes a los medios para efectos de transmitir propaganda electoral de manera directa sólo se da a través de los tiempos gratuitos que les garantiza la ley y les provee el Estado, lo que significa que no pueden comprar ningún tiempo o espacio adicional para estos fines en radio y televisión. En Chile opera un dispositivo análogo pero sólo para el caso de la propaganda electoral en televisión.
- En México, para asegurar el efectivo cumplimiento de las garantías de acceso gratuito a la radio y la televisión en los términos previstos por la ley, es responsabilidad de la autoridad electoral administrar los tiempos que le corresponden al Estado en esos medios (48 minutos diarios) a lo largo de todo el tiempo que duran los procesos electorales (no sólo los periodos de precampaña y campaña). Para cumplir con esa responsabilidad, el Instituto Federal Electoral (IFE) instaló y opera una compleja y sofisticada plataforma tecnológica a través de la cual se organiza y monitorea la transmisión de los materiales producidos por los partidos en todo el territorio nacional.
- En Argentina y México, la garantía de acceso gratuito y la prohibición de compra de tiempos o espacios adicionales también rigen para los periodos de precampaña, cuyas actividades, como se indicó en el Capítulo 2, también son objeto de regulaciones muy puntuales.
- En Colombia rige una norma que dispone el “acceso máximo” a la radio y la televisión con cargo al Estado para las campañas presidenciales, lo que comprende, además de los espacios gratuitos para propaganda a lo largo de los horarios de transmisión de los distintos medios, tiempo para realizar tres debates de hasta una hora de duración y dos intervenciones de cada candidato, una por cinco minutos al inicio de la campaña y otra de diez hacia el final.
- En Uruguay, los candidatos presidenciales también tienen asegurado un espacio gratuito adicional de cinco minutos al inicio de la campaña y otro de 15 hacia el final para dirigir un mensaje al electorado.





Por último, vale la pena comentar que en abril de 2013 (poco antes de cerrar este estudio), y en pleno ejercicio de las atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico de ese país, el Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica presentó ante el Congreso una iniciativa de reforma legal que contempla la garantía de acceso gratuito de los partidos políticos a la radio y la televisión durante los periodos de campaña que, de ser aprobada, expandiría el universo de países que garantizan este tipo de prerrogativa. Tal iniciativa contempla el otorgamiento de una franja de 30 minutos diarios en cada medio, que se distribuiría entre las distintas fuerzas políticas bajo una fórmula mixta: 60% de manera igualitaria y 40% de manera proporcional a su fuerza electoral.

## 2. RESTRICCIONES U OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA COMPRA Y TRANSMISIÓN DE PUBLICIDAD CON FINES ELECTORALES

Dentro de las coordenadas (reales e imaginadas) bajo las que se despliega y valora la influencia de la publicidad en los medios para fines electorales, y para dar respuesta tanto a exigencias de equidad en la contienda, como a las que tienen que ver con la necesidad o deseabilidad de contener la espiral ascendente en los gastos de las campañas o de hacer más transparentes, fiables o verificables los procedimientos de compra de publicidad, se ha recurrido a un amplio repertorio de disposiciones legales.

En el Cuadro 8 se identifican y resumen los registros de algunas de las disposiciones más comunes, a propósito de los cuales se pueden formular las siguientes observaciones:

- **Límites al periodo durante el cual se puede transmitir publicidad pagada**

En este sentido, hay que destacar, por una parte, a los cuatro países (Argentina, Brasil, Ecuador y México) en los que rige una prohibición absoluta para la adquisición de publicidad en radio y televisión para fines electorales, pues partidos y candidatos sólo pueden transmitir propaganda directa a través de los espacios gratuitos que les concede el Estado. En Chile hay una prohibición análoga pero sólo para contratar publicidad en televisión, no en radio. Respecto a Ecuador es necesario agregar que la prohibición de compra de espacios se extiende a la prensa, a vallas publicitarias y a cualquier otro medio de comunicación social.

Por otra parte, hay otro grupo de cinco países en los que existen limitaciones para la contratación de publicidad en medios en el preciso sentido de que los plazos previstos para su transmisión se reducen a un plazo predeterminado y menor del que se contempla de manera explícita (Bolivia, Colombia y Paraguay) o implícita (Perú y Uruguay) para las campañas electorales y que, salvo en el caso de Paraguay, corresponden a las del plazo en que rigen las correspondientes garantías de acceso gratuito a la radio y la televisión.



- **Límites a los tiempos que se pueden contratar diariamente en cada uno de los medios**

Hay siete países en los que la limitación prevista por la ley se relaciona con la cantidad de tiempo que se puede contratar y transmitir diariamente en los diferentes medios de comunicación, lo que en la práctica opera como un mecanismo que tiende a limitar y controlar el gasto en el que es, quizás, el rubro individual que más gravita en el costo de una elección, pero también a evitar altos niveles de saturación de propaganda entre la audiencia.

Dentro de este grupo de países hay cuatro en los que, además del límite diario, opera el tipo de límite temporal al que hicimos referencia en el rubro anterior, por lo que tenemos que en Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú rigen en simultáneo los dos tipos de límites.

Es importante destacar que en todos los casos, salvo Perú, los límites de contratación de tiempos o espacios diarios se hacen extensivos a los medios impresos. Por cierto, en Brasil, donde hay prohibiciones de contratación en radio y televisión, también se aplican restricciones a la compra diaria en medios impresos.

En este sentido, vale la pena mencionar que la iniciativa de reforma propuesta por la autoridad electoral de Costa Rica, a la que se ha hecho referencia, para garantizar el acceso gratuito de los partidos a la radio y la televisión durante los periodos electorales, dispone asimismo que las fuerzas políticas sólo puedan contratar por su cuenta propaganda en esos medios hasta por un 100% adicional del tiempo gratuito que les correspondería.

- **Obligación de los medios de registrar o informar sobre sus tarifas**

Una exigencia legal en el sentido de que los medios registren o, por lo menos, comuniquen a la autoridad las tarifas vigentes para la compra de tiempos o espacios en los cuales transmitir propaganda o publicidad electoral y, más aún, alguna subsecuente que los obligara a informar periódicamente o al final de las elecciones sobre los tiempos o espacios contratados, podrían ser de gran utilidad para el logro de diferentes propósitos. Por ejemplo: que la autoridad cuente con una herramienta auxiliar para cotejar la veracidad de la información que reporten los contendientes sobre el cumplimiento de otras disposiciones legales (informes de gastos de campaña, límites de gasto, límites de contratación diaria); aplicar tarifas preferenciales a la publicidad electoral; garantizar principios de igualdad y no discriminación en las operaciones de compra-venta; o simplemente dotar a este proceso de un mínimo de seguridad y certeza jurídica.

Si bien en la mayoría de los países donde resultan aplicables regulaciones de este tipo, en virtud de que los contendientes pueden contratar publicidad (las excepciones son Honduras y Uruguay), hay disposiciones que hacen referencia a determinados atributos que deben tener las tarifas que ofrecen los medios, es importante hacer notar que sólo en siete de los 11 casos existe la obligación de que los me-



dios las registren o por lo menos las comuniquen oportunamente a la autoridad. Y es que si la autoridad no conoce formalmente las tarifas, muy difícilmente va a estar en posibilidad alguna de asegurar o verificar que se cumplan los principios que dispone la ley en su aplicación, por encomiables que resulten.

En todo caso, llama la atención la normatividad colombiana porque los concesionarios de radio y televisión están obligados a contratar propaganda a una tarifa inferior en un 50% a la que haya regido para la publicidad comercial en los seis meses previos a la elección, y porque debe quedar constancia escrita de cualquier cesión de carácter gratuito, que se tendrá como donación al respectivo partido y, por tanto, será computable como contribución a los gastos de campaña y a los límites que les son aplicables. Por otra parte, en los casos de Bolivia, Costa Rica y Guatemala, la exigencia llega expresamente al punto en que sólo los medios que registran, debida y oportunamente, sus tarifas están legalmente facultados para vender y transmitir publicidad electoral.

**CUADRO 8**  
**REGULACIONES SOBRE COMPRA Y TRANSMISIÓN DE PUBLICIDAD**

País	Límites al periodo de transmisión de publicidad pagada	Límites a los tiempos o espacios diarios que se pueden contratar	Requisitos relativos a tarifas
Argentina	Prohibida	No aplicable	No aplicable
Bolivia	Sólo 30 días de la campaña	TV y radio: 10 minutos Prensa: dos páginas diarias y una separata semanal de 12 páginas	Registro y aplicación obligatoria; no pueden ser superiores a las comerciales
Brasil	Prohibida	No aplicable Prensa: un octavo de página en diarios y un cuarto en revistas	No aplicable
Chile	Prohibida en TV	No aplicable en TV Sin límite en radio	No aplicable en TV No discriminación en radio
Colombia	Sólo 60 días de la campaña	Decisión de la autoridad electoral	Tarifas inferiores a la mitad de las comerciales y las cesiones gratuitas se computan a contribuciones y gastos
Costa Rica	-	-	Sólo pueden contratar y transmitir propaganda los medios que registren tarifas; igualdad de oportunidades
Ecuador	Prohibida	No aplicable	No aplicable
El Salvador	-	-	Obligación de informarlas a la autoridad; no discriminación
Guatemala	-	Decisión de la autoridad electoral en consulta con los partidos	Sólo pueden contratar y transmitir propaganda los medios que registren tarifas; no superiores al promedio de las comerciales



### CUADRO 8 (CONTINÚA)

País	Límites al periodo de transmisión de publicidad pagada	Límites a los tiempos o espacios diarios que se pueden contratar	Requisitos relativos a tarifas
Honduras	-	-	-
México	Prohibida	No aplicable	No aplicable
Nicaragua	-	TV: tres minutos Radio: cuatro y medio minutos Prensa: dos páginas	Se presenta proyecto a la autoridad, quien las establece sin que puedan superar precio ordinario
Panamá	-	-	Principios de igualdad (ante igualdad de tiempos o espacios contratados) y de no discriminación
Paraguay	Sólo 30 días de la campaña	TV y radio: cinco minutos Prensa: media página	Obligación de comunicarlas a la autoridad; no superiores a las comerciales
Perú	Sólo 60 días de la campaña	TV y radio: cinco minutos	Obligación de comunicarlas a la autoridad; igualdad de condiciones y no pueden ser superiores a las comerciales
República Dominicana	-	-	No superiores a la de publicidad comercial
Uruguay	Sólo 30 días de la campaña	TV, radio y prensa: se definen en ocasión de cada proceso electoral	-
Venezuela	-	TV: dos minutos Radio: cuatro minutos Prensa: media página	Sujetas a reglamentación de la autoridad

### 3. OTRAS MODALIDADES Y REGULACIONES RELACIONADAS CON EL ACCESO O USO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN PERIODOS DE CAMPAÑA O PARA FINES ELECTORALES

El grueso de las regulaciones hasta ahora examinadas tiene su centro de gravedad en la que es probablemente la modalidad prototípica del proselitismo y la propaganda de carácter mediático: los tiempos o espacios a los que acceden y que controlan de manera directa los partidos y/o los candidatos, independientemente de que sean gratuitos o tengan que pagar por ellos. Sean alocuciones en vivo o promocionales pregrabados, duren varios minutos o apenas unos segundos, su contenido y, con frecuencia también todos sus aspectos técnicos, son totalmente definidos y controlados por los contendientes o sus personeros. Su mensaje le llega a la audiencia sin filtración o mediación alguna. Pero, insistimos, eso no agota las posibilidades de exposición mediática.



Existe, por otra parte y como es fácil constatar, una amplia gama de modalidades de exposición en las que el acceso de los contendientes y los términos de la cobertura de sus actividades o del tratamiento de sus mensajes son definidos y mediados (si se quiere magnificados, distorsionados o ignorados) por los reporteros, conductores, editorialistas o analistas de los propios medios y que ya no se limitan estrictamente a espacios noticiosos o de formación de opinión. Ahora su presencia (que casi nunca sus programas o propuestas) busca proyectarse también y cada vez con mayor asiduidad en programas de simple entretenimiento o variedad, en los que muchos candidatos no han tenido reparo en prestarse a ser protagonistas del espectáculo o de la diversión misma mediante la exhibición de algún presunto talento "artístico" o de su participación en un *gag* cómico, con el afán de atraerse algunos puntos de popularidad.

Muchas de estas pulsiones parecen incontenibles, no sólo por los dilemas y complejidades que plantea el hecho de que pongan en juego principios, intereses y valoraciones contrapuestas que tornan polémica su regulación, sino además porque se sustentan en un modelo de hacer campaña que, bien amoldado a las realidades de nuestro tiempo, predica que para que una campaña sea exitosa es clave que el candidato sea popular y que, para lograrlo, no hay nada mejor que una sistemática exposición mediática.

En todo caso, en este último apartado hemos decidido referir muy brevemente algunas de las regulaciones que, en alguna medida, han tratado de hacer frente a los desafíos y demandas que se plantean a propósito de esas otras modalidades de acceso y uso de los medios. Estas otras regulaciones son escasas, no alcanzan ni por mucho el nivel de extensión de las precedentes, quizá no sólo porque su adopción responde a fenómenos muy contextualizados, sino además porque, conviene reiterar, tratan de hacer frente a dinámicas y prácticas sobre las que, por su complejidad o los intereses que ponen en juego, generan con facilidad ríspidos debates que, por consecuencia, hacen muy complicada la tarea de sumar las voluntades o generar los acuerdos suficientes para normarlas jurídicamente.

- **Lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión para la información y difusión de actividades de campaña**

Puede resultar relativamente sencillo generar una amplia base de consenso alrededor de la tesis de que, en el marco de una contienda electoral genuinamente democrática, es deseable que los medios ofrezcan una cobertura plural y equitativa y un tratamiento veraz, imparcial y oportuno a la información relacionada con las campañas electorales. Sin embargo, es factible que tan pronto se pase a discutir cómo se debe promover o asegurar la prevalencia u observancia de esos atributos, el consenso se rompa y surjan fuertes disensos y polémicas, siempre teniendo como trasfondo los derechos de libertad de



expresión y de información, unos abogarán por el principio de autorregulación de los medios, otros por la suscripción voluntaria de códigos y otros más por cierto tipo de regulaciones legales con carácter vinculante. Se trata de un debate abierto para el que, por supuesto, no existen respuestas ni soluciones únicas.

En México, la legislación faculta, desde 1993, a la autoridad electoral a nivel federal (el Instituto Federal Electoral) para formular, en consulta con los partidos políticos, lineamientos generales aplicables a la cobertura y tratamiento que le brindan los noticieros de la radio y la televisión a la información relacionada con las actividades de campaña, que les son presentados, en calidad de sugerencias y sin carácter vinculante alguno, a las organizaciones que agrupan a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión.

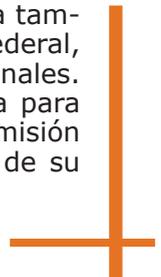
Si bien han experimentado algunas adecuaciones a lo largo del tiempo, en esencia los lineamientos generales sugeridos han reivindicado los principios o criterios de igualdad de oportunidades, equidad, imparcialidad, calidad uniforme, diferenciación entre las notas informativas y los espacios de opinión o análisis, derecho de réplica, crítica respetuosa, respeto a la vida privada de los contendientes y promoción del diálogo y el debate.

En el mismo sentido, pero con carácter de mandato legal, la legislación venezolana contiene una norma que dispone que los medios de comunicación públicos y privados brinden una cobertura completa y balanceada de información relacionada con la campaña electoral, para lo cual deben observar “un riguroso equilibrio en cuanto al tiempo y espacio dedicado a las informaciones (sic) relativas a las actividades desarrolladas por las candidatas o candidatos”.

- **Monitoreo sobre la cobertura que le brindan los medios a las campañas electorales**

La autoridad electoral mexicana a nivel federal también es pionera en la región en la realización de monitoreos sobre el tratamiento que se le brinda a las campañas en los espacios noticiosos e informativos de la radio y la televisión. Con el propósito de verificar en qué medida se atendían los lineamientos generales sugeridos para la cobertura de las campañas, ordenó por vez primera en 1994, sin que mediara entonces mandato expreso sobre el particular, la realización de un monitoreo de los principales noticieros de radio y televisión, cuyos resultados se hicieron de dominio público.

El ejercicio resultó tan productivo y tuvo tan buena acogida que, dos años después y como parte de un ambicioso paquete de reformas, se incorporó en la legislación una disposición que ya facultó expresamente a la autoridad para realizar monitoreos de campañas (hoy ya también de precampañas) en ocasión de cada proceso electoral federal, de los que se generan y difunden públicamente informes quincenales. Por cierto, este sistema de monitoreo es distinto al que opera para asegurar el respeto a las pautas de distribución y debida transmisión de los materiales producidos por los partidos para hacer uso de su derecho de acceso gratuito a la radio y la televisión.





En Bolivia, la ley dispone que, para efectos de asegurar el cumplimiento a las regulaciones legales aplicables, tanto en términos de los tiempos y espacios para la difusión de propaganda gratuita y pagada como de sus contenidos, la autoridad electoral lleve a cabo un monitoreo diario en los medios de comunicación públicos y privados.

En Panamá, la ley también determina que la autoridad electoral realice monitoreos de los medios para conocer el grado de cobertura que les otorgan a los contendientes, pero sólo en el caso de las campañas presidenciales. A su vez, en Guatemala la ley faculta al Tribunal Supremo Electoral para efectuar el seguimiento de la propaganda electoral que se realice en los medios de comunicación social durante el proceso electoral a través de una de sus unidades internas, la Inspección General, o por medio de la contratación de alguna empresa privada.

En todo caso, cabe señalar que, sin duda, la realización de monitoreos puede ser una herramienta esencial para que la autoridad no sólo vigile el efectivo cumplimiento de disposiciones relacionadas con el acceso y uso de la radio y la televisión en periodos electorales, sino además para cotejar o verificar los reportes que, de ser el caso, tengan la obligación de entregarle los contendientes o los propios medios.

- **Participación de candidatos en programas periodísticos**

Una vez que ha adquirido carta de naturalización la tesis de que los medios son un terreno estratégico para dirimir las contiendas electorales y, por consecuencia, que una presencia o exposición sistemática en ellos puede ser determinante para las expectativas de éxito de una campaña, es natural que busquen adoptarse regulaciones que impidan que ciertas personas ligadas a los medios que han sido postuladas o registradas para contender por un cargo público, puedan obtener alguna ventaja del hecho de contar con una mayor posibilidad o capacidad de exposición mediática.

No hay duda que la incursión en este tema sugiere y puede desplegar un vasto territorio para la reflexión y el análisis, sobre todo en una era en que las colectividades han mudado de manera profunda sus ideales y aspiraciones y en la que el poder mediático no sólo puede alcanzar niveles insospechados, sino además expresarse de múltiples formas. Sin embargo, aquí y ahora sólo cabe el recurso de consignar los dispositivos legales que claramente vislumbran, en algunas de esas capacidades o posibilidades de mayor influencia o presencia mediática, alguna ventaja indebida en la competencia por el voto.

Así, la legislación de Bolivia dispone que ningún candidato puede, a título personal o indirectamente y desde el momento de su registro, "contratar, alquilar, utilizar, producir, dirigir o realizar programas periodísticos en medios". En Brasil se prohíbe que, desde el 1 de agosto del año de la elección, es decir, poco más de dos meses antes de los comicios, los medios transmitan programas "conducidos o presentados por un candidato registrado".

En un sentido distinto, pero con un mayor calado en términos del posible afán de exposición mediática de los candidatos, en Colombia se



prohíbe que los concesionarios de televisión los presenten durante la época de campañas en espacios distintos de los dedicados a programas de noticias u opinión.

#### 4. PROHIBICIONES O RESTRICCIONES RELACIONADAS CON EL CONTENIDO DE LA PROPAGANDA O LA PUBLICIDAD ELECTORAL

Inicial y esencialmente, por imperativos de carácter ético y moral orientados, sobre todo, a proteger ciertos derechos humanos fundamentales y a fomentar una cultura y valores democráticos, pero cada vez más también para contrarrestar la tendencia a imponer estilos de campaña de claros tintes negativos (descalificación de los adversarios), se han ido expandiendo y robusteciendo las disposiciones que imponen, ya sea prohibiciones o restricciones al contenido de la propaganda y de la publicidad electoral, o bien requisitos para su difusión o publicación en medios masivos de comunicación, cuando los materiales se diseñan o producen expresamente para tal efecto.

El sentido en el que aquí se emplean los conceptos de *propaganda* y *publicidad electoral* es el más amplio posible para dar cabida a los distintos énfasis o matices que introducen las diferentes legislaciones a propósito del tipo de actividades que se realizan en el marco de una campaña o para fines electorales, pero también las que tienen un mayor alcance temporal por aplicarse a la propaganda que realicen en todo momento las fuerzas políticas y no sólo durante los periodos electorales, así como a los distintos formatos bajo los que se pueden expresar los contenidos sujetos a prohibiciones o restricciones (expresiones orales, materiales gráficos o audiovisuales, por ejemplo).

El Anexo 3 ofrece una panorámica del tipo de prohibiciones o restricciones expresas que, en el sentido indicado, contemplan las legislaciones de los países examinados, sin que por ello los registros consignados tengan un carácter exhaustivo. Como se puede apreciar, en 14 de los 18 países (excepto Argentina, Chile, Panamá y Uruguay) existen prohibiciones expresas en materia de propaganda o publicidad electoral (lo que desde luego no cancela la posibilidad de que se puedan iniciar querellas porque el contenido de la propaganda o la publicidad electoral presuntamente transgrede preceptos contenidos en otros ordenamientos legales, aunque este tipo de situaciones ya escaparían por completo a la jurisdicción electoral), pero el repertorio de prohibiciones varía sensiblemente de un país a otro.

Al margen de su valoración, se aprecia un amplio conjunto de elementos en común en la letra y el espíritu de las prohibiciones (destacan las adversas a la discriminación, a la denigración de las instituciones o los contendientes, a la honra y dignidad, al cumplimiento de la ley o al uso de símbolos religiosos) que tienden a ser acordes con los imperativos u objetivos referidos. Sin embargo, hay algunos casos en que las prohibiciones parecen responder a factores altamente relacionados con el entorno local (como la de provocar animadversión entre o contra las fuerzas armadas y/o las instituciones civiles



que figura en Brasil, o la de crear grupos o brigadas de combate, armados o no, del Paraguay) o a posiciones acordes con el desarrollo en el campo de determinados derechos (el uso de niños o adolescentes), pero también hay otros en los que hay manifiestas posiciones encontradas que remiten con facilidad a diferencias contextuales: la legislación colombiana reconoce y garantiza la posibilidad de promover la abstención, mientras que esto está prohibido expresamente en Bolivia, Honduras, Nicaragua y Venezuela, y puede ser fácilmente centro de controversias en muchas otras demarcaciones.

Por supuesto, escapa a los alcances de este trabajo, y a los conocimientos que se tienen sobre el particular, cualquier tentativa de examinar a fondo y con un mínimo de rigor la muy compleja (y especializada) problemática doctrinal o conceptual relacionada con la fundamentación, consistencia o alcances de este tipo de regulaciones, sobre todo cuando se disciernen a la luz de otros derechos que les pueden resultar oponibles, como el de la libertad de expresión o manifestación de las ideas, o el de acceso a la información, por citar los más evidentes<sup>14</sup>.

Lo que se quiere y puede es, más bien y en cambio, formular unas cuantas apreciaciones básicas sobre algunas de las implicaciones y desafíos prácticos que plantea su efectiva puesta en escena, trámite y resolución.

La primera radica en la extrema complejidad que puede alcanzar el claro entendimiento sobre el significado y alcance que tienen o pueden tener, en el contexto de una contienda electoral y, como ya se ha dicho, a la luz de otros derechos fundamentales tutelados por la ley, muchos de los conceptos sobre los que se imponen prohibiciones o restricciones expresas. Claramente, el discernimiento sobre los alcances y límites de un mismo concepto puede variar de una jurisdicción a otra, e incluso dentro de una misma jurisdicción de un caso concreto a otro. Desde luego, algunos conceptos son más complejos y elusivos que otros, sobre todo en la medida que la querrela o el debate se da a la luz de sus manifestaciones empíricas: puede ser mucho más fácil alegar y documentar una transgresión a propósito de la prohibición de usar imágenes de niños o de símbolos patrios, por ejemplo, que cuando se trata de expresiones difamatorias o calumniosas.

La segunda es que se trata de regulaciones (prohibiciones) y (presuntas) transgresiones que, casi por definición, sólo pueden materializarse a través de su eminente trascendencia y visibilidad pública y, por tanto, mediática. Esto las distingue de muchas otras regulaciones/transgresiones sobre las que difícilmente existe evidencia pública o documental, y cuya indagación y documentación requiere que el denunciante aporte, o la autoridad competente rastree, las evidencias al margen de un escrutinio público (y mediático) directo.

La mezcla de estos dos elementos le confiere especial relevancia al hecho de que, para tener visos mínimos de eficacia, este tipo de regulaciones debe



tener una obligada solución de continuidad en la previsión o adopción de algún dispositivo o mecanismo a través del cual se presenten las denuncias por presuntas transgresiones y se cumplan las formalidades para su debido proceso y resolución.

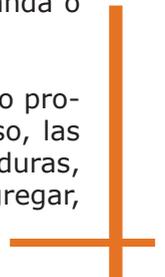
Y es que del efectivo cumplimiento de este imperativo o exigencia se derivan, de entrada, por lo menos otras dos implicaciones muy importantes que pueden adquirir, en la percepción y opinión pública (o publicada), una estrecha vinculación. Por una parte, el hecho de que, de resultar procedente, la resolución de cualquier queja o impugnación formal por transgresión a estas normas demanda del ejercicio de las atribuciones y capacidades de impartición de justicia en su más rigurosa acepción. Por supuesto, esto no plantea problema alguno cuando el ejercicio de estas atribuciones recae en órganos contenciosos especializados, por el contrario, son su razón de ser. Pero la situación es distinta cuando el ejercicio de la función juzgadora le corresponde a una autoridad no especializada que al mismo tiempo está encargada de las funciones gerenciales del proceso electoral y en cuya integración, funcionamiento y procesos de toma de decisión pueden gravitar intereses partidistas, incluidos, por supuesto, los que son parte interesada del litigio.

Por la otra, puede emerger el problema de que la activación del dispositivo de queja o impugnación se convierta en sí mismo en un instrumento de campaña en el que, a los ojos del denunciante, no importa tanto el hecho de que haya una resolución conforme a derecho, como el que se acredite ante la opinión pública que su causa es objeto de una campaña negativa o de hostigamiento o, mejor aún, que alguno de sus contendientes en lo particular está recurriendo a prácticas ilícitas en su contra como un recurso sistemático de campaña.

Como se puede apreciar, el tema de la regulación (prohibiciones o restricciones) a propósito del contenido de la propaganda y la publicidad reviste múltiples aristas y todas ellas terminan abriendo, casi por definición, flancos de disenso y polémica. Por supuesto, para que se puedan imputar responsabilidades por presuntas transgresiones a las normas de este tipo, se asume que el contenido de la propaganda es responsabilidad de los contendientes.

En este sentido, vale la pena consignar que, para impedir que al problema de presuntas transgresiones a las prohibiciones sobre contenidos se agregue el de la dificultad de identificar al responsable y se añada así otro factor de complejidad al tratamiento de estos espinosos temas, en las legislaciones de algunos países se prohíbe la transmisión o publicación de propaganda o publicidad anónima.

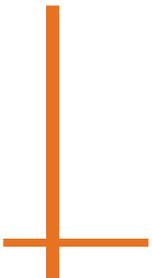
Se identifican provisiones expresas a fin de impedir que el anonimato provea la coartada perfecta para eludir las regulaciones y, de ser el caso, las sanciones previstas, en las legislaciones de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. A esta lista hay que agregar,





al menos para la difusión de propaganda y publicidad en radio y televisión durante los periodos electorales, a Argentina, Brasil, Ecuador y México, en donde no se permite la compra de tiempos o espacios para esos efectos.

En Bolivia incluso se refuerzan las previsiones para controlar el origen de la propaganda al determinarse que todas las piezas deben ir claramente identificadas con el nombre y símbolo de la organización que la promueve y, en caso de ser pagadas, deben ir acompañadas de una leyenda que indique que se trata de un espacio "solicitado". A su vez, en las legislaciones de Honduras y Panamá se encuentran previsiones expresas en el sentido de imputar responsabilidad a los medios por la difusión de propaganda anónima.









## VI. NO INJERENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS

Toda vez que el grueso de los países de la región cuenta, en mayor o menor medida, con experiencias (algunos incluso con vivencias relativamente recientes) de formas de integración de los poderes públicos y de ejercicio de las funciones de gobierno muy alejadas de, o de plano opuestas a, los cánones democráticos más elementales, tiende a resultar comprensible y lógico que se adopten disposiciones que busquen evitar que los poderes públicos intervengan y ejerzan una influencia indebida en la contienda, sea favoreciendo a los candidatos que representan sus intereses o perjudicando a sus oponentes.

El abanico de regulaciones que buscan impedir que la capacidad de acceder, movilizar o usar recursos públicos (bienes y servicios en todas sus modalidades), por parte de las personas (funcionarios, oficiales, empleados) facultadas para ello, pueda ser manipulado para influir de una u otra forma en la competencia electoral, empieza a ser tan amplio y diversificado como se empeña en mostrarlo la evidencia acumulada o lo supone una natural suspicacia<sup>15</sup>.

Para efectos de este documento, se ha hecho un esfuerzo por identificar el grueso de las regulaciones de esta índole que aparecen de manera expresa en la legislación electoral de los países examinados y agruparlas bajo cuatro grandes categorías o variantes que expresen de manera más o menos nítida el medio o la forma en que pueden materializarse, si bien cabe anticipar que los términos bajo los que se imponen admiten múltiples modalidades que pueden variar significativamente de una jurisdicción a otra:

- Relacionadas con el uso de bienes o recursos públicos
- Relacionadas con la publicidad oficial o gubernamental durante la campaña electoral





- Relacionadas con el ejercicio de las funciones o las actividades de los servidores públicos
- Relacionadas con la realización de actos o la inauguración de obras de gobierno

Asimismo, cabe aclarar que, en virtud de la naturaleza de estas disposiciones, es probable que el esfuerzo de identificación y sistematización (que se refleja de manera telegráfica en el Cuadro 9 y se detalla en el Anexo 4) no haya resultado ni exhaustivo ni inequívoco. Exhaustivo en el sentido de integrar todas las regulaciones existentes e inequívoco en el de que, por su fraseo o implicaciones prácticas, algunas de las regulaciones puedan corresponder a más de una de las categorías utilizadas o sean susceptibles de ser adscritos a otra de las preestablecidas, por ejemplo, en una prohibición de difundir programas o actos de gobierno puede estar implícita la de inaugurar obras públicas.

Como lo muestra el Cuadro 9, sólo en el caso de Paraguay no se contempla expresamente ninguna de las restricciones de este tipo, mientras que en Brasil, Colombia y Honduras están contempladas, en alguna de sus variantes o modalidades (que se desagregan un poco en el Anexo 4), todas ellas. Por su recurrencia, las más usuales son las que tienen que ver con la difusión de propaganda en medios (15 registros) y con las actividades de los servidores públicos (13 registros), y las menos las referidas a actos de gobierno (cuatro países). Con la intención de ofrecer una idea de las variantes que pueden adquirir las regulaciones agrupadas bajo cada una de las cuatro categorías, a continuación se consignan muy brevemente algunos registros muy puntuales.

**CUADRO 9**  
REGULACIONES QUE BUSCAN EVITAR LA INJERENCIA  
O EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS

País	Uso de bienes o recursos públicos	Publicidad oficial	Actividades de servidores públicos	Obras de gobierno
Argentina		x		x
Bolivia	x	x	x	
Brasil	x	x	x	x
Chile		x	x	
Colombia	x	x	x	x
Costa Rica		x	x	
Ecuador	x	x		
El Salvador	x	x	x	
Guatemala		x	x	
Honduras	x	x	x	x
México	x	x	x	
Nicaragua		x	x	
Panamá	x	x	x	
Paraguay				
Perú		x		



CUADRO 9 (CONTINÚA)

País	Uso de bienes o recursos públicos	Publicidad oficial	Actividades de servidores públicos	Obras de gobierno
Rep. Dom.	x			
Uruguay			x	
Venezuela	x	x	x	

## 1. SOBRE LAS REGULACIONES RELACIONADAS CON EL USO DE BIENES O RECURSOS PÚBLICOS

El concepto de bienes o recursos se entiende en su sentido más amplio posible para dar cabida a las variantes o particularidades bajo las que se puede expresar en las distintas legislaciones, aunque excluye aquellas regulaciones que se refieren expresamente a los otros tres rubros específicos que se analizan.

Y, en efecto, aunque sólo encontramos registros positivos en diez países, su sentido y alcances son muy variados. En Brasil se prohíbe, en años electorales, distribuir de manera gratuita bienes, valores o beneficios, salvo casos de desastre o emergencia. En México, en cambio, lo que se prohíbe es utilizar programas sociales con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido o candidato.

En otros países las regulaciones son muy genéricas, como en Honduras, donde lacónicamente se prohíbe utilizar recursos del Estado para hacer propaganda partidista de instituciones públicas, o muy acotadas como en El Salvador, donde se refieren al uso de vehículos oficiales para actividades partidistas.

Una vertiente que vale la pena destacar es la relativa a disposiciones expresas adicionales relacionadas con la autorización o realización de transacciones financieras de diversa índole que pudieran tener alguna implicación o efecto electoral. En Brasil, por ejemplo, se prohíbe realizar, en los tres meses previos a las elecciones, cualquier transferencia de recursos desde el gobierno federal a los estados o municipios. En Colombia, se prohíbe que las autoridades de instituciones públicas celebren, durante los cuatro meses previos a las elecciones, convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos o que destinen recursos de las entidades a su cargo o en las que participen como integrantes de las juntas directivas para reuniones de carácter proselitista.

A su vez, en Bolivia, lo que también se prohíbe expresamente es que se ordenen o efectúen descuentos a las percepciones o sueldos de los funcionarios públicos destinados a financiar propaganda electoral. En análoga tesitura, en Ecuador se prohíbe imponer o exigir en las instituciones del Estado aportaciones para favorecer a organizaciones políticas o candidaturas.

## 2. SOBRE LAS REGULACIONES RELACIONADAS CON LA PROPAGANDA O PUBLICIDAD OFICIAL



Es el registro más recurrente, alcanza a 15 países y, para no variar, comprende un repertorio muy diversificado en términos de su sentido y alcances. Por una parte, en un vector que tiene un eje esencialmente cuantitativo, se podrían ubicar, en un extremo, las regulaciones de países como Costa Rica, Ecuador, México y Perú, en las que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental a lo largo de todo el periodo de campaña y, de ser el caso, los periodos de veda previos a la jornada electoral, si bien algunos de ellos contemplan ciertas excepciones claramente acotadas y muy justificables. En el otro, a Panamá, donde, a fin de evitar una “masificación” de propaganda durante el periodo electoral, lo que se les exige a las instituciones públicas es simplemente que no anuncien por día y mes más anuncios que los que promediaron en los seis meses previos al proceso, o a Chile, donde se les prohíbe incurrir en gastos de publicidad y difusión más allá de los necesarios para cumplir sus funciones.

En el otro segmento de países con regulaciones en la materia, las prohibiciones no tienen que ver con la suspensión o el volumen de la propaganda oficial sino con sus contenidos y orientación. En Argentina, por ejemplo, se prohíbe que la publicidad de los actos de gobierno contenga elementos que promuevan expresamente la captación del voto a favor de algún candidato, mientras que en Nicaragua lo que se prohíbe es usar los bienes del Estado para fines de propaganda política.

### **3. RELACIONADAS CON LAS ACTIVIDADES POLÍTICO-ELECTORALES EN QUE PUEDEN PARTICIPAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Bajo este rubro se han integrado las regulaciones que tienen que ver más con prohibiciones a propósito de las actividades político-electorales en que pueden intervenir o participar de manera directa las personas que forman parte de la administración pública en sus distintos niveles. No se refieren sólo o necesariamente al posible uso (indebido) de los bienes o recursos públicos que tienen a su disposición para fines electorales, sino más precisamente a exhibir en su comportamiento público, dentro o fuera de su recinto de trabajo, muestras de parcialidad política, en todo caso contrarias a la obligada neutralidad que les impone la titularidad y el ejercicio de su cargo público.

El repertorio de registros es extenso, comprende 13 países, y también diverso en su naturaleza y alcances, aunque el hilo conductor tiene que ver, en la mayoría de los casos, con prohibiciones atinentes a su activo involucramiento en actividades de proselitismo o propaganda partidista. El concepto de servidores, empleados o funcionarios públicos suele tener un sentido genérico para abarcar a los oficiales de todos los rangos jerárquicos y sectores de la administración pública central o descentralizada, pero en algunos casos, como los de Costa Rica o Uruguay, se lista con precisión a cuáles de ellos les resultan aplicables todas o algunas de las prohibiciones prescritas.

Ambos casos son también ilustrativos del alcance que pueden tener las prohibiciones. En Uruguay, después de precisar que no pueden formar parte de

comisiones o clubes políticos o suscribir manifiestos partidistas, se remata proscribiendo, en lo general, la ejecución de cualquier acto público o privado de carácter político, salvo la emisión del voto. A su vez, en Costa Rica se puntualiza la prohibición de dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral durante las horas laborables (en las legislaciones de Chile, Guatemala, Honduras y Panamá también se tiene especial reparo en prohibir el desarrollo de actividades políticas durante los horarios de trabajo), pero además de ostentar distintivos partidistas de cualquier género o colocarlos en sus viviendas o vehículos.

#### 4. RELACIONADAS CON ACTOS DE GOBIERNO O INAUGURACIÓN DE OBRA PÚBLICA

Se identifican regulaciones en las legislaciones de cuatro países que apuntan explícitamente a la prohibición o restricción de actos de gobierno o a la inauguración de obra pública. En Argentina se aplican únicamente durante los 15 días previos a las elecciones (incluso las primarias) y comprenden, en lo general, cualquier acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio, incluyendo el lanzamiento o promoción de planes o proyectos de alcance colectivo. En Brasil lo que se prohíbe no es la celebración en sí de actos inaugurales de gobierno, sino la contratación de espectáculos artísticos para su realización o la presencia en ellos de candidatos durante los tres meses previos a las elecciones.

En Colombia, lo que se les prohíbe a autoridades y funcionarios de gobierno en sus distintos niveles y durante los cuatro meses previos a las elecciones no es sólo inaugurar obras públicas, sino además dar inicio a programas sociales en reuniones en las que participen candidatos a cualquier cargo de elección popular. De manera más genérica, lo que se prohíbe en Honduras es utilizar actos de gobierno para hacer propaganda partidista.

El caso de Bolivia es peculiar, y no se ha consignado como un registro positivo, porque lo que la ley prohíbe expresamente es que en la propaganda electoral se utilicen imágenes de la entrega de obras, bienes, servicios o programas públicos, pero no explícitamente el que se puedan inaugurar o entregar obras públicas durante el periodo de campaña, aunque cabe la posibilidad de que la norma se pueda interpretar y aplicar en ese sentido.





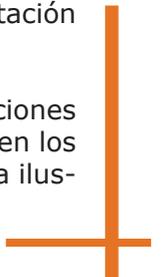


## VII. ENCUESTAS Y SONDEOS SOBRE PREFERENCIAS ELECTORALES

Por donde se vea el asunto, el conocimiento, estudio o prospección de las opiniones, preferencias o comportamientos de un colectivo social a partir de la aplicación de encuestas o sondeos a un segmento de sus integrantes, encuentra en el plano político-electoral un campo natural y muy fértil para su desarrollo. A los contendientes (partidos y candidatos, incluyendo a sus dirigentes, representantes, simpatizantes y hasta sus opositores y detractores), a los medios de comunicación, al electorado y, a veces incluso, a la opinión pública nacional e internacional, les interesa o les puede interesar en algún momento saber cuáles son los humores y las tendencias prevalecientes. Esa natural curiosidad por conocer preferencias o proyecciones y, por supuesto, para hacer uso de ellas, puede incrementarse significativamente bajo escenarios de fuerte competitividad, como los que son cada vez más comunes en la región.

Para contextualizar debidamente las controversias que suscita el tema de las encuestas y su regulación para fines electorales, vale la pena formular algunos deslindes y precisiones muy básicas<sup>16</sup>. Para empezar, es conveniente destacar que los instrumentos de medición de opinión sobre preferencias electorales se pueden diferenciar de acuerdo con un doble criterio: su temporalidad, por un lado, y su consecuente soporte técnico y metodológico, por el otro. En cuanto a su temporalidad, se puede distinguir entre los previos a la jornada electoral (encuestas y sondeos de opinión), los que se aplican a lo largo de la jornada electoral (encuestas a boca de urna o “*exit polls*”) y los que se realizan una vez efectuado el cómputo en las mesas de votación y sobre la base de resultados preliminares (conteos rápidos).

Como este estudio se refiere a las campañas y, por tanto, a las regulaciones que preceden a la jornada comicial, vamos a centrar nuestra atención en los instrumentos que se aplican antes de la votación. En este sentido, para ilus-





trar una parte toral de la problemática que suele estar inmersa en el debate, permítasenos incorporar una importante distinción en términos del rigor y la fiabilidad de los diferentes instrumentos que se pueden utilizar para conocer las preferencias pre-electorales. Una cosa serían los instrumentos basados en conocimientos y técnicas especializadas, a los que para facilitar la exposición llamaremos encuestas y otra los que carecerían en mayor o menor medida de esos atributos, a los que llamaremos sondeos.

Sobre esta base, una encuesta típica sería aquella que cumple con una serie de estándares o exigencias de rigor científico (tamaño y selección de la muestra, batería de preguntas cuidadosamente diseñadas para evitar sesgos en las respuestas) y se aplicaría preferentemente vía entrevistas domiciliarias para asegurar o preservar de mejor forma los atributos de representatividad y fiabilidad; en tanto que un simple sondeo se acercaría más a las consultas que podría hacer un portal o página de internet entre sus usuarios, un programa de radio o de televisión entre su audiencia o un noticiero entre distraídos transeúntes, en los que generalmente se carece de cualquier atributo científico y rigor metodológico.

Valga esta simplificación para introducir en la valoración del tema otros elementos relevantes. La **demoscopia**, la realización de estudios de opinión, es una profesión. Hay empresas especializadas en su diseño, aplicación y análisis, cuya actividad se rige por un conjunto de criterios y pautas reconocidas y aceptadas internacionalmente. Existe incluso una Asociación Mundial para la Investigación en Opinión Pública (con una filial latinoamericana)<sup>17</sup>. Los servicios de estas empresas especializadas suelen ser contratados por dos tipos diferenciados de usuarios o partes interesadas.

Por un lado, están los contendientes de la elección, que se valen de encuestas de opinión (y de otras herramientas que también ofrecen las empresas especializadas como los grupos de enfoque) para definir, ajustar o afinar sus estrategias y mensajes de campaña. Los resultados de estas encuestas suelen ser esencialmente para consumo interno, no para difusión pública, pero es fácil advertir que, en medio de una contienda intensa o cerrada, la tentación de echar mano ("filtrar") de algunos de sus resultados puede ser irresistible. Sin embargo, la regla tiende a ser muy clara: si las encuestas no son para efectos de promoción o difusión pública, no tienen porqué estar sujetas a regulaciones o restricciones.

Por el otro, una gama más amplia de instituciones o grupos, entre los que destacarían los medios de comunicación, que esencialmente las utilizarían para fines de información o de formación de opinión pública, pero tras los cuales fácilmente se podrían escudar agrupaciones o corporaciones directamente interesadas en el desarrollo y el desenlace de la contienda electoral. El debate sobre el papel de las encuestas y la necesidad o pertinencia de su regulación suele desplegarse alrededor de esta vertiente.



Precisamente sobre los términos de ese debate vale una consideración adicional. De una parte se ubican las voces que, partiendo de la premisa que los resultados de las encuestas tienen o pueden ejercer una influencia decisiva sobre las preferencias y el comportamiento de los electores, sobre todo de los “indecisos”, abogan por su máxima regulación. De la otra, las voces que esgrimiendo no sólo los principios de libertad de expresión y acceso a la información, sino además que los resultados de las encuestas tienen, en el marco de un mercado muy competido (las encuestas compiten entre sí, pero además frente a los posicionamientos o vaticinios de los propios contendientes o de los líderes de opinión), una influencia muy marginal, se oponen a su regulación<sup>18</sup>.

El asunto se complica cuando se integran al debate elementos relacionados con lo que hemos denominado sondeos de opinión, o incluso con la capacidad de manipulación de los resultados de las encuestas mismas. Esto es, instrumentos que no son diseñados o aplicados por empresas especializadas o que no cumplen con estándares técnicos mínimos, lo que abre o ensancha la puerta para que se “fabriquen” encuestas y resultados al gusto del cliente, o los resultados se “filtren” o utilicen de manera selectiva.

Es a la luz de este telón de fondo que se pueden proyectar y discernir de forma más apropiada tanto las exigencias, como la naturaleza y alcances de las regulaciones relacionadas con la publicación o difusión de encuestas preelectorales que se han adoptado en la región. Como se muestra en el Cuadro 10, existen regulaciones sobre este particular en 14 de los 18 países examinados (las excepciones son Chile, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay). En lo esencial, se articulan alrededor de tres vertientes: límites para su publicación o difusión con cierta antelación a la jornada electoral o periodo de veda; exigencia de que se registren las empresas interesadas en prestar servicios de investigación de opinión; y, requisitos para la publicación o difusión de las encuestas.

**CUADRO 10**  
**REGULACIONES PARA LA TRANSMISIÓN O DIFUSIÓN DE ENCUESTAS PREELECTORALES**

País	Periodo de veda (previo a la elección)	Registro de casas encuestadoras	Requisitos para su difusión o publicación
Argentina	8 días	Sí	Información sobre origen de la encuesta y ficha técnica
Bolivia	Una semana	Sí, hasta 30 días después de la convocatoria	Sujeción a reglamentación (pendiente de emisión)
Brasil		No	Información sobre origen y ficha técnica antes de publicación
Colombia	8 días	Sí	Información sobre origen y ficha técnica al momento de la publicación (encuesta total)
Costa Rica	3 días	Sí, hasta 15 días después de la convocatoria	No



**CUADRO 10**  
**(CONTINÚA)**

Pais	Periodo de veda (previo a la elección)	Registro de casas encuestadoras	Requisitos para su difusión o publicación
Ecuador	10 días	Sí	Ficha técnica hasta cinco días después de publicación e información sobre origen hasta 15 después de la elección
El Salvador	15 días	No	No
Guatemala	36 horas	No	No
Honduras	30 días	Sí	Autorización previa de metodología
México	3 días	No	Información sobre origen y ficha técnica hasta cinco días después de la publicación
Panamá	10 días	Sí	Ficha técnica al momento de la publicación
Paraguay	10 días	No	No
Perú	7 días	Sí	Información sobre ficha técnica y metodología dentro de los tres días posteriores a la publicación
Venezuela	7 días	Sí	Información sobre ficha técnica y metodología antes y al momento de la publicación

### 1. PERIODO DE VEDA

En 13 de los 14 países que regulan las encuestas preelectorales (salvo Brasil) se imponen restricciones para su transmisión o difusión durante un plazo previo a la jornada electoral. El plazo de veda oscila entre un máximo de 30 días en Honduras, hasta un mínimo de 36 horas en Guatemala.

En este sentido, sólo en tres países (Costa Rica, Guatemala y México) el periodo de veda es idéntico al que se fija para la conclusión de las actividades de campaña. En los otros diez países, el periodo de veda es significativamente mayor que el que se impone para concluir las campañas. En Perú, por ejemplo, mientras las campañas deben concluir un día antes de la jornada comicial, la veda a las encuestas es por siete días; en tanto que en Panamá y Paraguay, las campañas deben cesar dos días antes de las elecciones y la difusión de encuestas diez días antes por igual.

Al margen de su temporalidad, que en muchos casos se juzga desmesurada, una de las principales objeciones que suele formularse a estas restricciones tiene que ver con el hecho de que, en ocasiones, escapa a la capacidad de supervisión y control de la autoridad el flujo de información sobre encuestas o sondeos que se genera o circula por diversos medios (los radicados fuera del territorio nacional o las redes sociales, por ejemplo) durante el periodo de veda. Este fenómeno también puede comportar una vulneración al principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la información.



Por cierto, en tres países (El Salvador, Guatemala y Paraguay) el periodo de veda es prácticamente la única regulación aplicable a la publicación de encuestas y sondeos de opinión.

## 2. REGISTRO DE CASAS ENCUESTADORAS

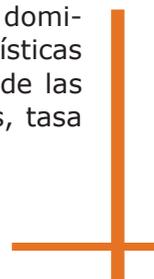
En nueve países, a la imposición de un periodo de veda, se agrega la exigencia de que las empresas o instituciones interesadas en prestar servicios de investigación de opinión con fines electorales cumplan con un trámite de registro ante la autoridad electoral como requisito de procedencia para contratar cualquier encuesta que vaya a ser publicada o difundida públicamente.

Tanto en Bolivia como en Costa Rica se dispone un plazo perentorio para que las casas encuestadoras gestionen su registro, tras cuyo vencimiento la autoridad está incluso obligada a publicar una relación de las empresas registradas y habilitadas para prestar sus servicios. En Venezuela el registro es permanente, pero las casas (sean personas físicas o morales) tienen que actualizar sus datos al inicio de cada proceso electoral y la autoridad también debe publicar el listado de las casas inscritas para prestar sus servicios. En los otros seis (Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Perú), si bien no se fija un plazo perentorio para el registro, queda claro que debe realizarse de manera previa a la publicación o difusión de cualquier resultado. En el caso de Perú el registro se tiene que renovar cada tres años.

## 3. REQUISITOS PARA PUBLICAR O DIFUNDIR ENCUESTAS Y SUS RESULTADOS

Se entiende que en los nueve países consignados en el rubro anterior el registro de la casa encuestadora es un requisito para prestar sus servicios de investigación de opinión y difundir sus resultados, pero en ocho de ellos hay requisitos específicos adicionales que se tienen que cumplir para que se puedan difundir las encuestas y sus resultados. Sólo en Costa Rica no hay requisitos adicionales. Además, en otros dos países (Brasil y México) donde no se impone una obligación de registro a las casas encuestadoras, hay requisitos que se tienen que cumplir para publicar encuestas y sus resultados.

En lo general, los requisitos que se imponen en esos diez países tienen que ver con la provisión de información, por parte usualmente de la empresa contratada, sobre el origen de la encuesta (quién la contrato y su costo) y/o con la atinente a lo que en el medio se conoce como ficha técnica o vitrina metodológica (tipo de encuesta, distinguiéndose usualmente entre la domiciliaria, la telefónica y la efectuada por internet; el tamaño y características de la muestra, así como su proceso de selección; batería completa de las preguntas formuladas; margen de error estadístico de los resultados, tasa de no respuesta y otros tecnicismos).





En Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela se contemplan expresamente ambos tipos de requisitos, información sobre el origen de la encuesta y ficha técnica o vitrina metodológica para cada investigación o encuesta en lo individual, aunque con algunas particularidades. En Argentina se le tiene que reportar por escrito a la autoridad, aunque la ley no precisa en qué momento. En Brasil, la información se le tiene que proveer a la autoridad al menos cinco días antes de su publicación. En Colombia se tienen que revelar al momento de la publicación y debe, además, comprender la encuesta en su totalidad. En Ecuador, el reglamento emitido en noviembre de 2012 determina que la ficha técnica de cada encuesta se debe presentar ante la autoridad dentro de los cinco días siguientes a su publicación, en tanto que los datos sobre su origen deben presentarse en informe consolidado hasta quince días después de las elecciones.

En México, la ley obliga, por una parte, a las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas, a adoptar los criterios generales de carácter científico que para tal efecto emita la autoridad electoral, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen; y, por la otra, a toda persona que haya ordenado o solicitado una encuesta que sea difundida por cualquier medio, a que haga entrega de un estudio completo de la misma dentro de los cinco días siguientes a su publicación. El informe completo a que se hace referencia comprende detalles precisos, tanto del origen de la encuesta como de sus aspectos técnicos, incluyendo la documentación que acredite la especialización y formación académica de quien llevó a cabo la encuesta, en la cual se demuestre su conocimiento en el área de la investigación de la opinión pública, así como aquella otra que pruebe su pertenencia (o la de sus integrantes en caso de las personas morales) a asociaciones nacionales o internacionales del gremio de la opinión pública.

En Venezuela, la ficha técnica y la metodología de cada encuesta deben ser incorporadas previamente a la base de datos de que dispone la autoridad y luego publicadas conjuntamente con los resultados de la encuesta.

Tanto en Argentina como en Brasil, la autoridad tiene el deber de publicar esa información en su portal; en tanto que en México la autoridad tiene que presentar informes periódicos sobre las encuestas realizadas y, a tal efecto, se crea un micrositio en el que se pueden consultar las características y detalles de todas ellas.

A su vez, en Bolivia, la ley prohíbe las encuestas que no cumplan con los criterios técnicos y metodológicos establecidos en la reglamentación que emita la autoridad (a la fecha de cierre de este estudio esa reglamentación aún no era emitida), pero también las anónimas y las que ordenen o financien organizaciones políticas, candidaturas, misiones nacionales o internacionales de acompañamiento electoral y organismos internacionales. En Honduras, una vez registradas, las encuestadoras deben notificar, con debi-



da anticipación, a la autoridad electoral sobre los métodos y procedimientos que han de utilizar en la realización de encuestas para que ésta los autorice, para lo cual dispone de un plazo de cinco días hábiles. En Panamá, básicamente se exige que la publicación de cualquier encuesta vaya acompañada de su correspondiente ficha técnica.

#### 4. SOBRE LAS ENCUESTAS A BOCA DE URNA Y LOS CONTEOS RÁPIDOS

Si bien la ocurrencia temporal y, por tanto, regulación de estos instrumentos trasciende claramente la etapa preelectoral en que se despliegan las campañas, que son el objeto de este estudio, nos parece que resulta más que justificado y pertinente incorporar al menos una breve mención a las regulaciones o restricciones a las investigaciones de opinión que tienen que ver específicamente con las encuestas a boca de urna y los conteos rápidos.

Siguiendo el orden establecido para los instrumentos preelectorales, lo primero que se puede destacar a propósito de estos otros es que sólo en once países hay restricciones expresas sobre su temporalidad. Esto comprende a diez de los 13 países que imponen veda a las encuestas (no hay provisiones al respecto en Argentina, Ecuador y Honduras), pero a la lista se agrega Uruguay, donde no hay regulaciones de ningún tipo, salvo la que fija restricciones para que se difundan los resultados de encuestas durante la jornada comicial.

De los once países que imponen restricciones, cuatro (Colombia, Costa Rica, El Salvador y Guatemala) las llevan al punto de prohibir su difusión durante el día de los comicios, incluso en El Salvador formalmente se les prohíbe hasta que no se declaren firmes los resultados, lo que no ha impedido que los medios adopten la práctica de formular “proyecciones” basadas en los escrutinios preliminares.

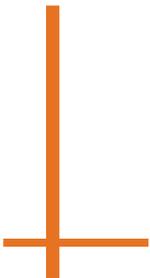
En los otros casos, la veda se levanta tan pronto concluye el plazo previsto para el cierre de la votación (Uruguay y México, pero en este último considerando los distintos husos horarios del país), o poco tiempo después del cierre: Paraguay justo una hora después; Panamá a partir de las 19 horas; Bolivia a partir de las 20 horas; Perú después de las 22 horas o de que la autoridad emita su primer boletín oficial, lo que ocurra primero; y, Venezuela una vez que la autoridad difunda su primer boletín de resultados.

En segundo término, es evidente que la exigencia de registro de las casas encuestadoras resulta enteramente aplicable para que, de ser el caso y dentro de los términos o bajo las restricciones temporales previstas por la ley, se puedan difundir sus resultados. En México se plantea, empero, una circunstancia excepcional pues, si bien la ley no exige registro alguno para difundir encuestas preelectorales, al menos en ocasión de la más reciente elección federal de 2012 operó un procedimiento equiparable, pero sólo para difundir los resultados de las encuestas a boca de urna o de los conteos rápi-



dos. En efecto, en acuerdo adoptado por la autoridad electoral en ejercicio de sus atribuciones, se dispuso que toda persona física o moral que pretendiera realizar y publicar cualquier encuesta de salida o conteo rápido debía darle aviso dentro de un plazo perentorio previo a la jornada comicial.

En el mismo acuerdo se determinó que, otra vez para el caso específico de estos dos instrumentos, los entrevistadores deberían portar identificación visible en la que se especificara la empresa para la que laboraban y que en la difusión de sus resultados debían señalar de manera clara que los resultados oficiales serían exclusivamente aquellos que dieran a conocer las autoridades electorales. En este sentido, es también el único país en el que se han impuesto requisitos adicionales para la publicación o difusión de los resultados de estos instrumentos demoscópicos.









## VIII. DEBATES

A los debates entre candidatos se les atribuye la virtud de contribuir a que los electores puedan, de ser el caso, emitir un voto informado en la medida que les permite conocer con cierto detalle, y contrastar, tanto los programas y propuestas que enarbolan en su campaña, como las ideas y posiciones que tienen a propósito de temas de interés público. Desde luego, la opinión pública nacional en su conjunto, e incluso la internacional en ciertos casos, así como determinados grupos interesados en lo particular, se pueden beneficiar de, o seguir con atención, estos encuentros e intercambios que, casi por definición, tienen hoy en día un carácter y sentido mediático. Los candidatos pueden sacar ventaja de sus capacidades o habilidades, incluidas las de poner en predicamento y contra las cuerdas a sus oponentes cada vez que tienen oportunidad, con frecuencia para regocijo de buena parte de la audiencia, aunque no les guste mucho admitirlo frente a cámaras y micrófonos.

Para cumplir con sus objetivos, los reconocidos y los muchos otros que se les puedan imputar, los debates requieren que los medios de comunicación (la televisión, la radio, la prensa escrita, pero también y cada vez con mayor asiduidad internet y las redes sociales), los promuevan y los proyectan. Lo usual en la mayoría de las jurisdicciones es, además, que sean esos propios medios los que los organicen, auspicien y conduzcan.

En todo caso, esta práctica no es ajena ni desconocida en varios países de la región. Al contrario, como lo documentan algunos estudios especializados<sup>19</sup>, hay países en los que de manera más o menos regular, o al menos episódica, los debates entre candidatos, sea a nivel presidencial o a otros cargos electivos, forman parte de la escenografía y la trama de las campañas electorales.

Lo que empieza a resultar novedoso en la región tiene que ver con el doble hecho de que en la legislación de algunos de ellos, todavía pocos por cierto pero así es como se empieza a marcar una tendencia, ya se fijen ciertas





pautas o directrices para su organización y, más aún, que le confieran atribuciones a la autoridad electoral para intervenir o hacerse cargo de su arreglo y preparación tanto en términos políticos, como programáticos y hasta técnicos.

En este sentido, se identifican disposiciones legales expresas en cuatro países, aunque, otra vez, bajo términos claramente diferenciados.

### **Brasil:**

Se prevé y regula la realización de debates entre candidatos en el marco, y como parte, de las franjas electorales gratuitas y privativas que se les conceden a los partidos políticos en radio y televisión a lo largo de un lapso de 60 días comprendido dentro del periodo de campaña electoral. Lo notable es que la previsión legal se hace extensiva a los candidatos para los diversos cargos electivos en disputa, para lo cual inclusive se introducen distinciones entre las previsiones y reglas específicas aplicables a los debates entre candidatos a cargos mayoritarios (como los de presidente o gobernador) y a los candidatos a cargos proporcionales (asambleas legislativas en sus distintos niveles).

La responsabilidad de organizar los debates le corresponde a las personas jurídicas interesadas en su verificación, y la de transmitirlos a las emisoras de radio y televisión, que bien pueden ser y suelen ser las principales interesadas en su organización y promoción. Corresponde a los candidatos decidir si asisten o no a los debates que se hayan organizado, pero en todo caso sus promotores están obligados a convocar formalmente a todos ellos, por lo menos a los de los partidos que cuentan con representación parlamentaria a nivel federal, con un mínimo de 72 horas de anticipación.

Formalmente, la autoridad electoral no interviene en forma alguna en la organización de los debates, pero sí debe ser enterada puntual y debidamente por sus promotores.

Como en otros países de la región en los que no existen regulaciones legales, los debates han trascendido y se han proyectado con relativa facilidad, y por razones fácilmente comprensibles, al mundo del internet y de las redes sociales.

### **Colombia:**

La ley especial aprobada en 2005 que, en lo esencial, rige para la elección presidencial dispone que, al margen de las garantías de acceso gratuito a la radio y la televisión que operan durante el periodo de campaña, los candidatos registrados para contender por la primera magistratura tienen derecho a que, mediando solicitud formal expresa de todos o algunos de ellos, se realicen tres debates de hasta 60 minutos.



En la propia norma legal se dispone que los debates se sujeten a las reglas y contenidos que determinen los propios contendientes en su solicitud. Como es evidente, la garantía legal sólo comprende a los candidatos a la presidencia y se somete a los términos que ellos pacten previamente con los promotores u organizadores, que en este caso también suelen ser básicamente los propios medios de comunicación. Una vez pactados los términos, los contendientes elevan formalmente la solicitud a la autoridad electoral, la cual no cumple ninguna función sustantiva en el proceso de organización de los debates.

### **Costa Rica:**

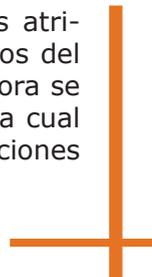
Como resultado de las reformas incorporadas a la legislación electoral recién en 2009, se ha establecido como una de las atribuciones de la autoridad electoral la de garantizar el acceso efectivo de todos los partidos contendientes a los debates que organice la propia autoridad una vez emitida la respectiva convocatoria a elecciones.

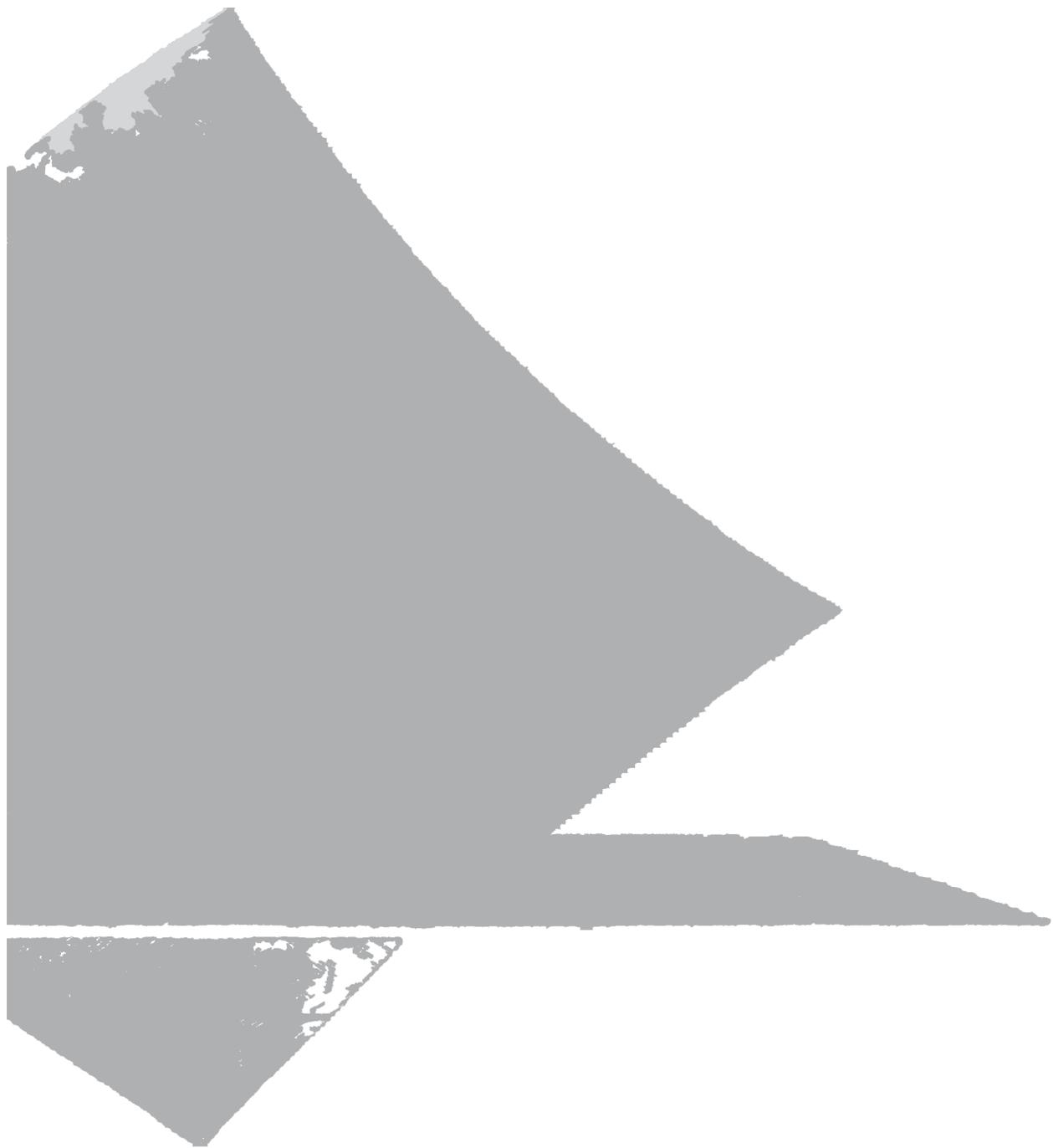
Si bien en ocasión de las elecciones generales celebradas en 2010 la autoridad electoral no ejerció su atribución de organizar debates, sí emitió una resolución en la que garantiza, para efectos de cualquier debate organizado por entes públicos y en particular tratándose de la elección presidencial, el principio de igualdad de acceso de todos los contendientes registrados y fija pautas básicas para que los entes organizadores puedan cumplirlo. Sin embargo, en el mismo resolutivo se admite que, tratándose de debates organizados por entes privados, no resulta aplicable la obligación de invitar a todos los candidatos presidenciales registrados, bajo la condición de que la exclusión de uno o varios contendientes no sea arbitraria u obedezca a motivaciones discriminatorias.

### **México:**

Se configura, al menos por ahora, en un caso peculiar porque la ley federal no sólo prevé que se puedan realizar al menos dos debates entre los candidatos, aunque sólo para la elección presidencial, y prescribe algunas pautas para ello, sino además y fundamentalmente porque le confiere a la autoridad electoral la responsabilidad de coordinar su realización conforme a las reglas que fije su máximo órgano de dirección (Consejo General), previa consulta con los partidos políticos.

Como en otros países de la región, los debates entre candidatos a la presidencia ya se habían dado con antelación, pero como parte de una reforma legal aprobada en 2008 y en buena medida en consonancia con las atribuciones que tiene el organismo electoral para administrar los tiempos del Estado en la radio y la televisión durante los procesos electorales, ahora se le atribuye una responsabilidad directa en su gestión y conducción, la cual fue efectivamente ejercida por vez primera en el marco de las elecciones federales de 2012.







## IX. SANCIONES

El argumento central se puede enunciar de manera muy simple, clara y directa: de muy poco sirve contar con regulaciones, por encomiables o sofisticadas que resulten o se puedan considerar, para tratar de modular las campañas, la disputa por el voto, conforme a los preceptos que se juzguen más pertinentes, si se carece de las atribuciones, capacidades e instrumentos para vigilar su cumplimiento, para identificar o indagar presuntas transgresiones y, de ser el caso, para sancionarlas<sup>20</sup>.

Como es fácil imaginar, el trayecto que se tiene que recorrer para cubrir de un extremo a otro todo este proceso, y para hacerlo de la manera debida (todas las formalidades para garantizar un debido proceso), puede ser muy largo y complejo. Escapa a los alcances que se ha fijado este estudio el identificar y detenerse en cada una de las etapas o de los nudos problemáticos comprendidos en ese proceso, así que sólo fijaremos brevemente nuestra atención en algunos de sus componentes claves para vislumbrar de mejor forma su punto terminal, el de las sanciones previstas para castigar transgresiones que han sido documentadas y probadas.

En primer lugar, como cualquier lector atento puede apreciar, la capacidad o posibilidad de identificar faltas o transgresiones a la ley puede variar significativamente de una regulación o situación a otra. No da lo mismo advertir, denunciar y tratar de probar la transgresión a una norma sobre, por ejemplo, el contenido de una pieza o *spot* publicitario cuando aparece un símbolo nacional o religioso que está prohibido, que hacerlo cuando de lo que se trata es de una contribución ilícita por su origen o monto, a menos que sea flagrante (cosa que muy difícilmente quedaría asentada en un registro contable o en una operación financiera). Estos extremos ilustrarían un problema de visibilidad de la transgresión: hay algunas que pueden ser obvias y manifiestas y otras cuyo esclarecimiento activaría un largo y quizá complejo proceso de indagación y prueba.



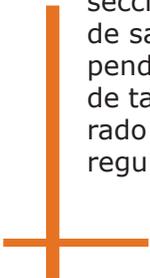


En este sentido, hay que agregar de inmediato la diferencia que también comporta el hecho de que la falta se siga de oficio o que sólo pueda ser atendida, y de ser el caso investigada, si media denuncia o querrela de parte y, por supuesto, las vicisitudes que derivan de las variaciones en términos de los sujetos que están facultados para interponerlas, los tiempos y las pruebas que se tengan que aportar.

Otro problema es el de la magnitud, intensidad o severidad de la presunta falta. Es probable que, aunque se alegue que en todo caso es una transgresión (ilícito), no dé lo mismo rebasar el límite a los gastos de una campaña por unos cuantos dólares (por usar como referente el valor de una moneda convencional), que hacerlo por el doble o más del límite fijado. Siempre flotarà la sospecha de que alguien que fue capaz de hacerlo por unos pocos dólares sería igualmente capaz de hacerlo por muchos más, pues lo que pudo haber ocurrido fue un problema de restricción de acceso a más recursos, de limitaciones en el proceso de indagación o de simple delación parcial de un financiamiento ilícito más amplio. Pero aún documentable y documentado, es probable que no dé lo mismo haber comprado unos cuantos minutos más de publicidad en la última semana de una campaña, que haberlo hecho de manera sistemática a lo largo de la misma.

Las disquisiciones en este terreno desembocan, casi inevitablemente, en la postulación del axioma de que, para resultar justa y efectiva (inhibir reiteraciones), la sanción debe ser proporcional a la falta: a mayor gravedad de la falta, mayor rigor de la sanción. Empero, los problemas prácticos siguen sin quedar resueltos: ¿Dónde está ese punto de equilibrio? ¿Cómo determinarlo? ¿Sobre qué base? En último análisis, forma parte del delicado trabajo que realiza la autoridad competente el determinar el rango de la sanción aplicable en cada caso en concreto, pero no hay que perder de vista que la definición sobre el rango de opciones que contemple el régimen sancionatorio tiende a ser producto, en muy buena medida, de las percepciones, valoraciones, cálculos y acuerdos de representantes parlamentarios de los propios sujetos a quienes suelen ir dirigidas, de quienes van a padecer sus efectos, por lo que suele requerirse un fuerte contexto de exigencia para trascender el radio de las penalizaciones convencionales.

En todo caso, explorar un poco las rutas que se han ensayado en la región puede ofrecernos pistas sobre las tendencias prevalecientes y hasta deparrarnos algunos registros interesantes. Como posiblemente hubiera resultado muy denso, y seguramente muy árido, el pasaje descrito en cada una de las secciones previas si se hubiera incorporado en cada una de ellas el repertorio de sanciones previstas para castigar transgresiones a las regulaciones compendiadas, y la idea del estudio tampoco es la de hacer un análisis puntual de tal correlación, hemos optado por ofrecer un panorama general y comparado del tipo de sanciones previstas, pero sólo a propósito de algunas de las regulaciones más representativas.





Siguiendo el orden cronológico bajo el que se pueden desarrollar a lo largo de una campaña electoral, en el Cuadro 11 se sintetizan el tipo de sanciones que resultan aplicables a las transgresiones relacionadas con las regulaciones sobre seis temas muy puntuales, a propósito de las cuales se pueden formular los siguientes comentarios específicos:

### 1. ACTOS DE CAMPAÑA FUERA DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS

Si bien un cuestionamiento recurrente en la región es el relacionado con la celebración de supuestos actos anticipados de campaña, es importante hacer notar que, cuando hay previsiones al respecto, las sanciones se refieren con mayor propiedad y de forma integral a los actos que se verifican fuera de los plazos previstos por la ley a fin de considerar (y castigar) también aquellos, menos recurrentes pero que igualmente violan la ley y el principio de equidad, que se pueden verificar después de la fecha prevista para el cierre de las campañas, concretamente, en aquellos casos en que está contemplado un periodo de veda previo a la jornada electoral, que son la abrumadora mayoría en la región, como se ha documentado en el Capítulo I.4.

Como también se examinó en el Capítulo I, hay países en los que, a pesar de que hoy en día ese deslinde puede presentar complejidades, se distingue entre los actos convencionales de campaña y los de propaganda o publicidad electoral e inclusive se fijan plazos diferenciados para su celebración a lo largo del periodo electoral. De ahí que los registros consignados en el Cuadro 11 y detallados en el Anexo 5 comprendan las sanciones previstas tanto por actos anticipados y/o posteriores a los plazos de campaña, como las que se imponen por actos genéricos de campaña y/o las más específicas que se refieren a la propaganda o publicidad en medios fuera de tales plazos.

Se puede empezar por recordar que, conforme a los datos consignados en el Cuadro 2 del Capítulo I, en el grueso de las legislaciones de los 18 países examinados existe alguna previsión sobre los plazos para realizar actividades de campaña. Sobre esta base, lo primero que hay que destacar es que en siete de los países no se contempla, al menos de manera expresa, sanción alguna por transgredir alguna disposición sobre los plazos o tiempos previstos para las actividades de campaña: Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En otros términos, el hecho de que en estos países se verifiquen o denuncien actos anticipados de campaña o fuera de los plazos previstos al efecto, no comporta sanción alguna, al menos conforme lo dispuesto expresamente por la ley en la materia. Empero, en Ecuador resulta aplicable una disposición muy peculiar: los costos asociados a actos anticipados son computables a los límites de gasto establecidos.

No obstante, hay que precisar que, al menos en los casos de Colombia, Guatemala y Venezuela, la ley faculta a la autoridad electoral para imponer sanciones por violaciones a las normas legales que podrían hacerse extensi-



vas a las faltas relativas con los plazos de campaña. Sin embargo, mientras en el caso de Colombia el catálogo de sanciones hace mención al hecho de que deben guardar relación con la gravedad o reiteración de la falta —y la primera que se refiere tiene que ver con la suspensión o privación del financiamiento estatal o de los tiempos de acceso gratuito a los medios de comunicación, lo que tornaría difícil y controversial su aplicación por actos anticipados de campaña—, en el caso de Guatemala la autoridad sólo está facultada para imponer (y lo ha hecho por el concepto que nos ocupa) multas por montos que resultan irrisorios a la luz de un simple cálculo de costo-beneficio para los infractores, que además pueden recurrir al juicio de amparo para evitar su pago.

En Venezuela no están explícitamente tipificadas sanciones por realizar actos de campaña fuera de los plazos dispuestos por la autoridad para cada proceso electoral en lo particular, pero cabe señalar que, por un lado, el Consejo Nacional Electoral tiene atribuciones para sancionar transgresiones a la legislación y, por el otro, el reglamento de campañas determina que las faltas no previstas han de ser sancionadas con multas que pueden ser permutables por días de arresto.

En otro grupo de cinco países (Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador y Honduras), la ley prevé efectivamente sanciones por actividades fuera de los plazos previstos, pero se refieren exclusivamente a los de publicidad o propaganda. En el caso de Costa Rica se refieren incluso de manera expresa a los que se pudieran aplicar por realizar actividades durante la llamada veda navideña que se extiende entre el 16 de diciembre y el 1 de enero previos a las elecciones.

De esta forma, queda reducido a seis países el grupo en el que las sanciones se entienden en el sentido de que *son aplicables a cualquier acto de campaña fuera de los plazos establecidos*: Argentina, Chile, México, Panamá, Paraguay y Perú. Empero, en dos de ellos (Panamá y Paraguay) hay un dato curioso: la norma legal se refiere explícitamente a sanciones aplicables por actos realizados durante el periodo de silencio o veda previo a la jornada electoral y, por tanto, no comprendería los previos (anticipados) al periodo de campaña.

Ahora bien, es necesario llamar la atención sobre un registro que se refleja claramente en el Anexo 5: en diez de los 13 países donde existe la posibilidad de imponer sanciones por faltas de este tipo (incluyendo a Colombia y Guatemala) se contemplan expresamente las de carácter pecuniario, es decir, la imposición de multas. Más aún, en seis de ellos (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), son el único tipo de sanción posible. Desde luego, en éste como en otro tipo de sanciones, la valoración sobre el monto que comporten las multas y su efectiva capacidad disuasiva o inhibitoria tiene necesariamente que remitirse a factores contextuales que, al margen de su volumen, suele estar condicionada y se ve mediada por cálculos de costo-beneficio de los propios infractores.



En el otro extremo se podría ubicar a Perú, donde las transgresiones podrían comportar penas privativas de la libertad (la legislación electoral paraguaya también prevé este tipo de penas, pero no son aplicables por disposición expresa de su código penal); a México, donde se aplica una escala gradada de sanciones que puede comprender desde una amonestación pública hasta la reducción del subsidio público; o Argentina, donde se puede perder el derecho a recibir ese subsidio por un plazo de hasta cuatro años.

**CUADRO 11**  
**PREVISIÓN DE SANCIONES POR TRANSGRESIONES A REGULACIONES ESPECÍFICAS**

País	Actos de campaña extemporáneos	Contratación de publicidad	Publicación de encuestas	No rendir cuentas oportunamente	Rebasar límites de gasto	Fuentes o montos ilegales
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	No	Definición pendiente	No aplicable	Definición pendiente
Brasil	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Chile	Sí	Sí	No aplicable	Sí	Sí	Sí
Colombia	Ninguna expresa	Ninguna expresa	Ninguna expresa	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	No	Sí	Sí	No aplicable	Sí
Ecuador	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Sí	No	No aplicable	Sí
Guatemala	Ninguna expresa	Ninguna expresa	Ninguna expresa	Ninguna expresa	Ninguna expresa	Ninguna expresa
Honduras	Sí	Sí	Sí	No	No aplicable	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	No	No aplicable	No	No aplicable	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	No aplicable	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	No	Sí	Sí	No aplicable	Sí
República Dominicana	No	No	No aplicable	No	No aplicable	Sí
Uruguay	No	No	No aplicable	Sí	No aplicable	Sí
Venezuela	Ninguna expresa	Sí	Sí	Ninguna expresa	No aplicable	Ninguna expresa

## 2. TÉRMINOS O LÍMITES PARA LA CONTRATACIÓN Y/O TRANSMISIÓN DE PUBLICIDAD EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Bajo este rubro se agrupan las sanciones previstas por transgresión a las muy variadas regulaciones relacionadas con el acceso y uso de los medios de comunicación para fines de propaganda o publicidad electoral que se contemplan en los diferentes países, excepto las que se refieren a los plazos para su realización, que se han incorporado en el apartado precedente.



Por supuesto, el repertorio de regulaciones que cubren las sanciones aquí listadas es muy amplio y varía sensiblemente de una jurisdicción a otra (tal como se muestra, sobre todo, en el Capítulo IV y en el correspondiente Cuadro 8). Empero, como ya se ha mencionado, de lo que aquí se trata es de ofrecer una visión panorámica de la naturaleza y magnitud de las sanciones previstas y no precisamente de su correspondencia o correlación entre las distintas legislaciones, aunque el lector interesado tiene a su alcance a lo largo de este estudio alguna información básica que le puede ser útil para emprender un ejercicio de ese tipo.

Sobre esta base tan genérica, lo primero que se puede destacar es que, si bien en los 18 países existe algún tipo de regulación en el tema que nos ocupa, en la legislación de siete de ellos no se advierten sanciones expresas por faltas en esta materia y que en ese grupo vuelven a figurar cinco de los que aparecieron bajo esta categoría en la sección anterior: Colombia, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, a los que esta vez se agregan Costa Rica y Perú. Nuevamente cabe la misma aclaración que en el apartado anterior a propósito de Colombia y Guatemala: si bien no hay sanciones expresas por transgresiones a las normas de este tipo, en todo caso quedaría al alcance de la autoridad echar mano de las sanciones genéricas previstas por la ley.

Entonces tendríamos que, con la particularidad de estos últimos dos países, se eleva a 13 el número de casos en que se pueden imponer sanciones. De ellos, en 11 vuelven a figurar y predominar las de carácter pecuniario, que en cinco de ellos son las únicas que puede aplicar la autoridad: Brasil, Chile, Guatemala, Panamá y Paraguay. Como es fácil imaginar, en la mayoría de los casos las multas les resultan imputables a los medios que transgreden las prohibiciones o restricciones dispuestas por la ley.

En Argentina, Bolivia y Ecuador se contempla expresamente la posibilidad de ordenar la suspensión de la publicidad que se transmita en contravención a las normas legales; en el caso de Bolivia procede la inhabilitación del medio para seguir transmitiendo publicidad electoral; en El Salvador y Honduras, la destitución de los administradores de los medios públicos que contraríen lo ordenado por la ley; y, en Venezuela, la multa se puede conmutar por días de arresto, alternativa ciertamente poco atractiva.

### 3. PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS O SONDEOS ELECTORALES

Por el nivel de especificidad de las disposiciones en esta materia, sólo resultaría factible la imposición de sanciones por su incumplimiento o transgresión en los 14 países donde, como se documenta en el Capítulo VII y se indica en el Cuadro 11, existen restricciones temporales y/o requisitos que se deben cumplir para la publicación de encuestas electorales.



En este sentido, lo primero que vale la pena consignar es que la legislación de cuatro de esos 14 países no prescribe sanciones expresas por violación a las disposiciones previstas: Bolivia (donde, hay que insistir, se encuentra pendiente la reglamentación en esta materia), Brasil, Colombia y Guatemala. En los diez casos restantes se prevén sanciones y en ellas figuran una vez más, pero esta vez sí de manera generalizada, las de carácter pecuniario, que en seis países son las únicas que se pueden imponer y que invariablemente se hacen extensivas al medio que las publicó o difundió. La multa es, entonces, la sanción por excelencia a las violaciones por las normas relacionadas con la publicación o difusión de resultados de encuestas preelectorales.

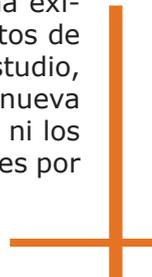
Por otra parte, en Argentina y Ecuador, además de la multa, las empresas que reincidan en las faltas pueden ser inhabilitadas para contratar y difundir encuestas por un periodo que puede comprender de dos a cuatro procesos electorales (Argentina) o seis meses (Ecuador). Desde el punto de vista de la legislación electoral, en Paraguay les resultarían imputables penas de privación de la libertad a los directivos de las empresas involucradas por este concepto pero, como ya se ha comentado, no resultan aplicables por resolución expresa de su código penal.

#### 4. RENDICIÓN DE CUENTAS

Bajo este rubro se contemplan esencialmente las sanciones previstas por el incumplimiento, por parte de organizaciones políticas y/o candidatos, de las obligaciones relacionadas con la debida presentación (en tiempo y forma) de los reportes o informes relacionados con los ingresos y gastos de campaña o, de ser el caso, con el hecho de que la correspondiente documentación de soporte no se encuentre disponible para que la autoridad competente pueda cumplir con las consecuentes funciones de revisión o fiscalización.

Se entiende que la presentación de estos informes o reportes, sobre todo en su versión final o consolidada en aquellos casos en que existe también la obligación de presentar algunos de manera parcial o preliminar con antelación a la jornada electoral, es condición *sine qua non* para que la autoridad pueda detectar o indagar y, de ser el caso, determinar la violación a regulaciones más puntuales en materia de financiamiento o gastos de campaña, como las que se examinan en los apartados subsecuentes.

Como se detalla en el Anexo 2, con la excepción de El Salvador (donde sólo hay exigencia para los candidatos independientes), la legislación de los otros 17 países de la región les impone a los contendientes alguna exigencia o dispositivo de rendición de cuentas sobre sus ingresos y gastos de campaña, si bien, como se ha venido reiterando a lo largo de este estudio, en el caso de Bolivia aún se encuentra pendiente la emisión de una nueva reglamentación en la materia, por lo que no es posible precisar ahora ni los términos del proceso de rendición de cuentas, ni las sanciones aplicables por su incumplimiento.





Entre los 16 países restantes hay un conjunto de cuatro en cuya legislación no figuran expresamente sanciones por incumplimiento a las obligaciones de rendir cuentas en los tiempos y términos previstos: Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

El caso venezolano se aparta del grupo anterior porque, aunque la ley no prevé sanciones expresas por faltas de este tipo, existe, como ya se ha comentado, un sistema de control y rendición cuentas que las organizaciones políticas están obligadas a utilizar para registrar todas sus transacciones financieras de campaña y para rendir tanto un informe final consolidado, como informes mensuales de campaña. En este sentido, además de que la autoridad electoral conoce y está facultada para sancionar todas las faltas, la propia normatividad refiere que en todos los casos de violación no previstos expresamente cabe la imposición de multas.

De los once países en los que hay sanciones expresas, en seis (Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) básicamente involucran multas, aunque en Costa Rica la omisión puede comportar la imposición de penas privativas de la libertad para los tesoreros de los partidos. En Argentina se contabiliza una suma por cada día de retraso en la presentación de cuentas, pero a la vuelta de 90 días de mora, la autoridad puede ordenar la suspensión cautelar del subsidio público. Uruguay ha adoptado un mecanismo análogo al argentino: se impone una multa por día de retraso, pero si no se repone la falta y se paga la multa en un plazo perentorio, entonces se retiene el subsidio público. En México, como ya se ha mencionado, hay una escala gradada de sanciones, pero a propósito de violaciones graves y reiteradas de las obligaciones en materia de control del financiamiento se contempla la posibilidad de que un partido pueda perder su registro legal.

En los otros cinco países, un elemento central del régimen sancionatorio tiene que ver con la retención o suspensión del subsidio público. Así, en Brasil, la pena que procede es la suspensión del subsidio público por un plazo que puede ir desde uno y hasta doce meses, al margen de que se puedan configurar delitos penales que también desemboquen en la cancelación del registro legal. En Colombia es una de las faltas frente a las que procede la suspensión o privación del subsidio público o la de garantía de acceso gratuito a los medios de comunicación, pero en la que se puede llegar al extremo de suspender o cancelar el registro legal de la organización política. En Ecuador procede la suspensión del registro hasta por doce meses y si la organización política sigue en falta después de ese plazo, la suspensión es definitiva. En Paraguay, el incumplimiento del plazo previsto para la entrega de los informes financieros puede comportar la suspensión de todo subsidio público hasta por tres años o dos elecciones.

El caso de Perú es un tanto paradójico, puesto que la sanción consiste en la retención del subsidio público, el cual no se ha hecho efectivo desde su introducción legal en 2003 y, además, sólo aplica si no se presenta el informe financiero anual y no precisamente el de campaña.



## 5. LÍMITES A GASTOS DE CAMPAÑA

Como se recordará, únicamente en las legislaciones de ocho países de la región se contemplan regulaciones relacionadas con la fijación de límites a los gastos que los contendientes pueden erogar por concepto de actividades de campaña. Por tanto, serían los únicos casos en que resultaría previsible la imposición de sanciones por violaciones a los límites establecidos.

Ya se ha llamado la atención sobre las particularidades de los casos brasileño (en ocasión de cada elección se debe emitir un reglamento que fije los límites de gasto, pero, de no ocurrir así, los propios partidos determinan los topes aplicables a sus candidatos a los distintos cargos y los tienen que comunicar a la autoridad, con lo que por lo menos se pierde su sentido de equidad) y guatemalteco (se fija un límite global aplicable a todos los cargos en disputa, que lo mismo rige para la fuerza política que postula un solo candidato, a la presidencia, por poner un ejemplo, que para aquella que postula candidatos a todos los cargos, con lo cual la regulación termina resultando totalmente estéril y desnaturalizada).

De ahí que no resulte sorprendente que en Brasil no se contemplen sanciones expresas por transgresiones a los límites de campaña, a diferencia de lo que ocurre con violaciones a otras normas sobre la regulación y el control del financiamiento, mientras que, como ya se ha indicado, en Guatemala la autoridad sólo tiene a la mano el recurso de imponer multas irrisorias (frente a las cuales los contendientes pueden ampararse ante las autoridades judiciales para evitar o demorar su pago).

En los otros seis países donde los límites al gasto de campaña disponen de un mayor soporte, encontramos que en cinco se prevé la imposición de multas para sancionar transgresiones, pero mientras que en Argentina y México, al igual que para castigar otras faltas, forman parte de un repertorio más amplio de sanciones a las que ya se ha hecho referencia, en Chile y Ecuador constituyen el único recurso previsto para sancionar su transgresión. Es curioso que en ambos casos en que la multa es la única sanción previsible, se contemple cierto principio o lógica que opera en el sentido de simplemente castigar con más rigor (una multa mayor) a mayor evidencia del rebase del límite. Así, en Chile, la multa aplicable es del doble del rebase si este no excede en 30% al límite fijado; del triple si el rebase se ubica entre un 30 y un 50% del límite; y, del quintuple si es superior al 50% del límite. En Ecuador, a su vez, la sanción es por el doble del excedente si no supera el límite en un 30% y por el cuádruple si excede ese porcentaje.

En Paraguay, por su parte, se contemplan como sanciones tanto la pérdida del derecho a recibir subsidio público permanente (por un plazo de entre tres y cinco años) y para gastos de campaña (por hasta tres elecciones), como la imposición de multas equivalentes al doble de la cantidad que se haya excedido del límite, puntualizándose que, en principio, pueden aplicarse de manera conjunta o separada, pero en caso de reincidencia ha de ser conjunta.



El de Colombia es un caso paradigmático porque la ley de partidos dispone de manera literal y categórica que la violación a los límites de los gastos de campaña se sanciona con la pérdida del cargo. Al efecto se faculta a la autoridad electoral para que, una vez determinada la violación, presente la correspondiente solicitud ante la autoridad competente.

## 6. FUENTES O MONTOS DEL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

Como se ha ilustrado someramente en el apartado 2 del Capítulo III, si bien bajo distintos términos y condiciones, todos los países de la región cuentan con disposiciones atinentes a la regulación y el control de las fuentes y/o el monto de las contribuciones destinadas al financiamiento de las campañas electorales. Desde luego, el conjunto de regulaciones negativas (prohibiciones, restricciones o límites) aplicables en la región es muy amplio y presenta variaciones notables de un país a otro.

Interpretando en un sentido amplio el alcance de las normas, se puede sostener que en todos los países hay previsión de sanciones por las faltas o transgresiones en esta materia; en otros términos, sería el único caso en que encontraríamos que el tema es objeto, en todos los países examinados, tanto de regulaciones como de sanciones. Si bien no en todos los casos las previsiones son explícitas o puntuales, no hay duda de que las faltas o violaciones pueden ser sancionables. En rigor, sólo habría tres excepciones. Por un lado, la de Guatemala, en donde, como se ha visto a lo largo de esta sección, la autoridad únicamente está facultada para imponer multas de muy bajo monto que, además, pueden ser recurridas ante el Poder Judicial; en segundo término la de Venezuela, en donde hay que recordar que la autoridad puede imponer multas por todas las faltas no previstas, que son conmutables por penas corporales; y, finalmente, tenemos el caso de Bolivia, en donde está pendiente la emisión de la reglamentación en la materia y, por tanto, la determinación de las sanciones puntuales que se pueden aplicar en esta materia.

Como se aprecia en la última columna del Cuadro 11 y se detalla en el Anexo 5, en 16 casos sí se puede hablar con propiedad de sanciones expresas, incluyendo a Colombia, donde la situación a propósito de las transgresiones en esta materia es distinta a la de los rubros precedentes porque la ley sí hace referencia explícita a las sanciones que les resultan aplicables. Es pertinente reiterar que el catálogo de sanciones que se refiere para cada país en lo particular tiene esencialmente un carácter indicativo que busca dar cuenta del rango o espectro general en la región, así como destacar algunos registros significativos por su recurrencia o excepcionalidad.

El patrón más recurrente vuelve a ser el de la imposición de multas como sanción convencional para castigar las transgresiones a las restricciones sobre fuentes o montos de las contribuciones para gastos de campaña: se contemplan en las legislaciones de 15 países (las excepciones son Colombia y República Dominicana, en las que se privilegian sanciones relacionadas

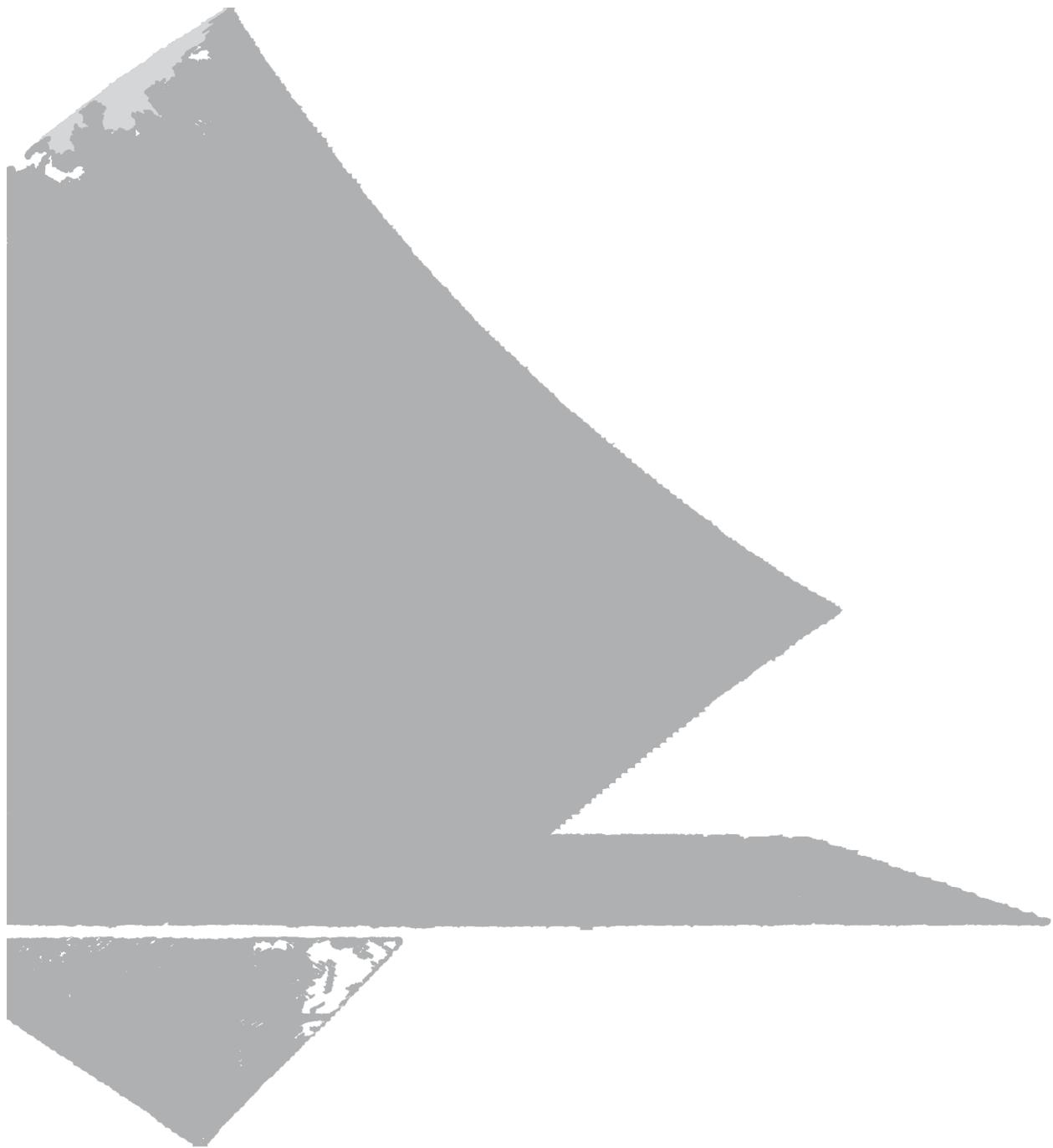
con la retención o suspensión del subsidio público). En ocho de ellos (Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) son incluso la única sanción expresamente prevista.

En los otros siete países se pueden aplicar otro tipo de sanciones, pero mientras que en Argentina, Brasil y México son parte de un repertorio del cual se puede echar mano en función de la gravedad o reiteración de la falta (y dentro del cual figuran sanciones relacionadas con la suspensión o reducción del subsidio público), en Costa Rica, Ecuador y Nicaragua su imposición simplemente es seguida por otras sanciones, que en el caso de Costa Rica son privativas de la libertad y se ventilan ante los tribunales penales, en tanto que en Ecuador y Nicaragua se acompañan de la suspensión de derechos políticos para los infractores.

El caso de Venezuela se ubica dentro de esta categoría pero presenta algunas particularidades. En rigor, el reglamento que regula las campañas electorales no dispone sanciones específicas para las faltas o violaciones en materia de fuentes de financiamiento (no hay límites para las contribuciones individuales o globales), pero sí determina que las infracciones no previstas serán sancionadas con multas de 500 a 700 unidades tributarias o con un día de arresto por unidad impuesta como sanción. Sobre esta base, se puede colegir, en principio, que las violaciones por contribuciones de fuentes ilícitas son sancionables con multas o arresto, pero esta disposición parece dejar a salvo la atribución que la ley le confiere a la máxima autoridad electoral, el Consejo Nacional Electoral, para imponer otro tipo de sanciones.

Empero, el registro más relevante que aquí se quiere destacar es el relacionado con el hecho de que en tres casos (Brasil, Colombia y Ecuador), las transgresiones a las normas sobre financiamiento de campañas pueden derivar en la pérdida de las credenciales o de la investidura para los infractores, dependiendo del momento en que se compruebe y sancione la falta, siendo en todo caso, y desde el punto de vista de su efecto individualizado sobre el resultado de una elección, el castigo más severo de los que aquí se han listado.







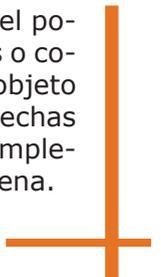
## X. BALANCE Y COMENTARIOS FINALES

Al margen de las críticas que se les puedan formular a las normas, instituciones, procedimientos y prácticas electorales que imperan en la región, y de los matices que les resulten propios en cada contexto nacional, no hay duda de que se han anclado como un soporte y un referente esencial para la configuración y reproducción del orden institucional en el grueso de las sociedades y de su gobernabilidad en clave democrática.

Empero, a la mirada y al escrutinio de un espectador atento a las realidades latinoamericanas, no pueden pasar desapercibidas las fuertes disonancias que se producen entre las prédicas e invocaciones a los ideales y valores democráticos, los mecanismos bajo los que se nutre y reproduce el orden social en sus distintos planos y la forma en que el grueso de su población las enfrenta o padece cotidianamente.

Bajo esta perspectiva, y analizado el asunto con detenimiento y una elemental visión crítica, resulta lógico y comprensible que en el marco de sociedades marcadas por profundas asimetrías en términos de la distribución de la riqueza económica, del poder político y, a quererlo o no, de la condición y capacidad ciudadana para la asunción y el ejercicio de sus derechos fundamentales, pero en las que al mismo tiempo la democracia electoral, más específicamente la vía electoral, se ha logrado implantar como la única válida y legítima para renovar a las autoridades públicas, las condiciones y las reglas para contender en las elecciones se hayan convertido en objeto de atención prioritaria y de exigencias de adecuación continua.

El centro de gravedad de esta problemática reside justo en eso: en la trascendencia y la legitimidad de las elecciones. Aunque cada vez se cuestiona más ácremente la importancia que reviste la titularidad y el ejercicio del poder político para hacer frente a muchos de los grandes desafíos públicos o colectivos de nuestro tiempo, la posibilidad de acceder a él sigue siendo objeto de ambiciones, fascinaciones y obsesiones de personas formadas o hechas para el mundo de la política, pero también para muchas otras que simplemente se sienten llamadas o terminan seducidas por sus cantos de sirena.





Si la política y las elecciones, en tanto peculiar universo condensado en el tiempo de ella, configuran el plano de la vida social en el que, casi por antonomasia, concurren, se anudan y con frecuencia colisionan los ideales y aspiraciones más elevadas con muchas de las conductas y prácticas sociales más sórdidas, entonces la región bien puede ser un ejemplo paradigmático de ello. La narrativa de una buena parte de las regulaciones relacionadas con las campañas electorales, con las condiciones de la competencia por el voto (controles, restricciones, prohibiciones, limitaciones), así lo documenta.

A no dudar, las exigencias por garantizar condiciones de equidad y algunas de las regulaciones que buscan darles respuesta, al menos en el plano normativo, terminan expresando esa paradoja. De un lado se exige (desde la barrera) y se procura (desde la legislatura) que, en un marco de desigualdades entre los contendientes en términos de su disponibilidad o capacidad de acceso a los medios o recursos para buscar el voto, haya un piso mínimo de garantías en términos de igualdad de oportunidades para aspirar a lograrlo. Del otro, el procesamiento mismo de esas regulaciones, la definición sobre su naturaleza y alcances (incluyendo en especial las sanciones aplicables por su transgresión), no sólo son modulados por muy naturales y pragmáticos cálculos político-partidistas de costo-beneficio, sino que además vienen preñados de una atávica cultura de mutua desconfianza entre los contendientes.

De una cultura que parte de la premisa de que siempre es el otro el que pacta o accede a adoptar una norma porque desde ya está pensando en cómo *darle la vuelta* o encontrarle un punto ciego para evadirla y, como la convicción es mutua, lo mejor es transferirle a la autoridad la responsabilidad de asegurar su cumplimiento. La lógica que luego sigue es más o menos previsible: si la norma no se cumple, es por negligencia, inoperancia o contubernio (con los transgresores claro) de la autoridad, pues casi nunca se repara en el hecho de que las regulaciones y las responsabilidades que ellas comportan no vienen siempre acompañadas de las atribuciones, los recursos y las herramientas para asegurar su cumplimiento y, menos aún, de que incluso en el mejor de los escenarios, las facultades y el instrumental que se ponen a disposición de la autoridad no resulta consecuente con las exigencias que se le imponen.

Con todo, o justo por estar surcado por estas paradojas y ambivalencias, el panorama que reporta la región en su conjunto no es nada desdeñable. Por el contrario, si se toma en cuenta que no es nada sencillo que las exigencias que se les formulan a los representantes de los propios afectados y principales sujetos obligados para que se auto impongan prohibiciones, restricciones y límites para contender por el acceso al poder, se terminen traduciendo, a regañadientes si se quiere, en regulaciones efectivas, entonces hay que valorar positivamente los registros alcanzados y las perspectivas que se abren (o amplían) para robustecer tanto los marcos legales como los comportamientos y las prácticas que con esas regulaciones se busca modular y modelar.



Como se ha podido apreciar, el universo regulatorio es cada vez más amplio y diversificado, y aunque los registros en clave comparada son muy heterogéneos, porque remiten a condiciones y exigencias altamente contextuales, a distintas pulsiones y niveles de elaboración en las respuestas que se les da en el plano normativo, también se perfilan y van abriendo paso a algunos patrones comunes.

A propósito de la conceptualización de las campañas y sus elementos básicos, es claro que, aunque persisten algunas imprecisiones y ambigüedades que dificultan su debida fiscalización, se ha avanzado en la delimitación de los plazos para realizar las actividades que les resultan consustanciales. Los denominados actos anticipados de campaña siguen siendo, empero, motivo recurrente de reclamos y controversias.

Ahora bien, en las valoraciones, controversias y exigencias de regulación o de toma de decisión por parte de la autoridad sobre lo que se llega a concebir o denominar como actos anticipados de campaña suelen plantearse dos tipos de problemas que es conveniente diferenciar. El primero reside en la dificultad de establecer una clara línea divisoria que permita distinguir entre lo que serían actividades o actos de proselitismo, que las organizaciones políticas suelen tener el derecho de realizar prácticamente en todo momento, de los que ya serían propiamente de campaña. El que se definan con precisión los plazos dentro de los cuales se puedan realizar los actos de campaña ayuda a perfilar respuestas, pero sólo atiende una parte del problema, el de la temporalidad, por tanto, es necesario complementarla con criterios o directrices que atiendan su parte medular o sustantiva.

Así, a menos que los criterios de diferenciación y la evidencia para juzgarlos sean muy categóricos o bien que se llegue a un muy alto nivel de elaboración en las normas o en la jurisprudencia para poder diferenciarlos, la autoridad suele verse obligada o exigida a actuar sobre un terreno muy resbaladizo. El problema se agrava si, además y como se ha sostenido, carece de las atribuciones o capacidades para imponer remedios efectivos.

El otro tiene que ver con los sujetos o actores implicados en los presuntos actos anticipados de campaña. Una cosa son los actos de este tipo que pueden llevar a cabo contendientes (registrados o no) que se encuentren en igualdad de condiciones en el sentido de hacerlo sin estar ejerciendo un cargo público y, otro muy distinto, el que lo haga un servidor público en funciones que aspira a la reelección, a ocupar un cargo de elección popular (si no está en uno de ese tipo) o a acceder a uno distinto y con frecuencia de mayor jerarquía o responsabilidad (en muchos países de la región es usual que, por ejemplo, la persona que gobierna en la capital o en la principal provincia o departamento suela verse como un prospecto natural a contender por la presidencia).





Aquí, el nudo de problemas a los que se tiene que hacer frente ya no es sólo conceptual (deslindar a un acto de campaña de otro que no lo es), sino que involucra, de manera notable entre algunos otros, el de la posibilidad de que el o los contendientes que ejercen cargos públicos puedan hacer uso de los recursos a su alcance (simbólicos y materiales) para promover su potencial candidatura o para tomar ventaja en la contienda. El tratamiento de este problema es complejo, porque incorpora en el debate el tema del uso (indebido) de recursos públicos para efectos de promoción personal o partidista con fines electorales y obliga a explorar fórmulas para prevenirlo y, de ser el caso, sancionarlo. Con ello, puede suceder que se le endosen a la autoridad electoral las consecuentes atribuciones de supervisión, control y sanción, con lo que se abre otra ventana de potencial confrontación, esta vez con las autoridades públicas.

A pesar de los dilemas y complejidades que plantea la regulación de este tema tan espinoso, y así sea de manera acotada a la elección presidencial y bajo condiciones muy peculiares, le corresponde a Colombia el mérito de ser pionera en la región en el empeño por someterlo a regulaciones legales. Tal es, en esencia, el sentido de la Ley 996 promulgada en 2005, también denominada Ley Estatutaria de Garantías Electorales, que define el marco legal dentro del que se debe dar la competencia electoral por la presidencia cuando el presidente en funciones aspire a la reelección o el vicepresidente a ser elegido como titular, procurando condiciones de equidad entre los contendientes, pero fijando además reglas para la participación política y electoral de los servidores públicos. En Perú ya también se han ensayado algunas regulaciones legales en este sentido, pero a la fecha sigue siendo un terreno que, quizá por su complejidad misma y a pesar de las recriminaciones que suscita, ha sido poco explorado.

Es probable que, a la luz de los problemas de credibilidad y prestigio que, en mayor o medida, padecen los partidos políticos en todos los países de la región, y como parte de los esfuerzos de reforma y modernización que llevan a cabo para tratar de adaptarse a los nuevos signos de los tiempos para replantear los términos de su vinculación con el ciudadano-elector y responder a las exigencias de democratización, transparencia y rendición de cuentas, se sigan impulsando iniciativas para que celebren elecciones internas abiertas y obligatorias para seleccionar a sus candidatos a cargos públicos. Ello planteará renovadas exigencias de regulación que pueden terminar engrosando de manera importante el rango de atribuciones y responsabilidades, tanto gerenciales como arbitrales, de los organismos electorales.

Las regulaciones para tratar de controlar, transparentar y procurar condiciones mínimas de equidad en el financiamiento de las organizaciones políticas y de las campañas electorales se han expandido y fortalecido de manera notable a lo largo de los últimos dos o tres lustros.



Aunque se advierten tres excepciones, el financiamiento público para subsidiar directamente gastos de campaña es una práctica muy extendida en la región —que se explica por la centralidad y trascendencia eminentemente pública de las elecciones para la preservación y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática—, por su pertinencia para garantizar condiciones mínimas de equidad en la contienda y evitar, hasta donde esto es posible, un financiamiento plutocrático que genere dependencias o influencias indebidas en la lucha por el voto o en el ejercicio de los cargos de elección popular, en el caso de los contendientes o candidatos que accedan a ellos. Desde luego también puede favorecer, aunque no es condición necesaria, la introducción o el fortalecimiento de mecanismos de control, rendición de cuentas y transparencia sobre los flujos financieros que nutren a las campañas electorales.

No hay duda de que estos propósitos, que no difieren significativamente y que más bien refuerzan y complementan los que inspiran el financiamiento público destinado a apoyar la organización y el funcionamiento regular de las organizaciones políticas, son altamente encomiables y políticamente correctos (y sensatos). Lo que hasta ahora no está muy claro —no ha sido analizado y documentado con el rigor que la complejidad del asunto permita—, es en qué medida el subsidio público ha contribuido efectivamente al logro de estos objetivos y, consecuentemente, a los ajustes o innovaciones que se tienen que introducir para que lo haga de mejor forma. En este sentido, una primera cuestión esencial sobre la que, salvo casos muy excepcionales, no se dispone de mayor información y un mínimo de certeza es el qué tanto grava ese subsidio público sobre los gastos reales de una campaña. Es posible que, en varios casos, su peso e importancia estrictamente cuantitativa sea más bien marginal, y si bien ese factor no puede ser el único que se incorpore en una valoración integral de su relevancia o efectividad, no hay duda de que puede abrir una ruta sugestiva para repensar el tema y sus virtudes reales o potenciales.

Esta línea de pensamiento encuentra una desembocadura natural, y un terreno aún más fértil para la reflexión, en el tema de las regulaciones sobre el financiamiento privado y los dispositivos de control y rendición de cuentas. Hay que reiterar que el de la financiación de los partidos y las elecciones es un ámbito en el que con frecuencia convergen, se anudan y colisionan los ideales más elevados, los cálculos más pragmáticos y las prácticas más aviesas. Suele haber muy buenas razones, y fundados resquemores, detrás de las prohibiciones que se le imponen a determinadas fuentes de financiamiento e incluso detrás de las restricciones o límites individualizados o globales que se le imponen a aquellas que son permitidas.

Las mayores complicaciones surgen cuando de lo que se trata es de asegurar el efectivo cumplimiento de esas regulaciones. El gran nudo problemático que se suele visualizar al examinar este tema es el de las atribuciones y recursos que se le confieren o de las capacidades de que dispone la autoridad competente (en la región, casi por definición, la electoral misma), para



cumplir con esas responsabilidades. En este nudo se enlazan tres problemas distintos que vale la pena diferenciar, al menos para fines analíticos. El primero es el de la naturaleza y alcance de las atribuciones legales, y aquí hay que observar si trascienden el de una simple recepción formal y, acaso, revisión contable, y llegar al punto de facultarle para realizar, por ejemplo, verdaderas auditorías financieras y/o investigaciones minuciosas sobre presuntas transgresiones.

El segundo tiene que ver con los recursos financieros que se le transfieren a la autoridad para ejercer estas atribuciones y las capacidades que ésta puede desarrollar para ponerlas en práctica. Una cosa es la suficiencia y puntualidad en la asignación de recursos para poder ejercer las funciones de control y fiscalización (integrar o fortalecer una unidad o instancia encargada de cumplir con estas responsabilidades demanda recursos dedicados específicamente a ello), y otra la capacidad con que cuente la autoridad para adquirir los conocimientos, desarrollar las habilidades y diseñar las herramientas necesarias para llevarlas a cabo de forma adecuada.

El tercero, que permea y en buena medida condiciona, de darse su existencia, la eficacia de los dos precedentes, remite al grado real de autonomía e independencia de la autoridad para ejercer ese tipo de atribuciones. Esto no necesariamente tiene que ver con sus atributos formales (lo que consagra el marco legal), sino con la forma en que se integra, con las instancias que efectivamente intervienen en su conformación, y con la capacidad, la voluntad y el margen de maniobra de que dispone o reivindica la autoridad para asumir funciones reales de control y fiscalización.

Las anteriores disquisiciones se pueden resumir en un argumento en el que se ha insistido en varios pasajes de este estudio: no sirve de mucho contar con una regulación, por sólida, consistente o sofisticada que sea, para tratar de regular y controlar el financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales, si la autoridad competente no dispone de las atribuciones, capacidades y recursos necesarios para asegurar su cumplimiento e investigar y sancionar debidamente, de ser el caso, presuntas transgresiones.

Planteadas en tales términos, esta línea argumental obliga a introducir en el análisis otro par de elementos. Uno, que a fuerza de su recurrencia ya ha cobrado carta de naturalización, es el relativo al tipo de sanciones que pueden o deben ser impuestas para inhibir o desalentar la proliferación o reiteración de prácticas violatorias de la ley. Como se ha documentado, en la mayoría de las legislaciones se privilegian las sanciones pecuniarias, en algunos casos son incluso las únicas previstas. Un clamor extendido es el que apunta en el sentido de explorar otro tipo de sanciones que, sin perder de vista el principio de su correspondencia o proporcionalidad con la magnitud de las faltas que castiga y busca inhibir, tengan mayores visos de eficacia. Como se ha mostrado en el apartado respectivo, hay algunos ejemplos en la región que valdría la pena valorar con mayor detenimiento.



El otro es el de una valoración seria, desprejuiciada y rigurosa sobre el nivel de correspondencia que, en términos estrictamente prácticos u operativos, existe entre el sentido de las regulaciones y las capacidades y herramientas de que efectivamente se dispone, aún en el mejor de los escenarios, para asegurar su cumplimiento o, visto el asunto bajo una perspectiva más cruda, identificar puntual y oportunamente las transgresiones de que son objeto para poder actuar en consecuencia. La imposición de límites a los gastos de campaña es un claro ejemplo de la falta de correspondencia que puede mediar entre la intencionalidad de la norma y las herramientas de que se puede echar mano para verificar su cumplimiento. La suma de los dispositivos que se han ideado para regular, controlar y supervisar el financiamiento pueden resultar muy efectivos cuando las operaciones se registran, documentan y pueden rastrear a través de sistemas contables o bancarios, pero el asunto se complica terriblemente cuando fluyen a través de contabilidades "paralelas" o de contribuciones "informales" en efectivo. Hay intentos serios por hacer frente a estos problemas, pero es evidente que su debida articulación y puesta en práctica demanda capacidades, recursos, esquemas y esfuerzos extraordinarios, a los que no es fácil acceder.

Otro gran nudo problemático reside, sin duda, en las apreciaciones, las valoraciones y los consecuentes intentos de regulación relacionados con el acceso, el uso y la influencia de los medios de comunicación en las elecciones, con su capacidad de pautar los términos de la competencia y de gravitar en sus resultados. Como se ha tratado de mostrar, ese nudo problemático presenta muchas aristas, la relación medios-elecciones es multidimensional y no se desenvuelve en absoluto en un sentido lineal ni unívoco. Es probable que su importancia para influir en el comportamiento de los electores y, por tanto, en el desenlace de la elecciones esté sobrevalorada, pero a fuerza de reiteraciones interesadas se ha logrado instalar en el imaginario colectivo la creencia de que es un arma esencial y su influencia puede ser determinante.

Por ello no sorprende que en muchos países de la región, en los que predomina el modelo de compra de tiempos o espacios para la difusión de publicidad electoral en los medios de comunicación, se tenga la firme sospecha de que justo ese rubro sea al que más recursos destinan partidos y candidatos a lo largo de una campaña; que la producción y la compra de espacios para la difusión de publicidad sea, vaya, el principal rubro del gasto a lo largo de una campaña<sup>21</sup>. Esa convicción explica también la importancia que le confieren y el tiempo que le dedican los contendientes a su relación, agenda y exposición mediática.

Es también bajo esta lógica que se explican y cobran sentido las muy variadas regulaciones que, en esencia, buscan garantizar condiciones de equidad en el acceso y uso de los medios de comunicación para fines electorales, entendida esa equidad en su sentido más amplio.



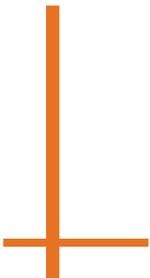


Las disposiciones legales relacionadas con los otros temas específicos que se han abordado en este estudio, como las orientadas a prevenir el uso de recursos públicos para fines político-electorales, los contenidos de la propaganda o las encuestas de opinión, subrayan la densidad y la diversidad que ha alcanzado el marco regulatorio y sus perspectivas de expansión en la región, pero además el sistemático engrosamiento de las atribuciones y responsabilidades que tiene que cumplir la autoridad electoral.

Al margen de las diversas modalidades en la configuración, atributos y atribuciones de los organismos electorales en los diferentes países de la región, que no dejan de ser importantes a la hora de hacer frente a los desafíos que les plantea la regulación de las campañas electorales, lo que se quiere enfatizar es que esa expansión y diversificación del universo regulatorio no sólo les está imponiendo nuevas exigencias, el desarrollo de nuevas capacidades y habilidades, sino que además están replanteado en buena medida su naturaleza y esencia misma.

Hay bases para sostener que, por las funciones formales y reales que cumplen en el entramado político-institucional, sobre todo cuando éste se presenta en clave democrática, el grueso de los organismos electorales de la región nunca se han avenido del todo bien al concepto convencional (y muy sajón por cierto) de administradores o gestores de elecciones. Su papel y funciones con frecuencia han trascendido el de una simple burocracia que organiza las elecciones y cuenta los votos, pero la razón de ser y las señales de identidad de muchos de ellos se forjaron a la luz de los imperativos, las exigencias y las expectativas de organizar elecciones y entregar resultados que satisficieran estándares básicos de limpieza, transparencia, imparcialidad y credibilidad. Hoy, como se ha tratado de mostrar, cuando el centro de gravedad se desplaza con frecuencia a su función arbitral en la competencia por el voto, a las regulaciones relacionadas con las campañas electorales en el marco de elecciones cada vez más competidas, esas exigencias y expectativas son más y mayores.

Está en marcha una mutación importante en la naturaleza y actuación de los organismos electorales en la región, de la forma en que se encaran y resuelven los nuevos desafíos dependerá el curso y alcances que tenga esa transformación.









## NOTAS FINALES

1. Para un sugestivo análisis crítico sobre los avances, pero también sobre los rezagos, asignaturas pendientes y desafíos que enfrentan las democracias latinoamericanas, se recomienda revisar los dos Informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaguara, Argentina, 2004; y, *Nuestra democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
2. Los principales referentes para una conceptualización general del tema en la región son las entradas sobre campañas electorales en las dos ediciones (1989 y 2003) del Diccionario Electoral del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), IIDH-TEPJF-IIJ-IFE, México, 2003 (pp. 73 y 121, respectivamente; ó 90 de la publicación en su versión digital: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1823872799/Diccionario\\_Electoral\\_Tomo%20I.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo%20I.pdf) y en las dos ediciones de Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007 (pp. 423 y 709, respectivamente; versión digital: [http://www.idea.int/publications/electoral\\_law\\_la/upload/inlay\\_tratado.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf)).
3. El concepto de “campaña permanente”, cuya patente (no precisamente autoría) se atribuye al periodista estadounidense Sidney Blumenthal (que llegara a ser asesor del ex presidente Bill Clinton), por la publicación de un libro con ese título en 1980, fundamenta y reivindica la tesis de que los gobiernos deben realizar una campaña política (mediática) continua de sus programas, acciones y logros para mantener el respaldo y la aceptación de la opinión pública. Ese postulado, fervorosamente abrazado y prescrito por el grueso de los consultores políticos, ha sido objeto de innumerables interpretaciones y readaptaciones, muchas de las cuales tienen importantes implicaciones en el terreno electoral, sobre todo para el funcionario público (electo o no) que aspira a mantener una carrera política ascendente o por lo menos estable (reelegirse, por ejemplo).
4. Del universo de la consultoría política, fuertemente sazonado con ingredientes del mundo de la publicidad comercial, también procede la tesis de que para incrementar las expectativas de éxito de una campaña electoral puede ser tan importante, o quizá más aún que subrayar las virtudes o atributos del programa, de las propuestas o de la personalidad propia, el resaltar las deficiencias, errores o vulnerabilidades de las de los oponentes. La proliferación de estas técnicas de publicidad electoral a lo largo de los últimos años (pero también las exigencias por erigirles diques de contención) ha sido notable en varios países de la región. En todo caso, el tema es fuente de controversia y no son pocas las voces que se han alzado y los estudios que se han realizado en su defensa. Al lector interesado, se le sugiere revisar los siguientes materiales: Aceves, Fernando y Luis Sánchez, “La regresión democrática en el 2006: Saldos de la publicidad mediática negativa y las instituciones electorales” en Vega, Portillo y Repoll (coords.), *Las claves necesarias de una comunicación para la democracia*, AMIC/Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2008; Domínguez, Natalia, “Política 2.0: el uso de las redes sociales en la política argentina” en *Anuario electrónico de estudios en Comunicación Social “Disertaciones”*, 2012, Vol. 5 No. 1, Artículo 5; Magaloni Kerpel, Beatriz, “Elección racional y voto estratégico: algunas aplicaciones para el caso mexicano”, en *Política y Gobierno*, 1994, Vol. I No. 2; Laguna, Antonio, “Liderazgo y Comunicación: La Personalización de la Política” en *Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura*, 2011, No. 43; Radunski, Peter,

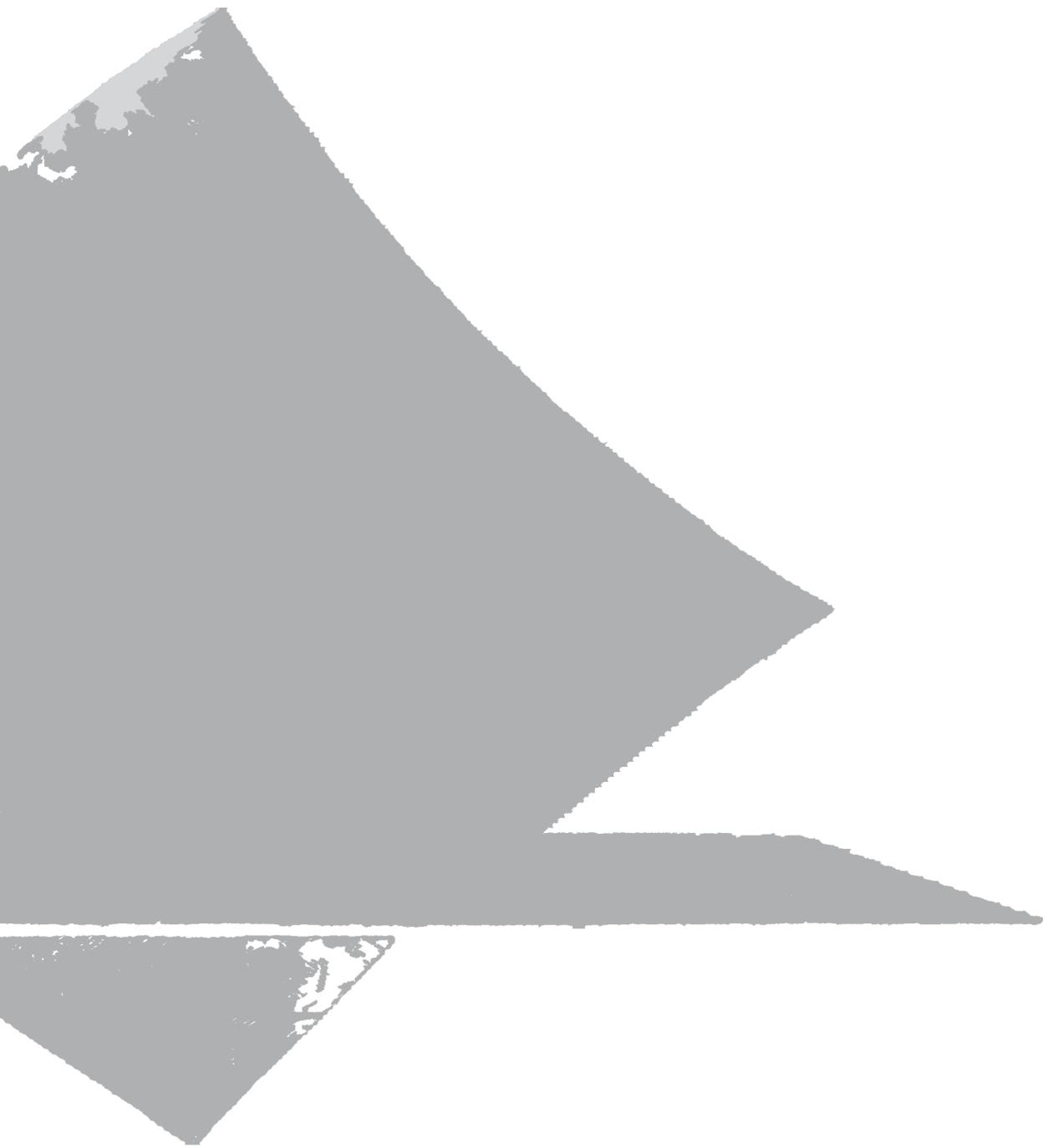


- "Management de la Comunicación Política, La americanización de las campañas electorales" (Título original en alemán: "Politische Kommunikationsmanagement – Die Amerikanisierung der Wahlkämpfe"), en Bertelsmann Stiftung (Ed.), *Politik überzeugend vermitteln*, Alemania, 1996
5. Al lector interesado en conocer con cierto detalle el panorama regional en términos de la adopción y regulación de los diversos instrumentos de democracia directa, se le recomienda consultar IDEA Internacional, *Democracia Directa en Latinoamérica*, 2009, Prometeo Libros, Argentina, 301 pp. y el apartado sobre Democracia Directa en la Red de conocimientos electorales, ACE ([http://aceproject.org/ace-es/focus/fo\\_direct-democracy](http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_direct-democracy))
  6. Un excelente punto de partida para el lector interesado en conocer no sólo el detalle de los elementos que definen el estilo norteamericano (altamente profesionalizado, mediático y personalizado) de diseñar y operar una campaña electoral, sino además la forma en que se promueve y proyecta en todo el mundo es el libro de Plasser, Fritz y Gunda Plasser, *La campaña global: los nuevos gurúes del marketing político en acción*, Temas Grupo Editorial, Argentina, 2002, 413 pp.
  7. El término suele usarse para definir la posición y el comportamiento de aquellos electores que de manera consciente concurren a las urnas para expresar deliberadamente y mediante la emisión de un voto en blanco o nulo (dependiendo de las reglas aplicables en cada país) su insatisfacción o rechazo por todas las opciones de partidos, candidatos y propuestas electorales que se les presentan. Su empleo cobra sentido por oposición al término de abstención pasiva, el cual expresaría más bien la falta de interés o la apatía del electorado por participar en las elecciones.
  8. Ver las entradas sobre campañas electorales en las dos ediciones (1989 y 2003) del Diccionario Electoral de CAPEL (pp. 73 y 121, respectivamente) y en las dos ediciones (1998 y 2007) del *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 423 y 709, respectivamente).
  9. El lector interesado puede consultar las siguientes obras: Griner, Steven y Zovatto Daniel (eds), *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento en América Latina*, Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Costa Rica, 2004; Organización de Estados Americanos, *Política, Dinero y Poder: Un dilema para las democracias de las Américas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011; Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011; Navarro Fierro, Carlos, *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*, Instituto Federal Electoral – Organización de los Estados Americanos, México, 2005
  10. A la literatura en español referida en la nota anterior, se puede agregar la siguiente en inglés: Robert Williams, "Aspects of Party Finance and Political Corruption", en Williams, Robert (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, Macmillan, Reino Unido, 2000, (pp. 1-14 <https://www.palgrave.com/pdfs/0333739868.pdf>); IDEA Internacional, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA Internacional, Suecia, 2003, 245 pp. ([http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/funding\\_of\\_pp.pdf](http://www.idea.int/publications/funding_parties/funding_of_pp.pdf)); Van Biezen, Ingrid, *Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines*, Council of Europe Publishing, Alemania, 2003, 82 pp. ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing\\_Political\\_Parties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf)); Kupferschmidt, David, *Illicit Political Finance and State Capture - Discussion Paper*, IDEA Internacional, Suecia, 2009, 49 pp. ([http://www.idea.int/resources/analysis/upload/IDEA\\_Inlaga\\_low.pdf](http://www.idea.int/resources/analysis/upload/IDEA_Inlaga_low.pdf)); Ohman, Magnus, *Global Trends in the Regulation of Political Finance*, IFES, febrero 2011 ([http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/IPSA\\_conference\\_paper\\_ohman.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/IPSA_conference_paper_ohman.pdf)).
  11. Para profundizar en el tema se sugiere ver Lujambio, Alonso, "La fiscalización de los gastos de los partidos políticos" en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*; el capítulo sobre "Sistemas de control y fiscalización" en *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral* y Ferreira Rubio, Delia, "Financiamiento público: rendición de cuentas y divulgación" en *De las Normas a las Buenas Prácticas*.
  12. Una de las más sugestivas aproximaciones al tema del impacto de los medios y, muy en especial de audiovisuales, en la forma de percibir, entender y hacer política es la de Sartori en *Homo Videns: La sociedad teledirigida*. Sobre la evolución y transformaciones en la relación entre marketing político y elecciones ver Martínez Pandiani, Gustavo, *Marketing Político: campañas, medios y estrategias electorales*, Ugerman Editor, Argentina, 2007. Para un panorama más puntual sobre el acceso a los medios en la región: Navarro Fierro, Carlos, "El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación" en el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 795-820); Rial, Juan, "Financiamiento político;



el acceso de los partidos a los medios de comunicación” en *De las normas a las buenas prácticas* (pp. 47-75).

13. Para el lector interesado en conocer, de manera sucinta, la forma en que se pueden emplear los nuevos medios sociales en diversas actividades electorales, se le sugiere la sección correspondiente de la enciclopedia ACE en inglés (<http://aceproject.org/ace-en/topics/me/meb/mab02e>) pero que pronto estará disponible en español. Esa sección es también una excelente fuente para tener una visión panorámica e integral sobre la relación entre medios y elecciones.
14. Aunque el grueso de sus referencias concretas están centradas en la legislación y experiencia mexicanas, las reflexiones que contiene el texto de Miguel Carbonell sobre la libertad de expresión en materia electoral ofrecen una excelente guía de navegación en este complejo tema. Cuaderno 3 de la Serie Temas selectos del Derecho Electoral publicados por el TEPJF ([http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas\\_selectos/temas\\_libertad.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/temas_libertad.pdf)).
15. A pesar de la amplia conciencia de riesgo que, en distintos contextos, se ha generado a propósito del uso indebido de bienes y recursos públicos para fines electorales, y de que el tema suele ser, con cada vez mayor frecuencia, objeto de posicionamientos, inquietudes y denuncias que, en algunos casos, han desembocado en la adopción de regulaciones legales muy puntuales, aún es notable el déficit en la producción de literatura especializada. Entre los esfuerzos más recientes por remediar esta situación se puede destacar el reporte denominado *Abuse of State Resources: A brief introduction to what it is, how to regulate against it and how to implement such resources*, preparado por Magnus Ohman y publicado por IFES en 2011 ([http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Papers/2011/Georgia\\_Abuse\\_of\\_state\\_resources\\_July\\_2011.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Papers/2011/Georgia_Abuse_of_state_resources_July_2011.pdf)).
16. Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública – AMAI, *El ABC para entender las encuestas electorales* ([http://www.amai.org/el\\_abc\\_de\\_opinion\\_publica\\_AMAI.php](http://www.amai.org/el_abc_de_opinion_publica_AMAI.php))
17. Al lector interesado en conocer con más detalle y profundidad el tema de las investigaciones de opinión para fines electorales, se le recomienda visitar el portal de la Asociación Mundial para la Investigación en Opinión Pública, capítulo latinoamericano, en el que encontrará una gran colección de materiales: [www.waporlatinoamerica.org](http://www.waporlatinoamerica.org).
18. Donsbach, Wolfgang, *Who's Afraid of Election Polls? Normative and Empirical Arguments for Freedom of Pre-Election Surveys*, World Association of Research Professionals (ESOMAR), Holanda, 2001 (<http://wapor.org/wp-content/uploads/2011/02/who-is-afraid-of-opinion-polls.pdf>).
19. Ruiz, Fernando Javier y Hernán Alberro, *Ola de Debates Electorales en América Latina: Luces y Sombras del Avance Democrático*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Argentina ([http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/debates\\_electorales.pdf](http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/debates_electorales.pdf)).
20. Consultar Ulloa, Félix, “Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones” en Griner, Steven y Zovatto Daniel (eds), *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento en América Latina*, Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Costa Rica, 2004 (pp. 107-141).
21. Sobre este particular, se sugiere la lectura del capítulo 5, “El gasto en las campañas y el rol de los medios de comunicación”, del libro *Política, Dinero y Poder: Un dilema para las democracias de las Américas*, pero cabe destacar que fue una de las razones centrales que explica la reforma constitucional y legal aprobada por México que prohibió la compra de publicidad en radio y televisión para fines electorales porque, además de representar cerca del 65% de los gastos de campaña, en la práctica equivalía a una transferencia neta de recursos adicionales de las arcas públicas a los grandes consorcios mediáticos a través de un generoso subsidio público a los gastos de campaña.





## XI. FUENTES DIRECTAS

### **Argentina** — [www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar) y [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

- Código Electoral Nacional, decreto 2135 de agosto de 1983
- Ley 23298 orgánica de los partidos políticos de 1985
- Ley 26215 de financiamiento, 20 de diciembre del 2006
- Ley 26571 de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral diciembre de 2009

### **Bolivia** — [www.oep.org.bo](http://www.oep.org.bo)

- Constitución política del estado 2009
- Ley No. 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional – 16 de junio de 2010
- Ley No. 026, Ley del Régimen Electoral [LRE] – 30 de junio de 2010
- Reglamento para la difusión de propaganda electoral durante el proceso de elecciones departamentales y municipales a realizarse el 4 de abril de 2010

### **Brasil** — [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)

- Ley 9096 de partidos políticos de septiembre de 1995
- Ley sobre las elecciones 9504 de septiembre de 1997
- Código electoral, Ley 4737 de julio de 1965
- Ley 11300 sobre propaganda, financiamiento y rendición de cuentas sobre gastos de campaña que modifica la ley 9504 de 1997

### **Chile** — [www.tribunalcalificador.cl](http://www.tribunalcalificador.cl)

- Ley 18603 orgánica constitucional de los partidos políticos
- Ley 18700 orgánica constitucional sobre votaciones
- Ley 19884 de agosto del 2003 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral



**Colombia — [www.cne.gov.co](http://www.cne.gov.co)**

- Ley 130 de 1994: Estatuto básico de los partidos y movimientos
- Resoluciones derivadas de la reforma político constitucional de 2003
- Ley 996 de garantías de 2005
- Ley 1475 de 2011, relativa a reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y por la que se dictan otras disposiciones

**Costa Rica — [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)**

- Constitución 1949, con reformas a 2003
- Código electoral
- Reglamento sobre el financiamiento de los partidos políticos
- Reglamento para la inscripción de candidaturas y sorteo de la posición de los partidos políticos en las papeletas

**Ecuador — [www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec)**

- Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas, Código de la Democracia
- Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas

**El Salvador — [www.tse.gob.sv](http://www.tse.gob.sv)**

- Constitución política de la república de El Salvador
- Código electoral (2013)
- Ley de partidos políticos (2013)

**Guatemala — [www.tse.org.gt](http://www.tse.org.gt)**

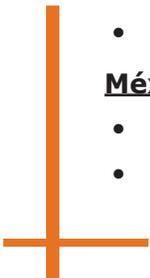
- Constitución política de la República de Guatemala
- Ley electoral y de partidos políticos de 1985
- Reglamento de control, fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas 2006
- Reglamento de control y fiscalización de las campañas publicitarias

**Honduras — [www.tse.hn](http://www.tse.hn)**

- Constitución política de la República de Honduras
- Ley electoral y de las organizaciones políticas (decreto 44-2004)

**México — [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)**

- Constitución Política
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales



**Nicaragua — [cse.gob.ni](http://cse.gob.ni)**

- Constitución Política de la República de Nicaragua
- Ley electoral de enero del 2000
- Resolución del CSE para el control y administración del financiamiento estatal y privado de las campañas 2006
- Reglamento que instituye Regulaciones para la Rendición de Cuentas de los Gastos de Financiamiento de la Campaña Electoral de Parte de las Organizaciones Políticas participantes en las Elecciones Municipales

**Panamá — [www.tribunal-electoral.gob.pa](http://www.tribunal-electoral.gob.pa)**

- Constitución Política de la República de Panamá
- Código Electoral
- Decreto N° 38 del Tribunal Electoral (23 de diciembre de 2004) sobre la obligación de los partidos políticos y candidatos de registrar las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas

**Paraguay — [www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py)**

- Constitución nacional de la República de Paraguay
- Ley 834 de 1996, Código electoral

**Perú — [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)**

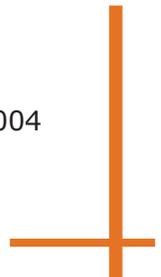
- Constitución Política del Perú
- Ley Orgánica de Elecciones de Septiembre de 1997
- Ley de Partidos Políticos 28094 de noviembre 2003

**República Dominicana — [www.jce.gob.do](http://www.jce.gob.do)**

- Constitución de la República Dominicana de 2010
- Ley electoral 275 de 1997
- Reglamento sobre propaganda electoral de diciembre 2004
- Reglamento sobre distribución de la contribución económica del estado a los partidos políticos de abril de 2011

**Uruguay — [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)**

- Constitución de la República de Uruguay (2004)
- Ley 7,812 de Elecciones de 1925
- Ley 16,019 sobre Publicidad Política de 1989
- Ley 17,045 sobre Publicidad de los Partidos Políticos de 1989
- Ley 17,787 sobre Contribución Estatal para las Elecciones de 2004
- Ley 17,818 sobre Plazos para Publicidad en Medios

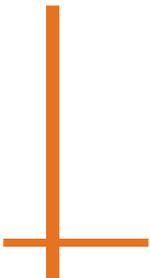




- Ley 17,830 sobre Financiación de Gastos para Elecciones Departamentales
- Ley 18,485 sobre Partidos Políticos
- Ley 17,063 sobre Elecciones Internas

**Venezuela** — [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve)

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
- Ley orgánica de procesos electorales (2009)
- Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones (2010)
- Ley orgánica del poder electoral de noviembre de 2002
- Reglamento especial sobre la campaña electoral para la elección presidencial 2012
- Reglamento general de la Ley orgánica de procesos electorales 2012









## BIBLIOGRAFÍA

Aceves, Fernando y Luis Sánchez, "La regresión democrática en el 2006: Saldos de la publicidad mediática negativa y las instituciones electorales" en Vega, Portillo y Repoll (coords.), *Las claves necesarias de una comunicación para la democracia*, AMIC/Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2008.

[http://www.academia.edu/1072110/LA\\_REGRESION\\_DEMOCRATICA\\_EN\\_EL\\_2006\\_Saldos\\_de\\_la\\_publicidad\\_mediatica\\_negativa\\_y\\_las\\_instituciones\\_electorales](http://www.academia.edu/1072110/LA_REGRESION_DEMOCRATICA_EN_EL_2006_Saldos_de_la_publicidad_mediatica_negativa_y_las_instituciones_electorales)

Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública – AMAI, *El ABC para entender las encuestas electorales*.

[http://www.amai.org/el\\_abc\\_de\\_opinion\\_publica\\_AMAI.php](http://www.amai.org/el_abc_de_opinion_publica_AMAI.php)

Blumenthal, Sydney, *The Permanent Campaign: In-side the World of Elite Political Operatives*, Beacon press, Estados Unidos, 1980, 336 pp.

Carbonell, Miguel, Cuaderno 3: *La libertad de expresión en materia electoral*, de la serie **Temas selectos de Derecho Electoral**, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, 71 pp.

[http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas\\_selectos/temas\\_libertad.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/temas_libertad.pdf)

Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Universidad Nacional Autónoma de México – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto de Investigaciones Jurídicas – Instituto Federal Electoral, México, 2003, 2 tomos, 1274 pp.

[http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1823872799/Diccionario\\_Electoral\\_Tomo%20I.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo%20I.pdf)

[http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1823872799/Diccionario\\_Electoral\\_Tomo%20II.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo%20II.pdf)





Domínguez, Natalia, "Política 2.0: el uso de las redes sociales en la política argentina" en *Anuario electrónico de estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, 2012, Vol. 5 No. 1.

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones/>

Donsbach, Wolfgang, *Who's Afraid of Election Polls? Normative and Empirical Arguments for Freedom of Pre-Election Surveys*, World Association of Research Professionals (ESOMAR), Holanda, 2001.

<http://wapor.org/wp-content/uploads/2011/02/who-is-afraid-of-opinion-polls.pdf>

Griner, Steven y Zovatto Daniel (eds), *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento en América Latina*, OEA e IDEA Internacional, Costa Rica, 2004, 407 pp.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1593>

Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, 622 pp. IDEA Internacional, *Democracia Directa en Latinoamérica*, Prometeo Libros, Argentina, 2009, 301 pp.

[http://www.idea.int/publications/direct\\_democracy\\_la/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=38716](http://www.idea.int/publications/direct_democracy_la/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=38716)

IDEA Internacional, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA Internacional, Suecia, 2003, 245 pp.

[http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/funding\\_of\\_pp.pdf](http://www.idea.int/publications/funding_parties/funding_of_pp.pdf)

Kupferschmidt, David, *Illicit Political Finance and State Capture - Discussion Paper*, IDEA Internacional, Suecia, 2009, 49 pp.

[http://www.idea.int/resources/analysis/upload/IDEA\\_Inlaga\\_low.pdf](http://www.idea.int/resources/analysis/upload/IDEA_Inlaga_low.pdf)

Laguna, Antonio, "Liderazgo y Comunicación: La Personalización de la Política" en *Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura*, 2011, No. 43

<http://www.raco.cat/index.php/Analisi/article/download/248754/333000>

Magaloni Kerpel, Beatriz, "Elección racional y voto estratégico: algunas aplicaciones para el caso mexicano", en *Política y Gobierno*, 1994, Vol. I No. 2

[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_I\\_N2\\_1994.htm](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_I_N2_1994.htm)

Martínez Pandiani, Gustavo, *Marketing Político: campañas, medios y estrategias electorales*, Ugerman Editor, Argentina, 2007, 4ª. edición, 254 pp.

Navarro Fierro, Carlos, *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*, Instituto Federal Electoral – Organización de los Estados Americanos, México, 2005, 135 pp.

[http://www.oas.org/sap/publications/2005/fiapp/regimen\\_financiero/doc/pbl\\_regimen\\_financiero\\_05\\_spa.pdf](http://www.oas.org/sap/publications/2005/fiapp/regimen_financiero/doc/pbl_regimen_financiero_05_spa.pdf)

Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, 1366 pp.

[http://www.idea.int/publications/electoral\\_law\\_la/upload/inlay\\_tratado.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf)

Ohman, Magnus, *Abuse of State Resources: A brief introduction to what it is, how to regulate against it and how to implement such resources*, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), julio de 2011

[http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Papers/2011/Georgia\\_Abuse\\_of\\_state\\_resources\\_July\\_2011.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Papers/2011/Georgia_Abuse_of_state_resources_July_2011.pdf)

Ohman, Magnus, *Global Trends in the Regulation of Political Finance*, IFES, febrero de 2011

[http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/IPSA\\_conference\\_paper\\_ohman.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/IPSA_conference_paper_ohman.pdf)

Organización de los Estados Americanos, *Política, Dinero y Poder: Un dilema para las democracias de las Américas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011, 163 pp.

[http://www.oas.org/es/sap/docs/OEA\\_Poliit\\_dinero\\_poder\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf)

Plasser, Fritz y Gunda Plasser, *La campaña global: los nuevos gurús del marketing político en acción*, Temas Grupo Editorial, Argentina, 2002, 413 pp.

Programa de las Naciones Unidas, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaguara, Argentina, 2004, 287 pp.

<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

Programa de las Naciones Unidas – Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, 258 pp.

[http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Nuestra\\_Democracia.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Nuestra_Democracia.pdf)

Radunski, Peter, "Management de la Comunicación Política, La americanización de las campañas electorales" (Título original en alemán: "Politische Kommunikationsmanagement – Die Amerikanisierung der Wahlkämpfe"), en Bertelsmann Stiftung (Ed.), *Politik überzeugend vermitteln*, Alemania, 1996.

<http://www.iceta.org/radunski.pdf>

Ruiz, Fernando Javier y Hernán Alberro, *Ola de Debates Electorales en América Latina: Luces y Sombras del Avance Democrático*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Argentina, mayo de 2012.

[http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/debates\\_electorales.pdf](http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/debates_electorales.pdf)

Van Biezen, Ingrid, *Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines*, Council of Europe Publishing, Alemania, 2003, 82 pp.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing\\_Political\\_Parties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf)

Williams, Robert (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, Macmillan, Reino Unido, 2000, 214 pp.

<https://www.palgrave.com/pdfs/0333739868.pdf>







## ANEXOS





## ANEXO 1

## DEFINICIONES SOBRE CAMPAÑA O PROPAGANDA ELECTORAL Y SUS OBJETIVOS

Argentina	Campaña electoral: es el conjunto de actividades desarrolladas por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates a los fines de captar la voluntad política del electorado, las que se deberán desarrollar en un clima de tolerancia democrática. Las actividades académicas, las conferencias, la realización de simposios, no serán considerados como partes integrantes de la campaña electoral.
Bolivia	Propaganda electoral: todo mensaje difundido con el propósito de promover organizaciones políticas y candidaturas, exponer programas de gobierno y/o solicitar el voto. La difusión puede hacerse en actos públicos de campaña o a través de mensajes pagados en medios de comunicación masivos o interactivos.
Brasil	No
Chile	Propaganda electoral: la dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito.
Colombia	Campaña electoral (para efectos de financiamiento y rendición de cuentas): conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo. Propaganda electoral: toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana. Campaña electoral (elecciones presidenciales): comprende actividades de promoción política (divulgación de propuesta de gobierno o proyecto político del candidato) y de propaganda electoral (convocatoria directa a votar por un candidato).
Costa Rica	Propaganda: acción de los partidos políticos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estimen convenientes.
Ecuador	Campaña electoral: conjunto de actividades lícitas promovidas por las organizaciones políticas, las alianzas y los candidatos con el propósito de dar a conocer sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo, así como la promoción de las candidaturas que postulan a las diferentes dignidades.
El Salvador	No
Guatemala	Propaganda electoral: todos los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones sonoras y de video, dirigidos al electorado, producidos y difundidos por los partidos políticos y candidatos con el propósito de influir en la preferencia de los electores (Art 1 Reglamento del control y la fiscalización de las campañas publicitarias). Actividades de Campaña Electoral. Son las llevadas a cabo por las organizaciones políticas, para promocionar a determinado candidato en un proceso electoral, u opinión sobre determinado tema o temas en una consulta popular. Art 2 del Reglamento de Control y fiscalización del financiamiento publico y privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas).



**ANEXO 1**  
**DEFINICIONES SOBRE CAMPAÑA O PROPAGANDA ELECTORAL Y SUS OBJETIVOS**  
**(CONTINÚA)**

Honduras	<p>Campaña electoral: conjunto de actividades llevadas a cabo por los actores del proceso con el propósito de dar a conocer sus principios ideológicos y programas de gobierno, así como de promover los candidatos que ha postulado a los cargos electivos con la finalidad de captar las preferencias de los electores” (LE art. 140).</p> <p>Propaganda electoral: actividad que persigue ejercer influencia en la opinión y en la conducta de los ciudadanos para inducir el voto a favor de determinado candidato, partido o alianza, utilizando principalmente los medios de comunicación” (LE art. 143).</p>
México	<p>Campaña electoral: conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.</p> <p>Actos de campaña: reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.</p> <p>Propaganda electoral: 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.</p>
Nicaragua	<p>Campaña electoral: actividades encaminadas a obtener los votos de los ciudadanos explicando principios ideológicos, programas políticos, sociales y económicos y plataformas de gobierno, los que podrán realizar en cualquier lugar en el cual se concentren ciudadanos con derecho al voto.</p>
Panamá	<p>Propaganda electoral: escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, que se difunden con el propósito de obtener la adhesión del electorado o de hacer proselitismo político con miras a un fin electoral.</p>
Paraguay	<p>Propaganda electoral: su objetivo es la difusión de la plataforma electoral, así como los planes y programas de los partidos, movimientos políticos y alianzas, con la finalidad de concitar la adhesión del electorado. Se entiende por propaganda electoral la exposición en la vía y espacios públicos de pasacalles, pintatas y afiches que contengan propuestas de candidatos o programas para los cargos electivos, espacios radiales y televisivos con mensajes que llamen a votar por determinados candidatos o propuestas, espacios en periódicos (diarios, revistas o semanarios) con propuestas de candidatura o programas de gobierno.</p>
Perú	No
República Dominicana	Propaganda electoral: la que realizan los partidos a los fines de obtener apoyo electoral dentro del periodo de la campaña electoral.
Uruguay	No
Venezuela	<p>Campaña electoral: actividades de carácter público desarrolladas por los candidatos y candidatas, organizaciones con fines políticos y grupos de electores y electoras que tengan como propósito captar, estimular o persuadir al electorado para que vote a favor de un candidato o una candidata dentro del lapso señalado por el Consejo Nacional Electoral.</p> <p>Propaganda electoral: conjunto de elementos y piezas publicitarias, difundidas y expuestas por todos los medios a su alcance que expresan los mensajes electorales de las organizaciones y sus candidatos y sus candidatas de elección popular, durante el transcurso de una campaña electoral.</p>



## ANEXO 2

### RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA

País	Control del financiamiento permanente	Características de la rendición de cuentas sobre financiamiento de campañas
Argentina	Sí	Diez días antes de la jornada electoral, el tesorero del partido y los responsables económicos de la campaña deben presentar un informe detallado de aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos, con indicación de los ingresos y egresos previstos hasta el final de la campaña. Sesenta días después de la elección, el mismo conjunto de responsables debe presentar un informe final detallado de los aportes públicos recibidos con indicación de origen y monto, así como de los gastos efectuados con motivo de la campaña.
Bolivia	Sí	Las organizaciones políticas habilitadas para participar en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, deberán presentar un balance actualizado de su patrimonio, incluyendo sus fuentes de financiamiento al momento de la convocatoria y un nuevo balance del estado patrimonial con detalle de sus erogaciones, al final del proceso. Las organizaciones políticas o alianzas de la sociedad civil y de las naciones o pueblos indígena originario campesinos que realicen propaganda electoral en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato están obligadas a presentar ante el Órgano Electoral, con carácter de declaración jurada y dentro de los sesenta (60) días posteriores a los comicios, la relación pormenorizada y documentada de las fuentes de financiamiento y de los gastos realizados en la propaganda electoral.
Brasil	Sí	Los candidatos deben constituir comités para el manejo de sus finanzas de campaña, los cuales deben presentar un informe consolidado de ingresos y gastos hasta 30 días después de las elecciones. Además, partidos, coaliciones y candidatos deben hacer públicos dos informes desglosados de ingresos y gastos durante el periodo de campaña (6 de agosto y 6 de septiembre).
Chile	Sí	Dentro de los 30 días siguientes a la elección, los administradores generales de los partidos deben presentar ante el Servicio Electoral tanto una cuenta general de ingresos y gastos electorales del partido, como una cuenta general de ingresos y gastos de la totalidad de los candidatos inscritos.
Colombia	Sí	El Consejo Nacional Electoral está facultado para reglamentar el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas. En todo caso, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación.
Costa Rica	Sí	Durante el periodo comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, los tesoreros de los partidos deben presentar ante el Tribunal Supremo Electoral informes mensuales de las contribuciones y donaciones recibidas, precisando si han sido efectuadas para actividades propias de los partidos o para las actividades de campaña de algún candidato. Los informes deben ser acompañados por documentación de soporte emitida por un contador público autorizado.
Ecuador	No	En el plazo de noventa días después de cumplido el acto de sufragio, la persona responsable del movimiento económico de la campaña debe liquidar los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral y presentar ante la autoridad competente un balance consolidado, el listado de contribuyentes con la determinación de los montos y los justificativos que prevé la ley.
El Salvador	No	No



## ANEXO 2

### RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA (CONTINÚA)

País	Control del financiamiento permanente	Características de la rendición de cuentas sobre financiamiento de campañas
Guatemala	Sí	En cada año electoral, los informes financieros anuales que presenten las organizaciones políticas deben incluir un informe específico sobre el origen, manejo y aplicación del financiamiento público y privado de su campaña electoral. Además, a partir de la convocatoria, deben presentar un informe mensual simplificado.
Honduras	Sí	Los partidos políticos deben presentar al Tribunal Supremo Electoral un informe de los ingresos y egresos de cada proceso electoral.
México	Sí	Los partidos políticos deben presentar, para cada una de las campañas y dentro de los primeros quince días del mes de junio del año electoral, un informe preliminar de gastos efectuados tanto por ellos como por los candidatos en el ámbito territorial correspondiente. Los partidos políticos presentarán un informe preliminar.  Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral.
Nicaragua	No	Los partidos políticos deben rendir cuentas del subsidio público que reciben para gastos de campaña en forma documentada y detallada ante la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Supremo Electoral.
Panamá	No	Los partidos políticos son autónomos e independientes y no pueden ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que les provea el Estado. Sin embargo, los partidos políticos y candidatos deben remitir una declaración jurada sobre los ingresos y egresos de naturaleza privada durante la campaña electoral, dentro de los 60 días siguientes a la elección.
Paraguay	Sí	Los administradores de campaña deben elevar al Tribunal Electoral cuenta documentada de todos los ingresos y gastos dentro de los 40 días siguientes a las elecciones.
Perú	Sí	Dentro de los 30 días siguientes a la finalización del proceso, los tesoreros de los partidos deben presentar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales un balance general y estados financieros para el periodo comprendido entre la convocatoria y la proclamación de resultados.
República Dominicana	No	A más tardar tres meses después de cada elección, los partidos políticos deben enviar a la Junta Central Electoral informes pormenorizados de sus ingresos y egresos con objeto de establecer que sus fondos no provienen de fuentes que la ley prohíba y que han sido invertidos en actos lícitos de organización, proselitismo y propaganda.
Uruguay	Sí	Treinta días antes de celebrarse una elección nacional, el comité de campaña de cada partido y candidato está obligado a presentar a la Corte Electoral un presupuesto inicial de campaña, en donde se detallarán los gastos e ingresos previstos, así como las donaciones recibidas hasta la fecha.  Dentro de los 90 días posteriores a la celebración del acto electoral, el comité de campaña deberá presentar una rendición de cuentas definitiva en la que se especificarán los ingresos y egresos de la campaña, así como el origen de los fondos utilizados.
Venezuela	Sí	Las organizaciones y candidatos deben rendir cuentas del financiamiento de campañas dentro de los 60 días siguientes a la celebración de las elecciones, bajo el mismo formato y mecánica que los informes anuales.



### ANEXO 3

#### CONTENIDOS PROHIBIDOS EN LA PROPAGANDA ELECTORAL

Argentina	--
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provocar abstención</li> <li>• Atentar contra la sensibilidad pública, la honra, la dignidad o la privacidad de los candidatos o la ciudadanía</li> <li>• Promover la violencia, la discriminación o la intolerancia</li> <li>• Ofrecer dinero o prebendas</li> <li>• Ofender o agraviar la honra, dignidad o vida privada de los candidatos</li> <li>• Utilizar símbolos o referencias religiosas</li> <li>• Utilizar símbolos patrios o imágenes de mandatarios de otros países</li> <li>• Utilizar símbolos, colores, lemas, marchas, imágenes o fotografías de otras organizaciones políticas o candidaturas</li> <li>• Usar imágenes de niños o adolescentes</li> <li>• Utilizar imágenes de entrega de obras, bienes, servicios, programas o proyectos públicos</li> <li>• Utilizar resultados y datos de estudios de opinión pública con fines electorales</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provocar animadversión entre o contra las fuerzas armadas y/o instituciones civiles</li> <li>• Carácter violento, subversivo, racista o inflamatorio</li> <li>• Ofrecer o solicitar dinero mediante dádivas, rifas o sorteos; o utilizar materiales que puedan ser confundidos con dinero</li> <li>• Contravenir normas sobre higiene y estética urbanas</li> <li>• Injuriar, difamar o calumniar a cualquier persona, órgano o entidad pública</li> <li>• Degradar o ridiculizar a los candidatos</li> <li>• Ofender la honra de los candidatos, la moral y las buenas costumbres</li> </ul>
Chile	--
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar símbolos patrios, de otras fuerzas políticas o que generen confusión con otros símbolos registrados</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar símbolos o creencias religiosas para la adhesión o separación de algún partido o candidatura</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discriminar o afectar la dignidad de las personas</li> <li>• Utilizar símbolos, expresiones o alusiones de carácter religioso</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectuarse por parte de cualquier ministro religioso o integrante en activo de las fuerzas armadas</li> <li>• Atentar contra la moral, las buenas costumbres y el orden público</li> <li>• Utilizar símbolos, colores, marchas, imágenes o fotografías de los candidatos de otros partidos</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofender la moral o afectar el derecho de propiedad o el orden público</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denigrar a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos o candidatos</li> <li>• Promover la abstención, el incumplimiento de la ley, el no respeto a las instituciones públicas o a la dignidad de las personas</li> </ul>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denigrar a las instituciones o partidos y calumniar a las personas</li> <li>• Utilizar símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dañar la integridad de los candidatos registrados</li> <li>• Llamar a la abstención o la violencia</li> <li>• Denigrar, ofender o descalificar a los adversarios</li> </ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usar símbolos patrios o del Tribunal Electoral y la Fiscalía General Electoral</li> <li>• Usar símbolos de un partido políticos o de una persona sin su autorización</li> <li>• Atentar contra la moral y las buenas costumbres</li> </ul>



### ANEXO 3

#### CONTENIDOS PROHIBIDOS EN LA PROPAGANDA ELECTORAL (CONTINÚA)

Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar alusiones personales injuriosas o denigrantes hacia cualquier ciudadano o que signifiquen ataques a la moralidad pública y las buenas costumbres</li> <li>• Hacer alusión a naciones, colectividades o instituciones que pudieran generar discriminaciones por razón de raza, sexo o religión</li> <li>• Incitar a la guerra o a la violencia</li> <li>• Discriminar por razones de clase, raza, sexo o religión</li> <li>• Incitar, mediante la animosidad y los estados emocionales o pasionales, a la destrucción de bienes o atente contra la integridad física de las personas</li> <li>• Instigar a la desobediencia colectiva al cumplimiento de las leyes o de las decisiones judiciales o a las disposiciones adoptadas para salvaguardar el orden público</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usar o invocar temas religiosos de cualquier credo</li> <li>• Atentar contra la ley y las buenas costumbres o agraviar en su honor a partidos o candidatos</li> </ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usar frases o emitir conceptos contrarios a la decencia, el decoro o la dignidad de los adversarios políticos</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• --</li> </ul>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atentar contra el honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación de las personas</li> <li>• Promover la guerra, discriminación o intolerancia</li> <li>• Promover la desobediencia a las leyes</li> <li>• Desestimular el ejercicio del derecho al voto</li> <li>• Contener expresiones obscenas y denigrantes contra los órganos y entes del Poder Público, instituciones y funcionarias o funcionarios públicos</li> <li>• Utilizar la imagen, sonido o la presencia de niñas, niños o adolescentes</li> <li>• Utilizar los símbolos nacionales o regionales de la patria o de los próceres de la República Bolivariana de Venezuela, o los colores de la bandera nacional</li> <li>• Utilizar la imagen, nombres o apellidos de cualquier ciudadana o ciudadano, así como colores y símbolos que identifiquen una organización política o grupo de electores, sin su autorización</li> <li>• Violentar la normativa establecida en la legislación en materia de protección animal</li> <li>• Atentar contra la salud mental de las ciudadanas y ciudadanos</li> <li>• Promover estereotipos de discriminación de género de cualquier otro tipo</li> </ul>



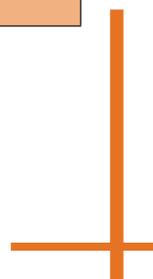


## ANEXO 4

País	Prohibiciones relacionadas con el uso de bienes o recursos públicos	Prohibiciones o restricciones relativas a la difusión de propaganda en medios
Argentina		Publicidad de actos de gobierno: contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de alguno de los candidatos.
Bolivia	<p>Utilizar bienes, recursos y servicios de instituciones públicas.</p> <p>Realizar u ordenar descuentos por planilla a funcionarios públicos para el financiamiento de propaganda electoral.</p>	<p>A las entidades públicas a nivel nacional, departamental, regional o municipal: realizar propaganda electoral en procesos electorales</p> <p>A los servidores públicos: utilizar bienes, recursos y servicios de instituciones públicas en propaganda electoral, tanto en actos públicos de campaña como a través de mensajes pagados en medios de comunicación masivos o interactivos.</p>
Brasil	<p>En años electorales, a la administración pública: distribuir de manera gratuita bienes, valores o beneficios, excepto casos de desastre o emergencia y de programas legalmente autorizados, así como permitir el uso promocional de la distribución de bienes y servicios públicos.</p> <p>En los tres meses previos a la elección: realizar transferencias de recursos de la Unión a los estados o los municipios.</p>	En los tres meses previos a la elección: autorizar publicidad institucional de actos, programas, obras o servicios.
Chile		A las dependencias públicas de todo tipo: incurrir en gastos de publicidad y difusión más allá de los necesarios para cumplir sus funciones o de los que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a prestaciones.



Prohibiciones o restricciones relacionadas con las actividades o el ejercicio de las funciones de los oficiales públicos	Prohibiciones relacionadas con la realización de actos de gobierno
	Durante los 15 días previos a las elecciones primarias y generales: realizar actos inaugurales de obras públicas; lanzar o promover planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio.
A los servidores públicos: obstaculizar o impedir la realización de actos públicos de campaña electoral de cualquier organización política en espacios públicos; realizar campaña electoral, por cualquier medio, en instituciones públicas.	
A los funcionarios y servidores públicos: un conjunto de conductas susceptibles de afectar la igualdad de oportunidades entre los candidatos, como: la cesión o uso de bienes muebles e inmuebles; prestar servicios para comités de campaña durante horario laboral; y, hacer pronunciamientos en cadena fuera del horario electoral gratuito.	En los tres meses previos a las elecciones: la contratación de espectáculos artísticos para la realización de actos inaugurales. En el mismo plazo: los candidatos no pueden hacerse presentes en la inauguración de obras públicas.
A los funcionarios públicos: realizar actividad política dentro del horario de trabajo o usar su autoridad, cargo o bienes para fines ajenos a la institución.	

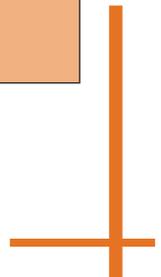




Colombia	<p>A las autoridades de instituciones públicas en los distintos niveles de gobierno, durante los cuatro meses previos a las elecciones: autorizar la utilización de muebles, inmuebles o bienes de carácter público para actividades proselitistas; celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos; participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo o en las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.</p>	<p>A los empleados del Estado: difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado por la ley.</p>
Costa Rica		<p>A partir del día siguiente de la convocatoria y hasta la jornada, al Poder Ejecutivo, la administración descentralizada, las empresas del Estado y las autoridades municipales: publicar información publicitaria relativa a la obra pública, salvo la información de carácter técnico o científico que resulte indispensable e impostergradable.</p>
Ecuador	<p>A los servidores, organismos o instituciones públicas: utilizar recursos y bienes públicos para promocionar sus nombres o sus organizaciones políticas en las instituciones, obras o proyectos a su cargo.</p> <p>Solicitar, en las instituciones del Estado, aportaciones obligatorias a favor de organizaciones políticas o candidaturas.</p>	<p>A las instituciones del Estado, en todos los niveles de gobierno y durante el periodo de campaña: realizar propaganda, publicidad y utilizar sus bienes y recursos para estos fines.</p>
El Salvador	<p>Usar vehículos oficiales y nacionales para realizar actividades partidistas.</p>	<p>Durante los 30 días previos a la jornada, al gobierno de la República, los consejos municipales y demás entidades autónomas: publicar en medio alguno las contrataciones, inauguraciones de obras de infraestructura o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado, que realicen o que proyecten realizar en cumplimiento de la prestación de los servicios de asistencia a que está obligado el Estado.</p>



<p>A los empleados del Estado: acosar, presionar o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política; favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política; ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.</p>	<p>A diversas autoridades y funcionarios de instituciones públicas en los distintos niveles de gobierno, durante los cuatro meses previos a las elecciones: inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales, o sus voceros.</p>
<p>A empleados públicos: dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral durante las horas laborables y usar su cargo para beneficiar a un partido.</p> <p>A una larga y detallada lista de autoridades y funcionarios públicos: participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes y reuniones de carácter político; utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos; colocar divisas en sus viviendas o vehículos; o, hacer ostentación partidista de cualquier otro género.</p>	
<p>A funcionarios y empleados públicos: valerse de su cargo para hacer política partidista.</p>	

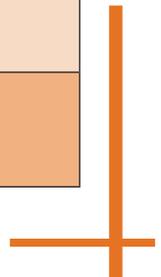




Guatemala		<p>Durante el proceso electoral: usar bienes y recursos del Estado para propaganda electoral.</p> <p>A los funcionarios, empleados públicos y contratistas del Estado: informar, dar a conocer o inaugurar públicamente obras realizadas en cumplimiento de sus funciones y participar de cualquier forma en publicidad o propaganda en actividades, gestión u obras realizadas.</p>
Honduras	Utilizar recursos del Estado para hacer propaganda partidista.	Utilizar las radiodifusoras, televisoras, periódicos y demás medios de comunicación del Estado con fines de propaganda electoral.
México	Utilizar programas sociales y sus recursos, en todos los niveles de gobierno, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.	Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial: difundir en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, con excepción de las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
Nicaragua		Usar bienes propiedad del Estado para fines de propaganda política.
Panamá	Usar bienes y recursos del Estado en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos, salvo que, en igualdad de condiciones, se destinen a uso electoral legítimo.	A las instituciones públicas, durante el proceso electoral: anunciar por día y por mes más cuñas o anuncios de las que resulten del promedio que cada institución haya tenido en los seis meses previos al proceso, con el fin de evitar la masificación de propaganda y publicidad estatal.
Paraguay		
Perú		A partir de la convocatoria de las elecciones, al Estado: efectuar, a través de publicaciones oficiales o estaciones de TV o imprenta, públicos o privados, propaganda política a favor de la difusión de información en contra de cualquier partido, alianza o agrupación. Además, se suspende la realización de publicidad estatal en cualquier medio de comunicación público o privado, salvo el caso de impostergable necesidad o utilidad pública.
RD	A los funcionarios o empleados del Estado y municipalidades: poner a disposición de partidos o candidatos cualquier bien o fondo público.	

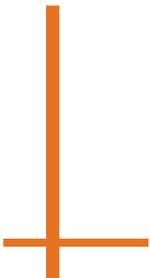


<p>A los funcionarios y empleados públicos: dedicarse durante la jornada de trabajo a funciones o actividades de carácter político-electoral, así como emplear su autoridad o influencia a favor o en perjuicio de determinado candidato u organización política.</p>	
<p>A funcionarios y empleados públicos: asistir a reuniones de carácter político durante días y horas hábiles; utilizar su autoridad, medios o influencias para favorecer a personas u organizaciones políticas.</p>	<p>Utilizar actos de gobierno para hacer propaganda partidista.</p>
<p>A los servidores públicos: difundir sus informes anuales de labores o los mensajes para darlos a conocer dentro del periodo de campaña electoral o con fines electorales.</p>	
<p>Hacer proselitismo político en las oficinas públicas.</p>	
<p>A los servidores públicos: realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en su horario de servicio y utilizar la autoridad o influencia de sus cargos para servir a los intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen; obstruir el libre ejercicio de las actividades proselitistas o electorales y valerse de su autoridad para que sus subalternos realicen actividades en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos.</p>	





Uruguay		
Venezuela	No se permite el uso de los bienes propiedad de la nación, ni de los estados o municipios con el fin de favorecer o promover una candidatura o realizar propaganda electoral.	A los gobiernos nacional, estatales y municipales, así como a los entes públicos: hacer publicidad o propaganda a favor o en contra de ninguna individualidad u organización que conlleve fines electorales y limitarla a programas estrictamente informativos, entre las que quedan comprendidas las obras completas para su debida utilización. A la información concerniente a obras de gobierno: tener contenidos, símbolos publicitarios o propagandísticos de naturaleza electoral.





<p>A los magistrados judiciales, directores de entes autónomos y de servicios descentralizados, militares en actividad y funcionarios policiales: formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido y, en general, de ejecutar cualquier acto público o privado de carácter político, salvo la emisión del voto.</p>	
<p>Los empleados y obreros de la administración pública en cualquiera de sus niveles: obligados a mantener imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones, por lo que no pueden abandonar sus funciones normales de trabajo con el objeto de participar en actividades electorales de partidos o candidaturas, u ostentar propaganda en las dependencias donde laboran.</p> <p>A los funcionarios públicos, en especial a los de alto rango, se les prohíbe todo acto de publicidad y propaganda partidista.</p>	





## ANEXO 5

País	Actos de campaña extemporáneos	Contratación de publicidad	Publicación de encuestas
Argentina	Multa de entre 10 mil y 100 mil módulos electorales a individuos. Pérdida de subsidio público por entre uno y cuatro años o hasta dos procesos electorales a la organización política.	Pérdida de subsidio público por entre uno y cuatro años o hasta dos procesos electorales a la organización política. Multa, suspensión de publicidad o cancelación de licencia al medio.	Multa de entre 10 y 100 mil pesos a personas físicas y jurídicas.
Bolivia	Multa tanto al medio como a la organización política por el doble de la tarifa; suspensión inmediata de la propaganda e inhabilitación del medio para el siguiente proceso electoral.	Multa tanto al medio como a la organización política por el doble de la tarifa más alta registrada e inhabilitación del medio para el siguiente proceso electoral.	No
Brasil	Multa de 5 mil a 25 mil reales o su equivalente al del costo de la propaganda si fuera mayor. 100 reales por mensaje electrónico.	Multa de 5 mil a 25 mil UFIR o su equivalente al del costo de la propaganda si fuera mayor.	No
Chile	Gastos de propaganda anticipados se computan al límite.	Multa de 20 a 100 unidades tributarias mensuales al medio.	No aplicable
Colombia	Ninguna expresa	Ninguna expresa	Ninguna expresa
Costa Rica	Multa de 2 a 10 salarios por difusión de propaganda.	Multa de 10 a 50 salarios base a partidos o personas físicas o jurídicas.	Multa de 2 a 10 salarios base al director del medio.



No rendir cuentas oportunamente	Rebasar topes de gasto	Fuentes o montos ilegales
Multa diaria equivalente al 0.2% del subsidio público que le corresponda. Después de 90 días de mora, suspensión cautelar del subsidio.	Pérdida de subsidio público por entre uno y cuatro años o hasta dos procesos electorales a la organización política.	Pérdida de subsidio público por entre uno y cuatro años o hasta dos procesos electorales a la organización política. Multa igual o diez veces superior al valor del aporte ilegal al contribuyente y al tesorero del partido.
Pendiente de definición	No aplicable	Pendiente de definición
Suspensión del subsidio público por entre uno y doce meses y responsabilidades penales que pueden provocar la cancelación del registro.	No	Multa equivalente al valor del excedente de la contribución. Suspensión del subsidio público por hasta dos años y posibilidad de cancelación del registro. La captación o uso de recursos ilícitos puede provocar la pérdida del cargo.
Multa de entre 100 y 300 unidades tributarias mensuales.	Multas al candidato por el doble del excedente si supera el límite por menos del 30%; por el triple si lo excede entre 30 y 50%; y por el cuádruple si supera el 50% del límite.	Multas al candidato por el doble del excedente si supere el límite por menos del 30%; por el triple si lo excede entre 30 y 50%; y por el cuádruple si supera el 50% del límite.
Por incumplimiento grave: suspensión o privación del subsidio público y/o de los tiempos gratuitos en medios de comunicación, y hasta la suspensión o cancelación del registro legal.	Pérdida del cargo	Por incumplimiento grave: suspensión o privación del subsidio público y/o de los tiempos gratuitos en medios de comunicación, y hasta la suspensión o cancelación del registro legal.
Multa de 2 a 10 salarios base a los encargados de las finanzas.	No aplicable	Multas por contribuciones irregulares, pero sobre todo previsión de penas privativas de la libertad por entre dos y seis años a donantes, recaudadores y tesoreros.



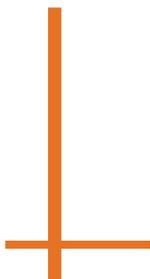
Ecuador	No	Multa de 50 mil a 100 mil dólares y suspensión de la publicidad.	Multa de 5 mil a 20 mil dólares al medio.
El Salvador	Multa de 10 mil a 50 mil colones.	Multa de 10 mil a 50 mil colones a medios y partidos u organizaciones, o por diez veces el valor cobrado por cobro de tarifas diferentes. Suspensión o destitución de directivos de medios públicos.	Multa de 10 mil a 50 mil colones.
Guatemala	Ninguna expresa, pero la autoridad básicamente puede imponer multas.	Ninguna expresa, pero la autoridad básicamente puede imponer multas.	Ninguna expresa, pero la autoridad básicamente puede imponer multas.
Honduras	Multa de 100 a 500 salarios mínimos por propaganda a organizaciones y medios.	Destitución y multa de 20 a 100 salarios mínimos a directivos de medios estatales.	Multa de 200 a mil salarios mínimos a infractores.
México	El catálogo aplicable a partidos comprende amonestación pública, multa por hasta 10 mil días de salario mínimo y reducción del subsidio público. A candidatos: amonestación y multa de hasta 5 mil días de salario mínimo.	El catálogo aplicable a partidos comprende amonestación pública, multa por hasta 10 mil días de salario mínimo y reducción del subsidio público. A concesionarios de radio y televisión: amonestación pública y multas de hasta 100 mil días de salario mínimo.	El catálogo aplicable a partidos comprende amonestación pública, multa por hasta 10 mil días de salario mínimo y reducción del subsidio público. A concesionarios de radio y televisión: amonestación pública y multas de hasta 100 mil días de salario mínimo.
Nicaragua	No	No	No aplicable
Panamá	Multa de 100 a mil balboas por actos o publicidad en periodo de veda.	Multa de mil a 5 mil balboas a medios.	Multa 5 mil a 25 mil balboas a medios y personas.



Suspensión del registro por un periodo electoral.	<p>Multa por doble del excedente si no sobrepasa el 30% del límite o por el cuádruple si lo supera.</p> <p>Se puede ordenar la inmovilización de la cuenta bancaria única.</p>	<p>Multa por doble o triple del excedente al donante, al candidato y al partido.</p> <p>Suspensión de derechos políticos al tesorero de campaña por hasta dos años.</p> <p>Pérdida del cargo por recibir aportes ilícitos de manera dolosa o por presentación de cuentas adulteradas.</p>
Multa de 15 a 55 salarios mínimos mensuales (no llevar contabilidad formal e incumplir obligaciones de transparencia).	No aplicable	Multa de 15 a 55 salarios mínimos mensuales.
Ninguna expresa, pero la autoridad básicamente puede imponer multas.	Ninguna expresa, pero la autoridad básicamente puede imponer multas.	Ninguna expresa, pero la autoridad básicamente puede imponer multas.
No	No aplicable	Multa por el doble de la contribución contraria a la ley.
<p>El catálogo aplicable a partidos comprende amonestación pública, multa por hasta 10 mil días de salario mínimo y reducción del subsidio público.</p> <p>A candidatos: amonestación y multa de hasta 5 mil días de salario mínimo.</p>	<p>El catálogo aplicable a partidos comprende amonestación pública, multa por hasta 10 mil días de salario mínimo o por un tanto igual al ejercido en exceso y reducción del subsidio público.</p> <p>A candidatos: amonestación y multa de hasta 5 mil días de salario mínimo.</p>	<p>El catálogo aplicable a partidos comprende amonestación pública, multa por hasta 10 mil días de salario mínimo o por un tanto igual al ejercido en exceso y reducción del subsidio público.</p> <p>A candidatos: amonestación y multa de hasta 5 mil días de salario mínimo.</p>
No	No aplicable	Multa por doble de contribución ilícita a partido y donante, y si el donante es persona natural se suspenden sus derechos políticos por entre 2 y 6 años.
Multa de 50 a 1,000 para candidatos y partidos.	No aplicable	Multas de mil a 25 mil balboas a partidos y candidatos.

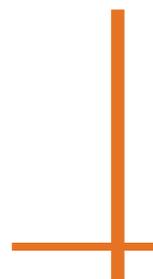


Paraguay	Multa de cien jornales mínimos por realizar actos de propaganda en periodo de veda.	Multa de mil jornales al medio que altere tarifas.	Multa de 500 jornales a directivos de empresas y medios.
Perú	Pena privativa de la libertad por tres meses y hasta dos años por organizar o permitir actos fuera de los plazos previstos.	No	Multa de entre 10 y 100 unidades tributarias.
República Dominicana	No	No	No aplicable
Uruguay	No	No	No aplicable
Venezuela	Ninguna expresa	Multa de 500 a 700 unidades tributarias a organizaciones políticas y candidatos o arresto de un día por unidad de sanción impuesta.	Multa de 5 mil a 7 mil unidades tributarias.





Suspensión de todo subsidio público por hasta tres años o dos elecciones.	Pérdida del derecho a recibir subsidio público por entre tres o cinco años o hasta tres elecciones y/o multa equivalente al doble del rebase del límite.	Multa al donante y al partido por el triple de un aporte ilegal y al partido con pérdida del derecho a recibir hasta el 50% de todo subsidio por entre uno y tres años.
Pérdida de subsidio público por no presentar informe anual.	No aplicable	Multa de 10 a 50 veces el importe por contribuciones prohibidas y de 10 a 30 veces el importe por contribuciones individuales superiores al límite.
No	No aplicable	Retención de subsidio público por recibir contribuciones prohibidas.
Multa de 5 mil unidades indexadas por día de retraso, si no paga la multa se retiene el subsidio público.	No aplicable	Multa por el doble de contribución ilícita a partidos y por entre 2 y 10 veces su valor a los donantes.
Ninguna expresa	No aplicable	Ninguna expresa





**ESTUDIOS ELECTORALES  
EN PERSPECTIVA  
INTERNACIONAL COMPARADA**

**Regulación de las Campañas Electorales  
en 18 países de América Latina**

Es una publicación del Instituto Federal Electoral. El diseño y cuidado de la edición estuvieron a cargo de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral.

Se imprimieron 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

Esta publicación se terminó de imprimir en diciembre de 2013.



