



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XXVIII. LA CAMPAÑA ELECTORAL: PUBLICIDAD/ PROPAGANDA, PERIODO, PROHIBICIONES

MARTÍN LAUGA, JUAN I. GARCÍA RODRÍGUEZ

1. INTRODUCCIÓN

Hasta el momento no hay estudios comparados sobre la regulación de la campaña electoral en América Latina, pese a tratarse de un tema vinculado con la participación política y el funcionamiento de una democracia. En este capítulo se analizan desde una perspectiva comparada las regulaciones jurídicas de la campaña electoral en 18 países¹ de América Latina.² En varios de estos países, una parte sustancial de las regulaciones vigentes se originó en los procesos de (re)democratización en el decenio de 1980.

En este capítulo se brinda, en primer lugar, una aproximación al concepto de campaña electoral, identificando distintos aspectos de importancia. A continuación, se presentan informaciones sobre las fuentes jurídicas (véase el cuadro XXVIII.1) que regulan la campaña electoral (rango jurídico, orden y densidad de las regulaciones en cuestión), y se señala concisamente la importancia que tiene la regulación de la materia a la luz de las experiencias históricas de los países estudiados. En una segunda parte, se realiza una exposición sistemático-comparativa de la regulación jurídica de la campaña electoral vigente en los 18 países latinoamericanos estudiados, en función de los distintos aspectos distinguidos en la primera parte

¹ El presente estudio abarca los países siguientes: todos los estados de América del Sur con excepción de Guyana, Surinam y la (dependiente) Guayana Francesa; todos los estados de América Central, excepto Belice; entre los estados del Caribe, únicamente la República Dominicana

² Nótese que de ningún modo se pretende realizar un tratamiento acabado de todo lo referente a la cuestión de la campaña electoral. En este sentido, conviene aclarar que no se brindará un análisis empírico del desarrollo de las campañas electorales en los países en cuestión (si bien se traerán a colación algunas experiencias, sobre todo en cuanto sean de utilidad para marcar necesidades de desarrollo —o carencias— en las regulaciones estudiadas) ni se tratará el tema de la regulación respecto a la financiación de las campañas electorales (véase los caps. XXIX y XXXI).

CUADRO XXVIII.1. *Fuentes jurídicas de la regulación de la campaña electoral*

| <i>País</i> | <i>Fuente jurídica</i> |
|----------------------|---|
| Argentina | Código Electoral, Ley 19.945 Decreto 2.135/1983 Decreto del PEN 2089/1992, reforma Ley 25.658/2002 |
| Bolivia | Código Electoral, Ley 1984/2001 |
| Brasil | Código Electoral, Ley 4.737/1965, actualizado por modificaciones Ley 9.054/1997 |
| Chile | Ley 18.700/1988 sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y su actualización de 2003 Ley 19.884/2003 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral |
| Colombia | Constitución Política 1991 Ley 130/1994 Ley 134/1994 Ley 395/1998 Decreto 395/1998. |
| Costa Rica | Código Electoral, Ley 1.536, reformas de 1996. |
| Ecuador | Ley de Organizaciones Políticas de 2000 Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda electoral de 2000 Ley 59/1986 de Elecciones, modificaciones de 2000 |
| El Salvador | Código Electoral de 1992, reformas Decreto Ley 55/2000. |
| Guatemala | Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985 Decreto 1/1985 y reformas Reglamento a la Ley Electoral, Acuerdo 390/2001 |
| Honduras | Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, reformas de 1992 |
| México | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, actualización de 2002 |
| Nicaragua | Ley Electoral de 1988, reformas de 2002 |
| Panamá | Código Electoral Ley 11/1983, reformas Ley 60/2002 |
| Paraguay | Código Electoral Ley 834/1996 |
| Perú | Ley Orgánica de Elecciones 26.859/1997, modificaciones Ley 27.865/2002 Ley de Partidos Políticos de 2003 |
| República Dominicana | Ley Electoral 275/1997, modificaciones de 2002 |
| Uruguay | Ley 16.019/1989 |
| Venezuela | Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997 |

del trabajo. Una exposición más detallada de las regulaciones jurídicas en cada uno de los países se encuentra resumida en los cuadros XXVIII.2 y XXVIII.3. El presente trabajo concluye con una valoración general de la materia estudiada, discutiendo la eventual necesidad y las posibilidades de introducir modificaciones en el ámbito de la regulación de la campaña electoral.

2. CAMPAÑA ELECTORAL: CONCEPTO, FUENTES JURÍDICAS E IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN DE LA MATERIA

2.1. *Una aproximación al concepto de campaña electoral*

Ante la incertidumbre que suele plantear una elección democrática, los partidos políticos buscan, mediante la campaña electoral, comunicar sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir y politizar a la población en el sentido de captar sus preferencias políticas.³ A este último objetivo se aspira sobre todo mediante la propaganda electoral, la cual abarca una gran variedad de formas y técnicas que tienden a influir políticamente en la población.

En las democracias pluralistas contemporáneas una campaña electoral incluye dos aspectos básicos:⁴ por un lado, lo que en general se conoce como actividades tradicionales de proselitismo político y, por otro, la cam-

³ Por una parte, es preciso tener en cuenta que además de los partidos políticos también participan en una campaña electoral candidatos independientes, movimientos políticos, etc. En el caso de varios países latinoamericanos, la participación de dichos actores políticos incluso se encuentra prevista en la norma jurídica (por ejemplo, Colombia). Sin embargo, aquí se habla sobre todo de los partidos políticos (y sus candidatos), ya que generalmente son los actores principales de las campañas electorales en los países estudiados. Por otra parte, hay que tener presente que se realizan campañas no sólo para elecciones de partidos o candidatos o de unos y otros para ocupar cargos en diferentes órganos representativos en distintos niveles del sistema político, sino también en favor o en contra de una cuestión sometida a referéndum o plebiscito.

⁴ De hecho, ambos componentes de las campañas electorales distinguidos aquí —actividades proselitistas tradicionales y campaña electoral con base en los medios de información— se utilizan de manera complementaria en la práctica. Durante las campañas electorales realizadas en los procesos de transición a la democracia en distintos países de América Latina, fue posible observar un aprovechamiento conjunto de la propaganda electoral en los medios de información de masas —en ciertos casos de manera desconocida— y de actividades tradicionales de proselitismo político (véase al respecto Martz, 1990). Naturalmente, más allá de este rasgo común, prevalece una gran diversidad en las experiencias concretas.

CUADRO XXVIII.2. Concepto de campaña electoral y condiciones reconocidas para su realización

| <i>País</i> | <i>Concepto de campaña electoral</i> | <i>Condiciones reconocidas</i> |
|-------------|--|---|
| Argentina | <p>Para los efectos de esta ley, se entenderá por campaña electoral al conjunto de actividades realizadas con el propósito de promover o desalentar expresamente la captación del sufragio a favor, o en contra, de candidatos oficializados a cargos públicos electivos nacionales.</p> <p>Las actividades académicas, los debates, las conferencias, la presentación de planes y proyectos, la realización de congresos o simposios, no serán considerados como partes integrantes de la campaña electoral. (Ley 25.610/2002)</p> <p>Art. 64 bis, Código Electoral, Ley 19.945, reformado hasta Ley 25.658/2002.</p> | No |
| Bolivia | <p>Se entiende por campaña electoral, toda actividad de partidos, frentes o coaliciones, destinadas a la promoción de candidaturas, difusión y explicación de programas de gobierno y promoción de sus colores, símbolos y siglas.</p> <p>Se entiende por campaña electoral, aquella destinada a solicitar el voto por un candidato, partido o alianza, a través de los medios masivos de comunicación. Ésta sólo podrá iniciarse, 90 días antes del día de las elecciones y concluirá 24 horas antes del día de las elecciones.</p> <p>Art. 114, Código Electoral, Ley 1984/2001.</p> | <p>Libertad de realización de propaganda política (art. 109/1993, e). "Hacer propaganda y realizar campañas de proselitismo político sin otras limitaciones que las que establece la ley."</p> <p>Igualdad de oportunidades de realizar propaganda política (art. 98/1993).</p> |
| Brasil | No | <p>Se garantizan la libertad y la igualdad de condiciones de hacer propaganda electoral para los partidos políticos registrados.</p> <p>Se garantiza el acceso a los medios de información sólo a los partidos y coaliciones contendientes.</p> |
| Chile | Se entenderá por 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. Dicha propaganda sólo podrá efectuarse en las oportunidades y en la forma preescrita en esta ley.

Art. 30. Las actividades académicas, los debates, las conferencias, la presentación de planes y proyectos, la realización de congresos o simposios, no serán considerados como partes integrantes de la campaña electoral.

Art. 30. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, 18.700, actualizada 2003.

Se distingue entre divulgación política y propaganda electoral. Entiéndase por divulgación política la que con carácter institucional realicen los partidos, movimientos, con el fin de difundir y promover los principios, programas y realizaciones de los partidos y movimientos, así como sus políticas frente a los diversos asuntos de interés nacional. Mediante este tipo de publicidad no se podrá buscar apoyo electoral para los partidos o movimientos. La divulgación así definida podrá realizarse en cualquier tiempo.

Entiéndase por propaganda electoral la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con fin de obtener apoyo electoral.

Esta clase de propaganda electoral únicamente podrá realizarse durante los tres (3) meses anteriores a la fecha de las elecciones.

Art. 23 y 24, Ley 130/1994, Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos

Costa Rica
No

Se garantizan para los partidos y las agrupaciones registrados la igualdad en la distribución de tiempo y espacio en medios de información privados y estatales.

Libertad para hacer propaganda electoral para los partidos inscritos. Se reconoce la igualdad en la distribución de tiempo y espacio en los medios de información.

CUADRO XXVIII.2. *Concepto de campaña electoral y condiciones reconocidas para su realización (continuación)*

| País | Concepto de campaña electoral | Condiciones reconocidas |
|-------------|---|--|
| Ecuador | <p>Definiciones. Campaña Electoral: Se entenderá al conjunto de actividades lícitas promovidas por las organizaciones políticas, alianzas o 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 se postulen a las diferentes dignidades de elección popular, consulta popular y revocatoria del mandato.</p> <p>Art. 56, Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral de 2002.</p> | <p>Se garantiza la igualdad en la promoción de candidatos en prensa, televisión y radio, para los partidos reconocidos legalmente (arts. 104-105). Se garantiza el libre acceso a los medios (Ley 2.262, art. 30 de Partidos Políticos).</p> |
| El Salvador | No | <p>Se garantiza la igualdad para los partidos o coaliciones inscritos (art. 227)</p> |
| Guatemala | <p>Propaganda electoral. Los partidos y comités cívicos participantes en la elección tienen derecho para realizar libremente propaganda a favor de sus candidatos inscritos. La propaganda electoral comprende: celebración de reuniones, mítines, manifestaciones o actos públicos para impulsar popularmente las candidaturas postuladas por los partidos políticos o comités cívicos participantes en la elección. Art. 27, Reglamento a la Ley Electoral.</p> | <p>Existe libertad de hacer propaganda electoral para todos los partidos o coaliciones inscritas (art. 64).</p> |
| Honduras | <p>“La publicidad política consistente en anuncios, mensajes, espacios de programas y lemas para la televisión y radio; escritos o anuncios gráficos y campos pagados en la prensa nacional, carteles o el uso público de unidades de sonido y otros medios similares de publicidad política, solamente podrán efectuarse durante los cuatro meses anteriores a la práctica de las elecciones internas y durante los seis meses</p> | <p>Existe libertad para hacer propaganda, campañas y publicidad política en cualquier tiempo (<i>sic</i>) para las organizaciones políticas debidamente inscritas y para los ciudadanos en general (art. 64)</p> |

anteriores a la celebración de los Comicios Generales. Fuera de estos periodos queda absolutamente prohibido este tipo de publicidad.”

Art. 64, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, actualizada hasta Decreto Ley 180-192.

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

Se entiende por actos de campaña las 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.

Art. 182, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y su actualización de 2002.

Nicaragua

La propaganda electoral deberá ceñirse a los valores, principios y derechos consignados en la Constitución Pública. Los partidos políticos o alianzas de partidos deberán respetar estrictamente las normas éticas, la moral y la consideración debida entre ellos y a los candidatos nominados, a los electores y al pueblo nicaragüense.

La propaganda de las organizaciones políticas deberá versar sobre sus programas de gobierno y los valores y principios que se sustentan, a la vez podrán promover el conocimiento público de la trayectoria política, cualidades y virtudes que enaltezcan la imagen de los candidatos, a quienes se prohíbe denigrar, ofender o descalificar a sus adversarios.

Art. 107, Ley Electoral de 2002.

Panamá

Se garantiza la igualdad en la utilización de los medios de información social administrados por el gobierno para los partidos políticos.

No

Se reconoce el derecho de haber proselitismo político para los partidos políticos (art. 52). Se garantiza la igualdad en el tiempo disponible en los medios estatales para los participantes en las elecciones.

CUADRO XXVIII.2. Concepto de campaña electoral y condiciones reconocidas para su realización (conclusión)

| <i>País</i> | <i>Concepto de campaña electoral</i> | <i>Condiciones reconocidas</i> |
|----------------------|---|---|
| Paraguay | El objeto de la propaganda electoral es la difusión de la plataforma electoral, así como los planes y programas de los partidos, movimientos políticos y alianzas que propician las candidaturas, cuidar que el contenido de los mensajes constituya una alta expresión de adhesión a los valores del sistema republicano y democrático, y contribuya a la educación cívica del pueblo (art. 290, Ley 834 de 1996, Código Electoral). | Existe libertad para hacer propaganda electoral. Constituye un derecho de todos los electores, partidos políticos, alianzas y candidatos independientes (art. 306). Se asegura la igualdad en la aparición en programas de propaganda política (art. 323, 2 y art. 324 respecto al referéndum). |
| Perú | No | Se garantiza a los partidos inscritos la igualdad en el uso de los medios de información. |
| República Dominicana | No | Se asegura la igualdad en las posibilidades de uso de los medios de divulgación (art. 98). |
| Uruguay | No | No |
| Venezuela | A los fines de esta ley, se entiende por campaña electoral toda actividad pública que tenga por finalidad estimular al electorado para que se sufrague por determinados candidatos de organizaciones políticas o grupos de electores. La campaña electoral comprende la propaganda y publicidad emitida a través de los medios de comunicación social y de cualquier otra forma de difusión. No se considera como campaña electoral o propaganda, la participación de los candidatos y dirigentes de las organizaciones políticas o electorales, en programas o espacios regulares de opinión de radio o televisión o en los medios de comunicación social impresos (art. 200, Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997). | Se garantiza la igualdad en el espacio disponible en los medios oficiales de información para los candidatos presidenciales postulados por los partidos con representación en el Consejo Supremo Electoral (art. 117). |

NOTA: No se consideran las condiciones reconocidas en los textos constitucionales.

CUADRO XXVIII.3. Regulación de la campaña electoral: periodo, medios, actividades y prohibiciones

| País ^a | Periodo y duración | Medios de difusión: acceso y distribución del espacio | Actividades tradicionales de campaña electoral | Prohibiciones y restricciones generales |
|-------------------|---|---|--|---|
| Argentina | La campaña electoral culmina 48 horas antes de las elecciones (Art. 71 del Código Electoral). | Los partidos políticos, confederaciones o alianzas oficializadas para participar en elecciones de autoridades nacionales tendrán derecho a usar sin cargo en las emisoras de radiodifusión estatales o privadas, los espacios que autorice el Ministerio del Interior destinados a difundir sus plataformas electorales y sus planes de gobierno (art. 9, Decreto 2089/92). | | Queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación de sufragio para candidatos a cargos públicos electivos nacionales antes de los 32 días previos a la fecha fijada para el comicio. Art. 64 <i>ter.</i> , Código Electoral. Durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales. Se prohíbe también durante los siete días anteriores a la fecha fijada para la celebración del comicio, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos. Art. 64 <i>quater.</i> , Código Electoral. |
| Bolivia | La convocatoria debe realizarse 180 días antes de la elección | Los medios estatales de comunicación social otorgarán, en forma | | |

^a Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (continuación)

| País ^a | Periodo y duración | Medios de difusión: acceso y distribución del espacio | Actividades tradicionales de campaña electoral | Prohibiciones y restricciones generales |
|--|--|---|--|---|
| <p>del presidente y diputados y 120 días antes de las elecciones municipales. La campaña electoral se inicia al día siguiente de la convocatoria y termina 24 horas antes de la votación (art. 9/93). La propaganda electoral queda prohibida desde 72 horas antes y hasta 24 horas después de la elección (art. 99/93).</p> | <p>gratuita y permanente, por tiempo igual y dentro de los mismos horarios, espacios de propaganda a los partidos políticos o alianzas y sus candidatos. La propaganda electoral estará limitada por cada partido o alianza política, a no más de cuatro páginas semanales por periódico de circulación nacional o departamental. En los medios audiovisuales de comunicación el tiempo será de un máximo de 10 minutos diarios en los canales y emisoras nacionales. Adicionalmente los partidos políticos podrán usar un máximo de cinco minutos diarios en los medios o programas departamentales o locales. Todos los medios de comunicación social, están obligados a inscribir en la Corte Nacional Electoral, a través de su representante legal, su programación, tiempos y horarios, así como las tarifas correspondientes, que regirán durante el tiempo de la propaganda electoral (art. 115, Ley 1984/01).</p> | <p>Las emisoras de radio y los canales de televisión reservarán, durante los 45 días anteriores a la víspera de las elecciones, un horario destinado a la</p> | | |
| <p>Brasil (Justicia Electoral)</p> | <p>La propaganda electoral podrá realizarse desde tres meses antes de la elección. Ésta cesará 48 horas antes y hasta</p> | | | |

| | | |
|--|--|---|
| 24 horas después de la elección (art. 240, Ley 4.737). | divulgación en red de la propaganda electoral gratuita. Para los distintos tipos de elecciones se contemplan horarios y días en que se podrá hacer propaganda gratuita, tanto en la televisión abierta como cerrada, al igual que en las radios. Se contemplan 25 minutos, tres veces a la semana, dos veces al día, para la elección presidencial, igual que para la elección de diputados federales. Para Senadores 10 minutos, 3 veces a la semana, 2 veces al día, etc. (Art. 47, Ley 9.504/97). | El día de elecciones se prohíbe toda clase de propaganda, |
| Chile | La propaganda electoral por medio de la prensa, radioemisoras y canales de televisión, sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito, ambos días inclusive (art. 30, Ley 18.700/03, última modificación). | |
| Colombia (Corte | Desde 90 días antes de las elecciones está permitida la | |

^a Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (continuación)*

| País ^a | Periodo y duración | Medios de difusión: acceso y distribución del espacio | Actividades tradicionales de campaña electoral | Prohibiciones y restricciones generales |
|---|--|---|--|---|
| Electoral; Consejo Nacional Electoral) | propaganda electoral; ésta se prohíbe el día de la elección, desde 24 horas antes y durante los comicios (art. 20, Ley 84). | derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera: dentro de los 30 días anteriores a la elección, ya sea presidencial o para el Congreso de la República, para que los candidatos expongan sus tesis y programas en el caso de la primera o para realizar propaganda electoral a favor de los candidatos en la segunda. El Consejo Nacional Electoral establecerá el número y la duración de los espacios, garantizando el respeto a las instituciones y a la honra de las personas. | | manifestaciones, comunicados y entrevistas con fines político-electorales a través de radio, prensa y televisión, así como toda propaganda móvil, estática o sonora, camisetas, sombreros, cualquier otra prenda de vestir; banderas, globos aerostáticos, casetas, afiches, volantes, gacetas o documentos similares que invitan a votar por determinado candidato (art. 3, Decreto 395/1998). |
| Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones) | Comienza el 15 de octubre del año anterior a la elección. Cierra el jueves anterior al domingo de febrero. Se establece un receso de propaganda entre el 16 de diciembre y el 1 de enero, con excepción de un mensaje navideño. Durante el día anterior a la elección sólo está permitida la exposición de | Sólo están autorizadas para prestar servicios de propaganda electoral las empresas inscritas en el Tribunal Supremo Electoral. Las empresas y los medios de comunicación inscritos deberán garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participan en la justa electoral. La propaganda estará limitada, por partido político, a no más de una página por edición, | | |

programas. El día mismo de la elección se prohíbe todo tipo de actividad política (art. 79, Código Electoral).

o su equivalente en número de centímetros cuadrados en cada uno de los diarios nacionales. En la televisión, cada partido tendrá derecho a un máximo de 10 minutos diarios por canal. Para la propaganda por radio se dedicará un máximo de 10 minutos diarios por emisora no acumulables y un máximo de 30 minutos por semana, por emisora. En la semana anterior a la elección, los partidos políticos podrán publicar, únicamente por espacio de dos días, un máximo de cuatro páginas por edición para exponer sus programas de gobierno y la organización del día de las elecciones. En cuanto al uso de radiodifusión y televisión, regirán los límites dispuestos por el Tribunal para el periodo anterior: (art. 85/96, Código Electoral).

Ecuador (Tribunal Electoral Supremo; además un departamento para el control de la propaganda)

Se inicia a partir de la fecha de la convocatoria (120 días antes de la elección). La primera vuelta para presidente y vicepresidente se realiza el tercer domingo de mayo cada cuatro años. Cada dos años, el primer domingo de mayo se elegirán diputados provinciales y las minorías de consejeros provinciales y concejales municipales (art. 104).

La propaganda electoral está limitada, para cada partido político y alianza electoral, a no más de media página por edición o su equivalente en número de pulgada-columna, computada en todos los diarios de circulación nacional; a 10 minutos diarios de televisión computada en todos los canales de televisión de emisión nacional o regional; a 20 minutos diarios para cada emisora de ámbito nacional y a 10 minutos diarios cada emisora de influencia local. Dentro de estos límites, cada

^a Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: período, medios... (continuación)*

| País ^a | Período y duración | Medios de difusión: acceso y distribución del espacio | Actividades tradicionales de campaña electoral | Prohibiciones y restricciones generales |
|--|--|---|--|---|
| El Salvador (Tribunal Electoral) | La convocatoria a la campaña se efectúa como mínimo cuatro meses antes de la elección del presidente y dos meses antes de la de diputados. Ésta culmina tres días antes de la elección (art. 224). | partido político podrá distribuir su tiempo y espacio de publicidad electoral de acuerdo con su mejor criterio (art. 106, Ley 59/86, última modificación 2000). Los partidos políticos o coaliciones pueden hacer propaganda por todos los medios lícitos de difusión sin más limitaciones que las que establecen las leyes, la moral y las buenas costumbres. Los medios de comunicación social están obligados a informar sus tarifas, exigiéndose equidad en ellas. Los medios de comunicación estatal también deben proporcionar, en igualdad de condiciones y en forma gratuita, espacios a todos los partidos políticos o coaliciones, para programas de propaganda política (art. 227/92, Código Electoral, última modificación 2000). | | |
| Guatemala (Tribunal Supremo Electoral) | La convocatoria a elecciones generales se hará por lo menos con 120 días de anticipación. Este plazo será de 90 días para la elección de diputados y de 45 días para las consultas populares. La campaña electoral se ex- | partido político podrá distribuir su tiempo y espacio de publicidad electoral de acuerdo con su mejor criterio (art. 106, Ley 59/86, última modificación 2000). Los partidos políticos o coaliciones pueden hacer propaganda por todos los medios lícitos de difusión sin más limitaciones que las que establecen las leyes, la moral y las buenas costumbres. Los medios de comunicación social están obligados a informar sus tarifas, exigiéndose equidad en ellas. Los medios de comunicación estatal también deben proporcionar, en igualdad de condiciones y en forma gratuita, espacios a todos los partidos políticos o coaliciones, para programas de propaganda política (art. 227/92, Código Electoral, última modificación 2000). Todo partido o coalición de partidos inscritos para un proceso electoral, tendrá derecho a 30 minutos semanales en la radio y la televisión del Estado, para dar a conocer su programa político. Para los efectos de propaganda electoral y publicaciones políticas, ningún medio | | |

tiende desde la convocatoria hasta 36 horas antes de la elección (art. 38).

Honduras

Las actividades de campaña electoral solamente podrán realizarse durante los cuatro meses anteriores a las elecciones internas y los seis meses anteriores a los comicios generales hasta cinco días antes de las elecciones (art. 64).

privado de comunicación social podrá aplicar tarifas distintas a las ordinarias de carácter comercial (art. 221/85, Ley Electoral, últimas modificaciones 2001).

Dentro de los cinco días anteriores a las elecciones las organizaciones políticas sólo podrán hacer uso de las radiodifusoras, de la televisión, periódicos y otros medios de difusión para explicar sus programas o para referirse a las personas de sus candidatos; no podrán combatir el programa de las organizaciones políticas contrarias, ni las personas de sus candidatos (art. 74, Ley Electoral de 1981, últimas modificaciones año 1992).

México

Desde la fecha de registro de los candidatos hasta tres días antes de las elecciones (art. 90).

La propaganda que en el curso de una campaña difundan los partidos políticos a través de la radio y la televisión, comprendida la que emitan en el ejercicio de las prerrogativas que en la materia les confiere el presente Código, se ajustará a lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución (art. 186/90 Código Federal, últimas modificaciones 2002). La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será

^a Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (continuación)*

| País ^a | Periodo y duración | Medios de difusión: acceso y distribución del espacio | Actividades tradicionales de campaña electoral | Prohibiciones y restricciones generales |
|---------------------------------------|---|---|--|---|
| Nicaragua (Consejo Supremo Electoral) | La campaña electoral tendrá una duración de 80 días para la elección de presidente y diputados; 42 días para los diputados al Parlamento Centroamericano, consejos regionales y concejos municipales y 30 días para plebiscitos y referéndum. Finalizará 72 horas antes de las elecciones (art. 105 y 119). | <p>garantizado por el Estado (art. 6, Constitución Política).</p> <p>El Consejo Supremo electoral garantiza el uso de los medios radiales y televisivos de la siguiente forma: para la campaña electoral de presidente y vicepresidente de la República, diputados ante la Asamblea Nacional y Parlamento Centroamericano, 30 minutos diarios en cada canal de televisión estatal, y 45 minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales. Estos tiempos se distribuyen entre los partidos o alianzas por partes iguales. Garantiza también el derecho de contratar para su campaña electoral espacio en los medios de comunicación privados. Para la campaña electoral de alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales, 15 minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales que no alcancen cobertura nacional, 10 minutos diarios en cada una de las radioemisoras que alcancen cobertura nacional y 3 minutos en cada canal de televisión estatal (art. 90-91/88, Ley Electoral, últimas modificaciones 2000).</p> | <p>Toda propaganda electoral debe identificar al partido político o alianza de partidos que emita. La propaganda impresa debe llevar pie de imprenta. Se prohíbe difundir propaganda electoral con miras a dañar la integridad de los candidatos inscritos o que signifique un llamado a la abstención y violencia. Se prohíbe la instalación de propaganda en monumentos y edificios públicos, iglesias y templos (art. 87, Ley Electoral).</p> | |

| | | | |
|----------------------------------|--|---|---|
| Panamá | <p>Por convocatoria se inicia por lo menos 30 días antes de la fecha de apertura. El proceso comienza seis meses antes de la elección.</p> <p>Se fija el cierre para las 12 horas de la noche del viernes anterior a las elecciones (art. 168).</p> | <p>El Tribunal Electoral reglamentará la utilización de los medios de comunicación social que el gobierno administre, para que los partidos políticos, en igualdad de condiciones, puedan utilizarlos para difundir propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier evento político. El Tribunal hará pública la lista de estos medios (art. 174/83, Código Electoral, últimas modificaciones 2002).</p> | <p>Se prohíbe la divulgación de propaganda electoral anónima. No puede fijarse propaganda electoral en edificios o monumentos públicos, casetas de peaje, coliseos deportivos, sitios de interés histórico cultural, hospitales, asilos, colegios, iglesias, templos, árboles o cualquier otro lugar que vea afectado el sistema ecológico.</p> |
| Paraguay (Justicia Electoral) | <p>Desde el día siguiente de la convocatoria a elecciones hasta 48 horas antes (art. 310, 2).</p> <p>La campaña de propaganda para referéndum no podrá tener una duración inferior a 30 días y finalizará a las 00:00 horas del día anterior señalado para la votación (art. 325).</p> | <p>La propaganda estará limitada, por partido, movimiento político o alianza, a no más de media página por edición o su equivalente en número de centímetros de columna, en cada uno de los periódicos y revistas.</p> <p>En lo que respecta a la propaganda por televisión o radio, cada partido, movimiento político o alianza tendrá derecho a un máximo de cinco minutos por canal o radio, por día.</p> <p>Para contribuir al proceso de demo-</p> | <p>Queda prohibida la colocación de avisos, anuncios o publicidad que, de cualquier manera, obstruya la visibilidad mínima o ponga en peligro la seguridad vehicular o de las personas. Se prohíbe el uso no autorizado de símbolos de los partidos y candidatos. Quedan prohibidos los mensajes que de cualquier manera irrespeten la dignidad de la vida humana, la seguridad de la familia, las buenas costumbres y la moral (art. 182, Código Electoral).</p> <p>Se prohíbe la propaganda anónima. Toda aquella que realicen los partidos, movimientos políticos o alianzas deberá individualizar claramente la leyenda partidaria o la candidatura que la realice, cuidando no inducir a engaños o confusión al electorado. Queda absolutamente prohibido la propaganda cuyos mensajes propugnen: la incitación a la guerra o a la violencia; la discriminación por clase, raza, sexo o religión; la</p> |

^a Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (continuación)*

| País ^a | Periodo y duración | Medios de difusión: acceso y distribución del espacio | Actividades tradicionales de campaña electoral | Prohibiciones y restricciones generales |
|-------------------|--|---|--|--|
| Perú | No se indica el inicio. Desde dos días antes no se podrán efectuar reuniones o manifestaciones públicas de carácter político. Desde 24 horas antes de la elección se prohíbe toda clase de propaganda política. Desde dos días antes de las elecciones no podrán efectuarse reuniones o manifestaciones de carácter político (art. 206). | <p>cratización del país y a la educación cívica, los medios masivos de comunicación social oral y televisivo destinarán, sin costo alguno, el 3% de sus espacios diarios para la divulgación de las bases programáticas de los partidos, movimientos políticos y alianzas que participen en las elecciones, durante los 10 días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral. Los periódicos destinarán una página por edición (art. 301, Ley 834/96).</p> | | <p>animosidad y los estados emocionales o pasionales que inciten a la destrucción de bienes o ataque contra la integridad física de las personas; la instigación a la desobediencia colectiva al cumplimiento de las leyes; la creación de brigadas o grupos de combate, armados o no. Queda prohibida la fijación de letreros o colocación de carteles en puentes, edificios públicos, monumentos, señales de tránsito y las leyendas sobre el pavimento art. 290, Código Electoral Ley 834. Las oficinas públicas, los cuarteles de las fuerzas armadas y la policía nacional, los locales de las municipalidades, de los colegios profesionales, sociedades públicas de beneficencia, entidades oficiales, colegios y escuelas estatales o particulares y de las iglesias de cualquier otro credo no pueden ser utilizados para actos políticos de propaganda electoral. Se prohíbe el empleo de pinturas en calzadas y muros de predios públicos o privados; la propaganda sonora difundida desde el espacio aéreo. Está prohibido el uso o la invocación de temas religiosos de</p> |

cualquier credo, en la propaganda política.
 Se prohíbe a los electores hacer uso de banderas, divisas u otros distintivos desde el día anterior al de la elección hasta un día después de ésta (art. 184, Ley Orgánica de Elecciones)

(art. 194, Ley 26.859/97, últimas modificaciones 2002).

Una vez concluido el plazo para la presentación de candidaturas y aprobadas éstas, la Junta Central Electoral dispondrá que los partidos, alianzas o coaliciones que hubieren inscrito candidatos presidenciales, congresionales y municipales, se les concedan espacios gratuitos para promover sus candidaturas y programas en los medios de masas electrónicos de radio y televisión propiedad del Estado. Dichos espacios deberán ser signados conforme a los principios de equidad e igualdad (art. 64, Ley 275 /97, últimas modificaciones 2002)

No se permite la propaganda anónima, ni la dirigida a provocar la abstención electoral, ni la que atente contra la dignidad de la persona

A partir de la apertura de la campaña electoral, los candidatos y los partidos tendrán acceso a los medios de comunicación social para

La proclamación de elecciones emitida por la Junta Central Electoral con un plazo mínimo de 60 días antes de su realización inicia la campaña electoral.

No se identifica fecha de inicio. La realización de actos de propaganda proselitista en la vía pública y en medios de difusión escrita, radial o televisual deberá cesar 48 horas antes del día de los comicios.

Desde el 1 de abril para la elección de presidente. Concluye 48 horas antes de la elección (art. 170 y 183).

República Dominicana

Uruguay (Corte Electoral)

Venezuela (Consejo Supremo Electoral)

^a Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (conclusión)

| País ^a | Periodo y duración | Medios de difusión: acceso y distribución del espacio | Actividades tradicionales de campaña electoral ^b | Prohibiciones y restricciones generales |
|-------------------|--|---|---|--|
| | La duración de la campaña electoral es de cinco meses para presidente y Congreso y de dos meses para gobernadores, diputados a Asamblea Legislativa, alcalde y concejales (art. 171) | realizar propaganda. Los medios oficiales de comunicación social otorgarán gratuitamente un tiempo igual y en las mismas horas, a los candidatos presidenciales postulados por los partidos con representación en el Consejo Nacional Electoral, a cuyo efecto los espacios se sortearán entre éstos cada mes (art. 199/97, LOSPP). | | humana u ofenda la moral pública y la que tenga por objeto promover la desobediencia de las leyes. Tampoco puede utilizarse con fines de propaganda electoral lemas que comprendan el nombre o los apellidos o una derivación o una combinación de nombre y de los apellidos de una persona natural, o los símbolos de otra organización política. Queda absolutamente prohibido el uso, en la propaganda electoral de los símbolos de la patria y del nombre, retratos e imágenes de los próceres de la independencia, el uso de los colores de la bandera nacional y las regionales. Toda publicación de carácter político debe llevar el pie de imprenta correspondiente. Se prohíbe la propaganda política mediante el uso de pintura aplicada directamente en las paredes y muros de las casas particulares, así como los edificios públicos, puentes, templos, plazas y postes (art. 204, LOSPP) |

^a Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

paña electoral con base en los medios de información (la prensa, la radio y la televisión). Ambos aspectos pueden distinguirse siguiendo una serie de criterios.

En primer lugar, las formas tradicionales y modernas de hacer campaña electoral se diferencian de manera cualitativa entre sí en lo que atañe a la relación entre el elector y el candidato. Contrariamente a la campaña electoral con base en los medios de difusión masiva, las más tradicionales ofrecen la posibilidad de alcanzar un contacto personal entre el candidato y los electores. En segundo lugar, las formas tradicionales y modernas de hacer campaña electoral se distinguen por su respectiva repercusión potencial sobre el electorado (local *versus* nacional). Desde un punto de vista cuantitativo, el alcance de los mensajes políticos mediante actividades tradicionales casi siempre es reducido, lo que implica que en las democracias de masas el uso de la televisión y la radio sea una *conditio sine qua non* para encarar una campaña electoral con alguna posibilidad de éxito. Ambas formas de hacer campaña se diferencian entre sí, por último, en lo que respecta a las organizaciones que tienen a su cargo la planificación y la realización de las actividades proselitistas. Se observa que, al menos en las tendencias y pese a las superposiciones, la planificación y la formulación de la campaña electoral en los medios de difusión masiva queda en manos de la central partidaria —que a menudo delega esta función a un grupo independiente de profesionales—, mientras que la preparación y la organización de los diversos actos públicos constituye más bien una tarea en la que participan, sobre todo, las fuerzas partidarias locales.

¿En qué se diferencia la fase de la campaña electoral de los tiempos interelectorales en una democracia? ¿Cuándo se inicia propiamente una campaña electoral? No cabe duda de que en la realidad no es fácil responder con precisión a estas preguntas, lo que justifica hacer las siguientes consideraciones.

Es cierto que los partidos políticos efectúan en forma casi permanente acciones de carácter proselitista; sin embargo, un aspecto distintivo de la campaña electoral parece ser la relación directa⁵ del proselitismo político con una elección y, por lo tanto, con una redistribución del poder políti-

⁵ El carácter directo o indirecto de la relación parece estar, ante todo, condicionado por la distancia —en términos temporales— de las próximas elecciones. Se trata por supuesto de una cuestión relativa y, en consecuencia, tiene que resolverse siempre en términos de un contexto concreto.

co, lo cual implica el empleo más o menos sistemático de dichas formas y técnicas de propaganda electoral. Asimismo, la duración de la campaña electoral —como una fase del proceso electoral— varía en grado ostensible según los países y de acuerdo con las circunstancias particulares⁶ (un fenómeno que se refleja también en el grado de las regulaciones jurídicas). En la práctica, es frecuente que el comienzo de la campaña electoral no coincida con la fecha fijada legalmente. En términos generales, se observa que tras el lanzamiento de las candidaturas, el aparato organizativo de un partido, hasta ese momento concentrado en las pugnas internas, puede volcarse a la fijación de los objetivos y a la formulación de la estrategia de la campaña. El lanzamiento de las candidaturas suele constituir así un punto de inflexión que sirve para indicar, en la práctica, el inicio de la campaña electoral (en general, a partir de ese momento también se comienza con la propaganda electoral en el sentido precisado más arriba). Además, la intensidad de las actividades de campaña varía de un país a otro. No obstante, durante la campaña electoral se registra una intensidad mayor de propaganda política, la cual tiende a aumentar a medida que se acerca la fecha de la votación. Por supuesto, lo que en un país se considera alta intensidad, en otro constituye moneda corriente. En general, es posible observar que durante la campaña las cuestiones tematizadas por los candidatos adquieren un corte cada vez más propagandístico-electoral.⁷ A partir de la estrecha vinculación que hay entre la campaña electoral y la búsqueda de poder político, surge la necesidad de establecer ciertas normas éticas y jurídicas que contribuyan a que la campaña no se transforme en una lucha indiscriminada. En los países de América Latina estudiados en el presente capítulo, varios aspectos de las campañas electorales están regulados jurídicamente, por ejemplo: las condiciones para su realización, su duración, las actividades, la propaganda electoral, etc. Estas regulaciones representan uno de los factores institucionales que establecen el marco en que se realiza la competencia democrática por el poder político. En este sentido, una cuestión particularmente relevante que sirve para distinguir la campaña

⁶ En los países de América Latina con sus mandatos fijos, la cuestión del *timing* de la campaña electoral es menos problemática que en países como Gran Bretaña, donde puede suceder que se convoque a una elección fuera de las fechas de antemano estipuladas. Sin embargo, no hay que perder de vista que toda campaña presupone cierta improvisación, dado que los políticos tienen que adaptar sus respectivas estrategias al curso de los sucesos.

⁷ El comienzo de las actividades proselitistas tradicionales y de la campaña electoral en los medios de información de masas se ve a veces facilitado por un régimen especial de financiamiento electoral, vigente durante cierto plazo anterior a las elecciones.

electoral desde el punto de vista jurídico radica en la eventual vigencia de un régimen especial de libertades y garantías, válido durante el plazo positivamente estipulado para la campaña electoral.⁸

A partir de lo expuesto, este estudio se referirá a la campaña electoral como fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un periodo variable precedente a la votación, y durante el cual —casi siempre en el marco de un régimen especial de libertades y garantías— los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso facilitado por un régimen especial de financiación). De este modo, se distinguen cinco elementos concretos que servirán de base para la comparación de las regulaciones jurídicas específicas en el segundo punto de este estudio (véase los cuadros XXVIII.2 y XXVIII.3):

- Las condiciones para su realización.
- Su periodo y duración.
- Las actividades tradicionales de proselitismo político.
- La campaña electoral por los medios de difusión.
- Prohibiciones y restricciones generales.

2.2. Fuentes jurídicas: rango, orden y densidad de la regulación

En primer lugar, en lo que concierne al rango jurídico de la regulación de la campaña electoral en los países de América Latina, puede observarse (véase el cuadro XXVIII.1) que en general la campaña electoral es una materia regulada en lo fundamental por leyes de distinto tipo⁹ (por ejemplo, códigos y leyes electorales, leyes del sufragio, leyes de partidos políticos). Vale la pena recordar que en varios de los países donde la regulación no se encuentra en el texto constitucional se exige una mayoría calificada para modificar las leyes electorales, de partidos políticos, etc., que regulan los distintos aspectos de la campaña electoral.

⁸ En el marco de dicho régimen especial puede restringirse, por ejemplo, la libertad de celebrar reuniones públicas en determinados horarios y lugares o exigirse un permiso previo para su realización

⁹ Algunas cuestiones son reguladas incluso por disposiciones municipales (por ejemplo, el horario para celebrar actos públicos al aire libre, la fijación de carteles en la vía pública, etcétera).

Pese a que en la mayoría de los países estudiados la materia no está regulada en forma directa en el texto constitucional, las leyes fundamentales son importantes para la campaña electoral, ya que consagran, por ejemplo, las libertades políticas de reunión, asociación e información, prohíben las actividades de los militares en la vida política, el uso de propiedad estatal para fines partidistas, etcétera.

En segundo término, en cuanto al orden de la regulación, se pueden distinguir básicamente dos grupos de países: aquéllos donde la materia aparece esparcida a lo largo de varias partes de las leyes o códigos electorales, leyes de partidos políticos, etc., y aquéllos donde la regulación de los diversos aspectos de la campaña electoral se encuentra reunida en una ley determinada (casi siempre, el código o la ley electoral). En el primer grupo, donde la legislación está esparcida a lo largo de distintas leyes —en general como consecuencia de sucesivas reformas en materia electoral—, se encuentran los casos siguientes: Argentina, pese a la escasa densidad de normativa al respecto; Colombia, que trata por separado la cuestión de financiación y la propaganda en las campañas electorales; Chile; Ecuador, donde la cuestión se regula en la Ley de Elecciones y en la Ley de Partidos Políticos; Perú, con las Leyes de Elecciones, de Partidos Políticos y Electoral actualizadas en 2002 y 2003. En el segundo grupo, la regulación de los distintos aspectos de la campaña electoral se encuentra reunida en una única ley (si bien su tratamiento suele realizarse en distintos apartados), como en Bolivia, donde la campaña electoral está regulada en la Ley Electoral de 1984 y sus modificaciones de 2001; Brasil regula el tema a través del Código Electoral actualizado en 1997; República Dominicana, que actualizó su Ley Electoral en 1997 e incorporó modificaciones en 2002; Honduras, donde la materia está regulada en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas reformada por último en 1992; en Nicaragua, en la Ley Electoral de 1988 con sus modificaciones de 2002; Guatemala, con la Ley Electoral y sus reformas de 2001; en Panamá, en el Código Electoral de 1983, reformado en 2002; en Paraguay, en el Código Electoral de 1996; Costa Rica, que en 1996 reformó su Código Electoral; y, en Uruguay, la poca regulación se halla en una ley de 1989, y Venezuela, donde la materia está regulada en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política dictado en 1997 (véase el cuadro XXVIII.1).

En tercer lugar, en lo referente a la densidad de la regulación, si tomamos como criterio básico los elementos distinguidos al aproximarnos al concepto de campaña electoral, es posible observar que, salvo Argentina y

Uruguay,¹⁰ todos los demás países exhiben una alta densidad de regulación (véanse los cuadros XXVIII.2 y XXVIII.3). Sobre todo en los casos de alta densidad, es importante subrayar que ésta varía también en el seno de cada uno de los aspectos considerados. En este sentido, no resulta sorprendente que uno de los temas regulados con más minuciosidad en la mayoría de las legislaciones sea el que concierne al acceso y utilización de los medios de difusión, dada su importancia política decisiva en la contienda electoral.

2.3. Importancia de la regulación de la materia

Probablemente debido a la experiencia histórica de la mayoría de los países latinoamericanos, marcada por la dificultad general de instaurar regímenes democráticos estables, la cuestión de la regulación de las campañas electorales ha quedado relegada muchas veces a un plano de menor prioridad en las preocupaciones de los estudiosos de esta región, así como de las élites políticas y de la opinión pública en general.

Si bien el proceso de (re)democratización por el que atraviesan casi todos los países de América Latina a partir del decenio de 1980 ha renovado el interés por cuestiones relacionadas con las campañas electorales (Martz, 1990), el tema de su regulación jurídica no ha recibido de hecho atención alguna en el campo académico. Su importancia fue más bien señalada y fomentada por organismos internacionales, encargados de realizar tareas de observación electoral (por ejemplo, al cabo de las elecciones de 1989-1990 en Nicaragua).

Esta situación habla en favor de encarar su estudio desde una perspectiva comparada que tome en cuenta la diversidad de los casos concretos y localice similitudes. Así, en cuanto a la antigüedad de las regulaciones vigentes, la inducción nos muestra que sería un error generalizar para toda la región; más bien conviene hacer generalizaciones parciales. En un primer grupo de países, parte sustancial de la regulación data de hace varias décadas (Costa Rica); en un segundo grupo, la normativa actual es más reciente (Chile); en un tercer grupo, conviven en cierto equilibrio normas antiguas y nuevas (Bolivia).

¹⁰ La baja densidad de regulación en estos dos países se evidencia incluso en el tratamiento de la cuestión del periodo y duración de la campaña electoral: en ninguno de los dos se precisa explícitamente la fecha de inicio.

3. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA CAMPAÑA ELECTORAL EN LA ACTUALIDAD: UNA VISIÓN COMPARADA CON BASE EN CINCO ELEMENTOS CONCRETOS

Aquí se presenta una exposición comparada de la actual regulación de la campaña electoral en los países latinoamericanos con base en los cinco elementos concretos distinguidos al comienzo de este trabajo, señalando asimismo algunas cuestiones problemáticas en la realización de las campañas electorales en distintos países latinoamericanos y ciertos déficit localizados en las legislaciones estudiadas.

3.1. Condiciones para su realización

Al tratar el concepto de campaña electoral nos referimos a las condiciones que deben regir durante su realización. En general, se trata de asegurar la vigencia de tres aspectos interrelacionados: las libertades políticas, la neutralidad e imparcialidad de los organismos públicos (expresados en el principio legal de la no discriminación y la igualdad de oportunidades). La presencia de estas condiciones constituye la base de un proceso electoral democrático, el cual apunta a la celebración de elecciones libres y competitivas. Por una parte, un grado aceptable de competencia es condición fundamental para que el elector elija al menos entre dos opciones. Por otra parte, para que queden garantizadas condiciones de competencia política auténtica es indispensable asegurar, asimismo, que las organizaciones participantes en una elección estén en libertad e igualdad de oportunidades para acceder al electorado (Nohlen, 2004: 16 y ss.).

Por supuesto, hacer cumplir estas condiciones no es tarea sencilla; implica la existencia de órganos especiales con responsabilidad y poder para supervisar el desarrollo de la campaña electoral mediante mecanismos imparciales, de tal forma que se vele por su limpieza y se atiendan las quejas de los representantes partidarios, periodistas y ciudadanos en general. La instauración de órganos especiales, independientes del poder político, es fundamental para la confianza de la población en el proceso electoral. Dicha responsabilidad puede ser asignada a un órgano legislativo especial, una entidad administrativa o el Poder Judicial. En las regulaciones estudiadas, esta tarea queda generalmente a cargo de cortes o tribunales electorales (véase el cuadro XXVIII.3), los cuales a veces cuentan también con departamentos especializados en los distintos aspectos de la campaña electo-

ral.¹¹ En algunos casos, el órgano responsable mantiene consultas con los partidos políticos y candidatos. En el caso de Nicaragua, el Consejo Supremo Electoral fue establecido por la Constitución en 1987 como una cuarta rama del gobierno, separada de la legislatura, la presidencia y la justicia. En este país, a partir de las quejas suscitadas respecto a las prácticas de los medios de difusión, el Consejo Supremo Electoral creó un departamento especial encargado de negociar cambios en dicho ámbito (véase artículo 19, *The International Centre Against Censorship*, 1994: 37 y ss.).

En las regulaciones estudiadas se localizan prohibiciones que persiguen el propósito de hacer cumplir las condiciones mencionadas (véase “Prohibiciones y restricciones generales” en el cuadro XXVIII.3). Se observa que en la mayor parte de los casos se hace mención explícita a la libertad e igualdad de realizar campaña o propaganda electoral o ambas;¹² Argentina, México y Uruguay constituyen excepciones en este sentido (véase el cuadro XXVIII.2). Sin embargo, no todas las legislaciones electorales estudiadas tocan el tema central de la imparcialidad y neutralidad de los órganos y funcionarios estatales durante la realización de la campaña electoral¹³ (véase el cuadro XXVIII.3). Esta ausencia en algunas de las regulaciones analizadas merece especial atención, sobre todo si se tiene en cuenta que una serie de problemas vinculados con ella —como el ejercicio de presión sobre los funcionarios públicos por parte del gobierno para que éstos voten o trabajen en favor de determinado partido político, así como el uso de medios estatales para fines partidistas, etc.— han sido repetidamente señalados en los informes de las misiones encargadas de observar los procesos electorales en América Latina.¹⁴

Una prohibición de carácter común es la referente a la fijación de carteles o elementos móviles en edificios o monumentos públicos y equipamientos urbanos (Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela), o la aplicación de pinturas en calles y viviendas particulares. También es fre-

¹¹ Argentina constituye aquí una excepción, pues de su regulación se desprende que dicha función queda depositada fundamentalmente en manos del Ministerio del Interior, un órgano del Poder Ejecutivo nacional.

¹² En general, estos principios también están consagrados constitucionalmente (la Constitución de Costa Rica dispone en su art. 95, inciso 3, que “la ley regulará el ejercicio del sufragio, de acuerdo con los siguientes principios: 3) Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas”).

¹³ El Convenio Americano sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica), al establecer las causas por las cuales se puede limitar el derecho de participación política, no incluye entre ellas la de ser empleado público (art. 23, inciso 2).

¹⁴ Consúltense al respecto los informes de las organizaciones citadas en la bibliografía.

cuenta la prohibición de la propaganda anónima, la dirigida a provocar abstención electoral o la anulación del sufragio y la que afecte la moral pública y la dignidad de las personas (Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela). Asimismo parece un lineamiento cada vez más generalizado la prohibición de publicidad de los actos de gobierno que tiendan a promover la captación del sufragio. Este tipo de restricción se refleja también en la prohibición por parte de los funcionarios públicos de efectuar proselitismo durante las horas laborales. No es generalizada la prohibición de efectuar encuestas previas a la elección ni tampoco su difusión en el día de la elección o en días previos. Éste es un punto controvertido y de bastante debate en el último tiempo, dado el uso cada vez más generalizado de hacer encuestas de boca de urnas.

3.2. Periodo y duración

Un segundo elemento de la campaña electoral es su periodo y duración. En las democracias pluralistas, en cuyo fundamento se encuentra la vigencia de las libertades políticas (las cuales por lo común están plasmadas constitucionalmente en forma de libertad de expresión, información y reunión), las actividades de proselitismo político no tienen por fuerza que ajustarse al periodo establecido de manera formal para la realización de la campaña electoral. Es incluso legítimo que los partidos políticos y los ciudadanos en general se mantengan activos en el aspecto político durante los periodos interelectorales. Pero, dado que en la campaña suele gobernar un régimen especial en cuanto a libertades y garantías, las condiciones durante el periodo formalmente destinado para su realización difieren de las de los periodos interelectorales.

Algunas actividades específicas, como la publicación de propaganda electoral en la prensa, su difusión por radio y televisión, etc., pueden estar prohibidas fuera del periodo de campaña electoral, con el fin de garantizar cierta igualdad en la competencia política. Por consiguiente, en los casos en que existe dicho régimen especial de libertades y garantías durante la campaña electoral, resulta importante precisar con claridad el inicio y el término de la misma.

Por una parte, es posible observar en las normas estudiadas una tendencia general en la dirección de detallar en forma positiva la duración de la campaña electoral, estableciendo su fecha de inicio y de término (véase

el cuadro XXVIII.3). Sólo en Argentina¹⁵ y Uruguay no se aclaran la fecha de inicio ni la duración de la campaña electoral. En Perú, si bien no se indica el inicio de la campaña, se precisa el plazo durante el cual los partidos políticos pueden acceder de manera gratuita a los medios de difusión para realizar propaganda electoral.

Por otra parte, los plazos destinados formalmente a las actividades de campaña electoral varían considerablemente en las legislaciones de los países estudiados (entre seis meses y 30 días; véase el cuadro XXVIII.3). Vale consignar, asimismo, que existe la posibilidad de diferenciar la duración de las campañas electorales para la elección de los distintos órganos representativos.¹⁶ La consagración de un plazo más extenso para la campaña electoral presidencial, como ocurre en todos los casos mencionados, parece constituir un indicio de la centralidad de las elecciones presidenciales frente a las parlamentarias.

3.3. *La campaña electoral en los medios de difusión*

Como consecuencia del proceso de democratización del sufragio, los candidatos tienen que llegar con su mensaje a una gran masa de electores. Esto ha incrementado la importancia política de la campaña electoral en los medios de difusión (prensa, radio y televisión), los cuales pueden resultar decisivos para el éxito electoral de un determinado partido político o candidato. Si bien la importancia respectiva de cada uno de los medios mencionados se ve afectada por las circunstancias concretas vigentes en cada país,¹⁷ en lo regional se observa un creciente peso de la televisión en las campañas electorales.

El acceso a los medios durante la campaña implica tres aspectos: la oportunidad de los partidos y candidatos para comunicar sus ideas a la población con el uso de los medios (lo que suele incluir la propaganda electoral); la manera en que los medios cubren la campaña de los partidos y las

¹⁵ En el caso argentino, el inicio de la campaña electoral puede deducirse de la prohibición de realizar avisos publicitarios a favor de los candidatos con anterioridad a los 32 días previos a la fecha fijada para los comicios.

¹⁶ Téngase en cuenta al respecto que la implantación de esta alternativa exige que se modifiquen las fechas de convocatoria para las elecciones de los distintos órganos representativos y que se separen sus elecciones (en el caso de que estuviesen unificadas).

¹⁷ Cabe señalar aquí a modo de ejemplo las elevadas tasas de analfabetismo que hay en algunos de los países latinoamericanos aquí analizados.

cuestiones de importancia para las elecciones en las noticias y otros programas; los programas de educación ciudadana a través de los medios (véase art. 19, *The International Centre Against Censorship*, 1994).

Como se puede observar en el cuadro XXVIII.3, salvo Uruguay, todos los países estudiados han desarrollado alguna regulación acerca del acceso de los partidos políticos y candidatos a los medios.¹⁸ Por supuesto, las diferencias entre los países con regulación al respecto son entre sí muy significativas). También llama la atención el hecho de que prácticamente sólo el primero de los tres aspectos distinguidos en el párrafo anterior haya sido hasta ahora objeto de regulación. En lo que se refiere a la educación ciudadana y su relación con la campaña electoral, se evidencia cierto vacío de regulación que debería despertar el interés de los legisladores en lo futuro.

Respecto a la oportunidad de los partidos políticos y candidatos de comunicar sus ideas a la población, se constata una gran densidad de regulación en varios de los países estudiados. En las regulaciones jurídicas al respecto se distinguen normas sobre las siguientes cuestiones:

- 1) El tipo de los medios: públicos o privados.
- 2) Las condiciones de acceso (gratuito, parcialmente gratuito —régimen mixto— o de pago).
- 3) La distribución del tiempo o espacio disponible o ambos entre los contendientes en la elección.
- 4) El momento de emisión de los espacios otorgados a los partidos o contratados por ellos.

En cuanto al primer punto, aquí no se tratará el tema de la estructura de los medios en términos del peso respectivo del sector estatal y del sector privado. Para los fines de este trabajo, vale tan sólo recordar que las situaciones varían significativamente en los países analizados. En el ámbito jurídico se observa que algunas de las regulaciones vigentes prevén un régimen diferenciado según se trate de medios estatales o privados tanto en el acceso como en la distribución del espacio/tiempo disponible. En otras regulaciones se ha optado por no diferenciar, estableciendo un mismo régimen para am-

¹⁸ La importancia de este aspecto de la campaña electoral es algo que, por supuesto, no escapó a los participantes en los procesos de apertura política y transición a la democracia. El acceso y el uso de los medios de difusión constituyó frecuentemente uno de los temas en pugna entre régimen y oposición (Figueira/Nohlen, 1994; véanse asimismo los informes, citados en la bibliografía, de las misiones internacionales encargadas de observar los procesos electorales).

dos tipos de medios. La cuestión del favoritismo político también tiene relevancia en este punto: recuérdense, por ejemplo, las quejas de la oposición durante la campaña de 1984 en Uruguay, que acusaban a la televisión y la radio, controladas por el Estado, de haber otorgado tiempo en condiciones más favorables al partido identificado con el gobierno militar. La aplicación del principio legal de no discriminación adquiere aquí especial relevancia.

El segundo punto se refiere al tema de la forma de acceso a los medios de difusión, lo cual constituye una manera indirecta de financiación electoral (Navas-Carbo, 1993). Aquí nos limitaremos a señalar algunas soluciones intermedias contenidas en las legislaciones estudiadas: el acceso gratuito a los medios de difusión puede limitarse a un periodo menor que el destinado a la campaña electoral (Colombia); el carácter gratuito del acceso puede abarcar sólo un tipo o algunos de los medios de difusión considerados (por ejemplo, la televisión, radiodifusión), permitiéndose o prohibiéndose la contratación pagada en otros (Brasil).

En lo que concierne al tercer punto, la distribución del tiempo o del espacio disponible en la radio, o una y otra en un plano abstracto, el problema consiste en otorgar a las fuerzas políticas relevantes un tiempo adecuado, de tal forma que estén en condiciones de difundir su mensaje a la población con cierta efectividad.¹⁹ En el mismo plano, es necesario precisar asimismo dos requisitos de importancia: en primer lugar, se trata de establecer criterios claros e imparciales respecto a la calificación de los partidos políticos y candidatos para el acceso a los medios; en segundo lugar, es necesario concebir un método justo para la distribución del tiempo disponible (art. 19, *The International Centre Against Censorship*, 1994: 20).

Un examen de las legislaciones estudiadas muestra que el requisito de estar legalmente inscritos en el registro de la autoridad correspondiente (el cual representa cierta barrera de representación, puesto que se suele exigir, entre otras cosas, una cantidad variable de firmas de ciudadanos) constituye el criterio empleado en general para decidir sobre la calificación de los partidos y candidatos para acceder a los medios. En Chile, por ejemplo, al cabo de las elecciones presidenciales de 1989 se determinó que accedieran a los medios todos los candidatos registrados (el tiempo disponible se dividió luego entre los tres candidatos por partes iguales).

¹⁹ En las elecciones generales chilenas de 1989 la distribución de la cantidad de tiempo prevista en la norma entre los candidatos parlamentarios dio como resultado que cada candidato sólo tuviera unos pocos segundos para comunicar su mensaje político a la población (véase art. 19, *The International Centre Against Censorship*, 1994: 15).

En lo que se refiere a la forma de distribución del tiempo o espacio disponible, se visualizan las siguientes dos soluciones básicas: el otorgamiento de una cantidad de tiempo/espacio fija e igual a cada participante, y el de un tiempo/espacio proporcional según la fuerza electoral (en términos del porcentaje de escaños parlamentarios o del porcentaje de votos logrados en las últimas elecciones), reservándose una cantidad de tiempo variable para nuevas fuerzas políticas. La primera solución es practicable cuando el número de partidos y candidatos habilitados para acceder a los medios es relativamente bajo. La segunda opción en sus dos variantes evita este problema al distribuir el tiempo o espacio disponible entre los partidos políticos ya establecidos. Este último dato serviría asimismo para entender su adopción en países que por tradición contaron con sistemas de partidos estructurados (como Chile y Venezuela). En cuanto a la distribución de espacio para nuevas fuerzas políticas, a veces se establece que reciban el mismo tiempo/espacio que aquel con menos votos o menor representación parlamentaria, mientras que en otros se le concede un determinado tiempo/espacio fijo. Una vez que se distribuyó el tiempo, hay que determinar el orden de aparición de los partidos políticos y candidatos en los medios, el cual suele determinarse por sorteo o por alternancia.

El cuarto punto abarca dos aspectos: a qué altura de la campaña y a qué hora del día se emiten los espacios de programación o propaganda otorgados o contratados. Las soluciones en este campo suelen ser todavía más controvertidas cuando se alcanzan de forma unilateral, como cuando al cabo del plebiscito de 1988 en Chile se concedió a ambas partes libre acceso a la televisión, pero en un programa que se emitía a las 22:45 horas, claramente fuera del horario de gran audiencia (no obstante, dado el gran interés político, las cuotas de audiencia no disminuyeron por dicha medida; véase art. 19, *The International Centre Against Censorship*, 1994: 16). Por consiguiente, parece recomendable llegar a soluciones mediante la negociación de las principales partes implicadas (partidos políticos, medios de difusión y órgano encargado de supervisar las elecciones).

3.4. Prohibiciones generales

En este último punto se reúnen tanto prohibiciones absolutas —válidas sin ningún tipo de limitación— como prohibiciones relativas —cuya aplicación se limita a un determinado tiempo o lugar—, que no han sido tratadas

antes (como las prohibiciones sobre los plazos para realizar las actividades de campaña electoral, mencionadas al tratar la cuestión del periodo y duración de la campaña electoral) y que aparecen con cierta regularidad en las legislaciones de los países estudiados. A grandes rasgos, en el cuadro XXVIII.3 se registran las siguientes prohibiciones:

- Prohibiciones relativas, que establecen quiénes no están facultados para hacer propaganda político-electoral durante la campaña electoral. En este sentido, en varios países se prohíbe de manera expresa a los funcionarios públicos y eclesiásticos realizar actividades políticas durante dicho periodo. Esta misma tendencia puede observarse en varios países respecto a la actuación de los miembros de las fuerzas armadas y la policía en la campaña electoral. Muchas veces estas prohibiciones son de carácter absoluto y están consagradas constitucionalmente, como en el caso de Paraguay, cuya Constitución prohíbe la actividad de militares en la política.
- Prohibiciones en cuanto a la propaganda electoral de carácter anónimo: esta norma casi siempre va acompañada de la exigencia de identificar al emisor de la propaganda²⁰ (recuérdese que en algunos países la posibilidad de participar en la campaña electoral se encuentra restringida a los partidos políticos, lo cual torna necesario adaptar las medidas mencionadas).
- Prohibiciones absolutas referidas al contenido de la propaganda electoral. Incluyen esgrimir motivos que conduzcan a la discriminación religiosa, étnica, etc., emplear símbolos patrios, incitar a la abstención electoral, desobediencia a las leyes, etcétera.
- Prohibiciones respecto al lugar donde realizar campaña electoral (como la prohibición de hacer propaganda política en escuelas, oficinas públicas, etcétera).
- Prohibiciones referidas a la forma de hacer propaganda electoral, como la prohibición de usar altavoces, aeroplanos, volantes, etcétera.

Dentro de cada uno de los puntos señalados hay por supuesto una gran variedad de normas en los países latinoamericanos. Las distintas prohibiciones arriba alistadas se encuentran relacionadas entre sí: esto significa

²⁰ Como señala Navas Carbo (1993: 162), el cumplimiento de las prohibiciones puede lograrse mejor cuando las sanciones previstas van dirigidas no sólo a los partidos o candidatos, sino también contra aquellos que difunden un mensaje en la práctica.

que para determinar lo adecuado o inadecuado de una prohibición particular hay que tener en cuenta el marco normativo general en el que se halla inserta. Esta reflexión también sugiere que la normativa de un país puede caer en contradicciones cuando, con el paso del tiempo, se incorporan nuevas disposiciones sin tener en cuenta las prohibiciones ya existentes.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En las páginas precedentes se han expuesto las normas jurídicas que regulan la campaña electoral, vigentes en los países latinoamericanos. Para facilitar el acceso a una materia densa y a veces compleja, se optó por describir comparativamente algunas cuestiones importantes de las regulaciones con base en cuatro aspectos.

Al tratarse el tema del estado de las fuentes jurídicas, se señaló en los países estudiados una tendencia creciente a regular la campaña electoral de manera detallada en cada uno de los aspectos considerados. Esta orientación general se evidencia en las numerosas leyes y reformas en materia electoral y de partidos políticos redactadas durante los últimos años.

Asimismo, se observó la menor regulación en dos casos concretos: Argentina y Uruguay. El origen de esta situación es, sin embargo, muy distinto: en Uruguay parece desprenderse del funcionamiento adecuado del sistema, con una Corte Electoral que, como se mencionó más arriba, en realidad operaba en el sentido de asegurar campañas electorales limpias; en Argentina se evidencia por el contrario una necesidad de regulación desde principios de este siglo, pero las preocupaciones de los políticos se han volcado hasta ahora hacia otras cuestiones, percibidas como más urgentes ante la inestabilidad política recurrente en ese país. Esta observación parece sugerir una mayor necesidad de cambio en Argentina; en tal caso, sería conveniente tomar en cuenta las experiencias de los demás países aquí considerados.

Al exponer de manera comparativa las regulaciones jurídicas estudiadas se pudo observar que los textos legales no se hallan libres de contradicciones. En futuros trabajos dedicados al estudio de casos particulares, parece aconsejable examinar las regulaciones en tal sentido; no obstante, no hay que olvidar que la regulación de un tema de relevancia política como el de las campañas electorales sólo es posible, muchas veces, a través de una ardua negociación entre las partes implicadas, la cual no siempre re-

sulta en normas jurídicas coherentes, aunque puede garantizar soluciones políticas viables.

Vale finalmente señalar que la regulación de la campaña electoral se inserta en un marco institucional más general, con el que interactúa, reforzando o debilitando ciertas tendencias favorecidas por otros elementos institucionales. Esta consideración implica la necesidad de tener en cuenta en ulteriores análisis de casos particulares otros aspectos institucionales en el estudio de la normativa sobre campaña electoral (presidencialismo, sistema de partidos, sistema electoral, etc.). Hay que tener presente, por ejemplo, la posibilidad, señalada en la parte principal de este trabajo, de diferenciar la regulación de la campaña electoral en sus aspectos individuales (como su duración, acceso a los medios de difusión, etc.), respecto a la elección de los distintos órganos representativos. Junto a los factores institucionales hay que considerar, asimismo, otros factores contextuales, como la experiencia histórica y las tradiciones políticas, lo que puede a fin de cuentas tornar necesario adaptar las regulaciones implantadas en otros países a las realidades de un caso concreto.