



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

XXX. EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

CARLOS NAVARRO FIERRO

1. INTRODUCCIÓN

A no dudarlo, los medios de comunicación electrónicos, y muy en especial la televisión, han adquirido una influencia significativa, en ocasiones decisiva, en la forma en que “se hace” política, en que se gestionan y proyectan los procesos de discusión y toma de decisiones sobre asuntos de interés público y, por consiguiente, en la forma en que vastos sectores de la población perciben y valoran la política, estableciéndose por lo regular una constante interacción entre estos procesos, aunque no necesariamente de la misma magnitud. No por nada, el destacado politólogo Giovanni Sartori ha acuñado el término *videopolítica* para referirse al poder de la imagen, del video (de quienes lo controlan, lo operan o tienen acceso a él) y su capacidad de representar, “entender” e influir en los procesos políticos, más aún, redefiniendo la naturaleza misma del hombre, perfilando con ello nuevas y muy sugestivas vetas para explorar y analizar esta compleja problemática (Sartori, 1998). Por supuesto, esta dinámica se extiende e impacta en los ámbitos de la organización y la competencia político-electoral.¹ De ahí buena parte del interés por dedicarle al tema un apartado especial dentro de este *Tratado*.

El propósito fundamental de esta sección es ofrecer un panorama general y comparado de las disposiciones que regulan el acceso de los partidos —y a veces de los candidatos— a los medios de comunicación en 19 países de América Latina (los 17 continentales, más Puerto Rico y República Dominicana), considerando dos vertientes fundamentales y, con frecuencia, complementarias (véase el cuadro xxx.1). De un lado, la existencia de garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación en sus dis-

¹ Sobre la evolución y mutación de la relación entre medios y política y, más específicamente, sobre la relación entre *marketing* político y elecciones, véase Martínez Pandiani, (2001).

CUADRO XXX.1. *Referencias legislativas básicas**

Argentina	Ley de Financiamiento de Partido Políticos (Ley 25.600 de 2002, artículo 31)
Bolivia	Código Electoral (Ley 1984 de 1999, artículos 115 a 119)
Brasil	Ley de Partidos Políticos (Ley 9.096 de 1995, artículos 45 a 52) Ley Electoral (Ley 9.564 de 1997, artículos 44 a 58)
Chile	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley 18.700 de 1988, artículos 30 y 30 <i>bis</i>)
Colombia	Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos (Ley Estatutaria 130 de 1994, artículos 22 a 28)
Costa Rica	Código Electoral (de 1952, artículo 85)
Ecuador	Ley Orgánica de Partidos Políticos (de 2000, artículos 30 y 37) Ley Orgánica de Control del Gasto y la Propaganda Electorales (de 2000, artículos 17, 19, 26 y 43 a 52)
El Salvador	Código Electoral (de 1993, artículo 229)
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos (de 1985, artículos 220 a 223, reformados en 2004)
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (de 1981, artículo 74)
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (de 1990, artículos 42 a 48)
Nicaragua	Ley Electoral (de 2000, artículos 90 y 92)
Panamá	Código Electoral (de 1983, artículos 174 y 180 a 186)
Paraguay	Código Electoral (Ley 834 de 1996, artículos 288 y 299 a 302)
Perú	Ley Orgánica de Elecciones (de 1997, artículos 186 y 294) Ley de Partidos Políticos (de 2003, artículos 40 a 43)
Puerto Rico	Ley Electoral (de 1997, artículos 3.016, 3.020 y 3.024)
República Dominicana	Ley Electoral (Ley 275 de 1997, artículo 94)
Uruguay	Ley sobre Publicidad Electoral (Ley 17.045 de 1998, artículo 5)
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política (de 1997, artículos 203, 212 y 213)

* El año que se cita corresponde al de la promulgación de la ley respectiva, en el entendido de que se encuentra vigente y que, en general, se consultaron y refieren, en su caso, las versiones actualizadas a 2003.

tintas variantes: acceso permanente o limitado a los periodos electorales, tipo de medios (estatales o privados) de comunicación que abarcan las garantías y criterios para la distribución de los tiempos o espacios. De la otra, el conjunto de regulaciones relativas al acceso o a la contratación y uso de tiempos o espacios comerciales durante los periodos electorales, con especial énfasis en las concernientes a la televisión, por el alto valor simbólico o estratégico que suelen concederle a este medio las nuevas estrategias de *marketing* y proselitismo político-electoral.

El abordaje y tratamiento de esta temática se realizan desde una doble premisa conceptual y analítica. Primera, la importancia y trascendencia de las regulaciones y, más en general, de las condiciones y garantías relativas al acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación sólo son plenamente discernibles en el marco de regímenes político-electorales que satisfagan exigencias y atributos esenciales de limpieza, transparencia, imparcialidad, pluralidad y competitividad. Remiten a problemas y desafíos electorales de “segunda generación” que se encaran de mejor manera y cobran verdadero sentido en el contexto de regímenes que han convenido y se rigen por reglas básicas para la búsqueda, ejercicio, control y renovación del poder político. Segunda, en consecuencia, el conjunto de regulaciones en esta materia (su naturaleza, alcances y limitaciones) predica en muy buena medida sobre el grado en que un régimen de competencia electoral satisface (o se esfuerza para hacerlo) atributos y exigencias básicas de equidad en cuanto a las condiciones de la contienda. Aquí, la equidad se reivindica como un componente esencial de cualquier orden democrático que se precie de ser o pretenda ser reconocido como tal y remite al imperativo de que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos (especialmente financieros), y con ello en la capacidad de acceso a los medios de comunicación de masas, no se convierta en un factor determinante de las posibilidades o expectativas de éxito de una campaña de proselitismo o “conquista” del voto entre los diferentes contendientes.

2. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ELECCIONES

Antes de proceder al análisis comparado de las regulaciones existentes, permítasenos plantear de manera muy sucinta una serie de consideraciones generales sobre la compleja relación entre medios de comunicación y elecciones y, también en particular, sobre las condiciones y garantías de ac-

ceso de los partidos políticos a los medios en periodos y para efectos electorales. Desde una primera y muy obvia perspectiva, el papel de los medios es clave para el desenvolvimiento, la proyección y la valoración social del juego democrático y de las elecciones. Sin embargo, la centralidad de ese papel no se despliega desde una posición uniforme o unívoca (Pinto-Duschinsky, 1999; Rial, 1999). Por el contrario, si algo la signa es su polivalencia, los distintos ropajes que la envuelven y, con frecuencia, la ambigüedad o hasta el conflicto de intereses que se puede plantear en determinados momentos o coyunturas entre sus posicionamientos y funciones alternas. Veamos, los medios de comunicación son a un mismo tiempo informadores (en un sentido relativamente neutro del término, limitado a transmitir o reproducir información de interés público generada por otro emisor), formadores de opinión (ofrecer al receptor elementos a partir de los cuales entender, analizar o valorar la información proporcionada por otro emisor y, con ello y por ello, la posibilidad y capacidad de *mediatización* de los medios) y, a veces también, grupos de interés en la contienda político electoral, esto es, actores interesados en promover su propia agenda o intereses políticos o, al menos, las de otros grupos o fuerzas con los que comparten intereses u objetivos comunes, lo que usualmente termina reflejándose de manera instrumental en la función de formación de opinión, aunque conceptual y gerencialmente la trasciende.

A guisa de simple ejemplo, en la función estrictamente informativa quedarían incluidos todos los mensajes, especialmente los generados por la autoridad electoral, relativos a los términos, requisitos y facilidades para el registro electoral y la emisión del voto: dónde, cuándo y cómo; o para el conocimiento de los distintos partidos, candidatos, programas o propuestas que se disputan las preferencias de los electores. En la función de formación de opinión, la selección, manejo, edición o tratamiento editorial de las noticias de campaña; los reportajes de fondo; los programas de debate y hasta el manejo de encuestas de opinión preelectorales, susceptibles de influir, al menos teóricamente, en las percepciones y preferencias específicas de los votantes. La tercera de las posiciones y funciones referidas es, sin duda, la más poderosa, pero al mismo tiempo la más sutil, la más difícil de captar y registrar en todas sus manifestaciones e implicaciones que, por cierto, trascienden el estricto plano electoral, pero no por ello dejan de expresarse en él. Integrándose, desde esta lógica, un complejo engranaje donde se dirimen, entran en litigio (y a veces colisionan) los principios (y las prácticas) de libertad de empresa, rentabilidad, libertad de expresión y de-

recho a la información, pero también los relativos a la ética y a la responsabilidad social de los medios.²

En suma, los medios cumplen una indispensable función de “conciencia crítica” respecto a los atributos y características de la organización y la contienda político-electoral. Empero, al mismo tiempo modelan, en muy buena medida, las percepciones y opiniones dominantes acerca de la política y sus instituciones más representativas; percepciones y opiniones que, a quererlo o no, terminan expresándose en las actitudes y comportamientos electorales dominantes. Y justo en los intersticios de esta compleja y muy dinámica relación se anuda otra problemática cuyos efectos potenciales aún no hemos discernido en toda su magnitud: la referente a la “crisis de confianza” en instituciones paradigmáticas de la democracia representativa (partidos y parlamentos en primerísimo plano), en la que suelen coincidir prácticamente todos los instrumentos de medición de la opinión pública en la región.

Además, a propósito de la contienda político-electoral y como parte del muy encomiable afán de los medios por rastrear, documentar y exhibir las irregularidades que se relacionan con el financiamiento de las campañas, con frecuencia ocurre que terminen denunciando o cuestionando acremente sus costos cada vez más desmesurados, sin reparar en el hecho de que a menudo son justamente los propios medios los principales beneficiarios o detonantes de la espiral ascendente en el costo de las campañas a través de las tarifas por concepto de publicidad. Con esto queda apenas insinuado el intrincado escenario de fondo donde se despliegan las complejas relaciones entre medios y elecciones y, más específicamente, entre medios y contienda electoral, dentro del cual adquieren su verdadera magnitud y significado las regulaciones relativas al acceso de los partidos a los medios de comunicación masiva que aquí se presentan y que, en lo esencial, se centran en los medios electrónicos.

3. GARANTÍAS DE ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Las garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación suelen incluirse dentro del repertorio de las modalidades del denominado “financiamiento público indirecto” (FPI), es decir, dentro del conjunto de prerrogati-

² En la sección sobre “Elecciones y medios” del Proyecto ACE (www.aceproject.org) se puede consultar un archivo muy completo y detallado sobre el amplio campo de interacción entre ambos.

CUADRO XXX.2. *Garantía formal de acceso gratuito a los medios electrónicos*

<i>País</i>	<i>Garantía formal</i>	<i>Temporalidad</i>
Argentina	Sí	Campaña electoral
Bolivia	Sí	Campaña electoral
Brasil	Sí	Permanente
Chile	Sí	Campaña electoral
Colombia	Sí	Permanente
Costa Rica	No	–
Ecuador	No	–
El Salvador	Sí	Campaña electoral
Guatemala	Sí	Campaña electoral
Honduras	No	–
México	Sí	Permanente
Nicaragua	Sí	Campaña electoral
Panamá	Sí	Permanente
Paraguay	Sí	Campaña electoral
Perú	Sí	Campaña electoral
Puerto Rico	No	–
República Dominicana	Sí	Campaña electoral
Uruguay	Sí	Campaña electoral
Venezuela	No	–

vas o apoyos “en especie” que el Estado le otorga a los partidos políticos (y, en ocasiones, a los candidatos), que en lo esencial, al igual que el financiamiento público directo (FPD), tiene como propósito coadyuvar al arraigo y fortalecimiento de un sistema de partidos plural y competido, al asegurarles la disponibilidad de una serie de recursos o facilidades indispensables para el logro de sus fines fundamentales.

En este sentido y desde un punto de vista formal, es decir, expresamente sancionado por la ley, existen garantías de acceso en 14 de los 19 países examinados en esta sección, como se aprecia en el cuadro XXX.2. Las excepciones a esta tendencia dominante son Costa Rica, Ecuador, Honduras, Puerto Rico y Venezuela, donde el acceso sólo se da en términos comerciales, aunque bajo diferentes términos y condiciones, como se observará más adelante. Con esta base, la clasificación y contrastación de los 14 países

que muestran registros positivos se realiza a la luz de tres indicadores básicos: 1) la periodicidad de la garantía de acceso, distinguiéndose entre permanente o limitada a los periodos electorales; 2) el tipo de medios que incluye la garantía: diferenciando entre medios estatales o públicos y los privados, en el entendido de que como regla general la garantía abarca básicamente los medios electrónicos (radio y televisión), y 3) el criterio o fórmula que se utiliza para distribuir los tiempos o espacios de transmisión.

Además, en el examen de todos estos casos se trata de precisar, hasta donde la información disponible lo permite, si la garantía formal tiene asidero en la realidad, esto es, si se dan las condiciones mínimas necesarias para su efectiva concreción. En este sentido, es pertinente argumentar que, en todo caso, el potencial alcance y bondades de las disposiciones legales debe ponderarse a la luz de las particularidades de cada contexto nacional y, muy en especial, de la presencia e interrelación de aquellos factores susceptibles de limitar su impacto o incluso de anularlo. Entre éstos se pueden destacar, a estricto título ilustrativo, los relativos al tipo de medios (estatales o privados) que incluye la garantía legal, lo que influye directamente en su cobertura y alcance de la publicidad o mensajes electorales; a la capacidad de los distintos contendientes para afrontar los costos de producción de sus transmisiones; a la naturaleza de las regulaciones concernientes a la contratación de tiempos comerciales o a la consecuente capacidad de la autoridad competente para asegurar su efectiva observancia. En este sentido, el examen comparado que aquí se realiza tiene un carácter primordialmente ilustrativo, toda vez que la evaluación integral y detallada de cada experiencia nacional excede los alcances de este estudio y toma como base el indicador relativo a la periodicidad de la garantía formal de acceso a los medios electrónicos en la medida que facilita y le otorga mayor sentido al proceso de clasificación y examen de las variables consideradas.

3.1. Países donde la garantía de acceso gratuito es permanente

En el cuadro XXX.3 se detallan las principales características de los cinco países en que la legislación dispone que la garantía de acceso a los medios electrónicos sea de carácter permanente, es decir, no se limite a los periodos de campaña. En este sentido, y en todo caso, la diferenciación entre el tipo de medios que incluyen las garantías (estatales o privados), es clave

CUADRO XXX.3. *Registros básicos de los países donde la garantía es permanente*

<i>País</i>	<i>Tipo de medios</i>	<i>Criterio de distribución</i>	<i>Comentarios</i>
Brasil	Estatales y privados	Igualitario el permanente y mixto el de campaña	Se prohíbe todo tipo de publicidad pagada en los medios electrónicos.
Colombia	Sólo estatales	Mixto	En las elecciones presidenciales de 2002, la garantía se extendió a la televisión privada.
México	Estatales y privados	Igualitario el permanente y mixto el de campaña	Durante los periodos de campaña, se prevé la asignación de tiempos gratuitos adicionales que deben ser adquiridos por la autoridad electoral.
Panamá	Sólo estatales	Igualitario	
Perú	Sólo estatales en periodo ordinario, pero también privados en periodo electoral	Igualitario el permanente y mixto el de campaña	Las disposiciones vigentes son resultado de una ley aprobada a finales de 2003 que entraría en vigor a finales de 2004.

para evaluar el alcance e impacto de esta prerrogativa por una razón muy simple: como regla general, los medios controlados por el Estado, es decir, los públicos u oficiales, tienen una menor cobertura (geográfica) y un impacto social (audiencia) significativamente menor que los medios privados o concesionados, lo que se puede explicar por muy distintas razones, entre ellas los recursos de que disponen y los propósitos cualitativamente distintos que persigue cada una de esas modalidades, pero que en última instancia gravitan de manera importante en la cobertura y alcances de los mensajes que finalmente se difunden a través de ellos.

A este respecto, es importante destacar que en Brasil y México la garantía de acceso incluye tanto a los medios públicos u oficiales como a los privados o concesionados, lo que sin duda les ofrece a los partidos (y candidatos) la posibilidad de una mayor cobertura y alcance en la difusión de sus mensajes radiales o televisivos. Sin embargo, el régimen brasileño va mucho más lejos en términos de equidad al prohibir de manera permanente todo tipo de publicidad pagada en los medios de comunicación electró-

nica, es decir, los partidos (y candidatos) simplemente están impedidos legalmente de comprar tiempos y espacios en los medios de comunicación masiva para cualquier fin promocional o propagandístico, por lo que sus actividades de divulgación y proselitismo deben limitarse a los tiempos y espacios gratuitos que les concede el Estado (sólo en Chile, como se verá más adelante, se encuentran vigentes disposiciones análogas en lo que concierne a la prohibición de contratar tiempos comerciales).

Como resultado de la Ley de partidos aprobada a finales de 2003, Perú ha introducido una innovación interesante al limitar el acceso gratuito durante los periodos ordinarios (entre elecciones) a los medios estatales, pero ampliarlo a los privados durante el tramo final de los periodos de campaña (el mes previo a las elecciones), que es cuando la garantía adquiere una mayor importancia para los contendientes por el voto. El caso colombiano merece un señalamiento muy especial, ya que si bien la norma legal sólo garantiza el acceso gratuito a los medios de comunicación social del Estado (radio y televisión) y, como regla general, así ha ocurrido en la práctica, en ocasión de las elecciones presidenciales de 2002, la garantía se hizo extensiva, previa resolución de la Comisión Nacional de Televisión, a los canales nacionales de televisión privada e incluso a un canal local de señal restringida (City TV), con lo que se ha establecido un importante precedente en la materia que, sin embargo, está fundado en condiciones y exigencias contingentes de ese país. Sólo en el caso de Panamá la garantía incluye y se aplica única y exclusivamente a los medios públicos u oficiales.

Por otra parte, en Brasil, México y Perú la ley determina con toda precisión la duración de los tiempos de transmisión a que tienen derecho los partidos, distinguiendo claramente entre los periodos ordinarios y los de campaña; mientras que en Colombia y Panamá se le confieren atribuciones a la autoridad electoral para reglamentar en cada oportunidad las condiciones y tiempos de acceso, pues éstos no están predeterminados en la ley. En Brasil todos los partidos con derecho a formar fracciones parlamentarias (para estos efectos se les exige un umbral de votación de 5%), disponen tanto de 40 minutos semestrales de manera permanente para transmitir inserciones o mensajes de 30 o 60 segundos de duración en horarios preferentes (entre las 19:30 y las 20:00 horas), como del tiempo para difundir un programa semestral de 20 minutos en cadena nacional. Los partidos sin fracción parlamentaria tienen derecho a un programa semestral de dos minutos. En periodo electoral, la ley prevé la distribución entre los partidos tanto de dos franjas diarias (de lunes a sábado) en horarios fijos de

25 minutos cada una para transmisiones en radio y televisión (una en horario diurno y otra en horario nocturno), como de 30 minutos diarios para transmitir inserciones de 60 segundos entre las 8:00 y las 24:00 horas.

En México cada partido dispone de 15 minutos mensuales de manera permanente en las estaciones de radio y canales de televisión, que convencionalmente utilizan para transmitir tres programas de cinco minutos, así como del derecho a participar en un programa mensual de debate conjunto que tiene una duración de 30 minutos. Adicionalmente, la ley dispone que durante los periodos de campaña la autoridad les distribuya 250 horas en radio y 200 en televisión cuando concurren elecciones presidenciales, de senadores y diputados (cada seis años), o la mitad de esos tiempos si sólo se trata de elecciones de diputados (cada tres años), así como hasta 10 000 promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos, que deben ser adquiridos por la propia autoridad electoral. De acuerdo con la nueva legislación peruana, la garantía de acceso permanente es de cinco minutos mensuales, pero queda reservada exclusivamente a los partidos con representación parlamentaria. Para el periodo electoral y específicamente para el lapso que abarca los 29 días previos a la fecha marcada para el fin de los actos de campaña, se ha adoptado el formato de franjas electorales, como ya ocurre en Brasil y Chile, aunque con la importante diferencia de que la ley de Perú no prohíbe la contratación de publicidad adicional, como sí ocurre en los dos países del Cono Sur. La franja electoral estará incluida entre las 19 y las 22 horas y tendrá una duración de 10 minutos durante los primeros 16 días; de 20 minutos durante los siguientes nueve, y de 30 minutos durante los últimos cuatro días de su vigencia.

En cuanto a los criterios para la distribución de los tiempos entre los distintos contendientes, es conveniente hacer notar que mientras en Colombia y Panamá se aplica exactamente un solo criterio para los periodos ordinarios (los que median entre una elección y otra) y los de campaña, en Brasil, México y Perú se prevé un criterio diferenciado para cada uno de ellos. Panamá se distingue porque es el único país donde todos los tiempos se distribuyen de manera igualitaria entre los distintos partidos aunque, como se ha indicado, el acceso se restringe a los medios estatales. En Colombia, donde el acceso también suele limitarse (con la excepción ya comentada) a los medios públicos, tanto los tiempos ordinarios como los de campaña se reparten según un criterio mixto o de proporcionalidad atenuada: 40% de manera igualitaria y 60% proporcional al número de es-

caños de que cada formación política dispone en la Cámara de Representantes.

En Brasil, por una parte, los tiempos ordinarios se distribuyen de manera igualitaria entre los partidos que cuentan con fracción parlamentaria (40 minutos semestrales para inserciones de 30 o 60 segundos y un programa semestral de 20 minutos) o los que carecen de ella (un programa semestral de dos minutos) y, por la otra, los de campaña bajo una fórmula mixta: un tercio tanto de las franjas diarias de 25 minutos como de los de 30 minutos para inserciones de 60 segundos de manera igualitaria entre todos los partidos, y los otros dos tercios de esos tiempos de manera proporcional al número de escaños con que cada fuerza política cuente en la Cámara de Diputados. En México, el acceso permanente (15 minutos mensuales) es igualitario para todos los partidos, mientras que los tiempos adicionales durante los periodos de campaña (horas de transmisión y promocionales de 20 segundos) se distribuyen conforme a una fórmula mixta: 30% de manera igualitaria y 70% proporcional a la votación en la elección precedente para diputados. Existe un régimen especial para la asignación de tiempos adicionales de campaña a los partidos con nuevo registro: a cada uno se le asigna un tiempo equivalente a 4% del total. En Perú la distribución de tiempos en periodos ordinarios se realiza de manera igualitaria, pero como ya se ha mencionado, sólo entre los partidos que cuentan con representación en el Congreso: cinco minutos por igual y sólo en medios estatales. Durante los últimos 29 días que tiene vigencia la franja electoral, 50% de los tiempos previstos se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos políticos que hayan postulado candidatos, y el otro 50% en forma proporcional a la representación con que cuenta cada uno de ellos en el Congreso.

3.2. Países donde la garantía de acceso gratuito se limita a los periodos electorales

En el cuadro XXX.4 se muestran las principales características de los nueve países en que la garantía de acceso se circunscribe a los periodos de campaña electoral, cuya duración suele diferir de un país a otro e incluso entre un tipo de elección y otro. Así, en cinco países (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay) la garantía se extiende, formalmente, a lo largo de todo el periodo de campaña, mientras que en los otros cuatro queda acotada a una determinada porción del mismo:

CUADRO XXX.4. *Registros donde la garantía se limita al periodo electoral*

<i>País</i>	<i>Duración^a</i>	<i>Tipo de medios</i>	<i>Criterio de distribución</i>	<i>Comentarios</i>
Argentina	30 días (90)	Estatales y privados	Proporcional a votación previa	Aplicación contingente.
Bolivia	60 días (180)	Sólo estatales	Igualitario	
Chile	30 días (90)	Sólo televisión de señal abierta	Igualitario para campañas presidenciales y proporcional para legislativas	Se prohíbe, en todo tiempo, la contratación de publicidad electoral pagada.
El Salvador	Todo el periodo (120)	Sólo estatales	Igualitario	No hay aplicación efectiva de la garantía.
Guatemala	Todo el periodo (120)	Estatales y privados	No determinado aún	Las nuevas disposiciones legales sobre garantías de acceso gratuito a los medios estatales y privados están pendientes de reglamentación.
Nicaragua	Todo el periodo (75)	Sólo estatales	Igualitario	No hay aplicación efectiva de la garantía.
Paraguay	Diez días (120)	Estatales y privado	Igualitario	
República Dominicana	Todo el periodo (90)	Sólo estatales	Igualitario	No hay aplicación efectiva de la garantía.
Uruguay	Todo el periodo (120)	Sólo estatales	Igualitario	

^a Se indica la temporalidad en que formalmente aplica la garantía y, entre paréntesis, la duración aproximada de las campañas para una elección presidencial.

en Bolivia, a los 60 días previos al cierre del periodo; en Argentina y Chile, a los 30 días previos, y en Paraguay se reduce únicamente a los 10 días previos al cierre de campañas.

Antes de precisar los registros específicos de este grupo de países, es conveniente hacer una aclaración sobre el caso de Guatemala: el 21 de abril de 2004 el Congreso aprobó un proyecto de reforma a la legislación electoral que introduce cambios significativos tanto en materia de acceso, como de contratación y transmisión de propaganda electoral en los medios de comunicación. Antes de la reforma la garantía de acceso gratuito se reducía a los medios estatales y eran muy pocas las regulaciones relativas a la contratación de propaganda en medios privados. Si bien para efectos de este

estudio se consignan las disposiciones legales derivadas de la reforma aprobada, es importante hacer notar que al momento de integrar la versión definitiva de este estudio (principios de agosto de 2004), aún no concluía el plazo legal de 90 días contados a partir de la fecha de promulgación de la reforma aprobada para que el propio Congreso la complementara o adicionara. Además, y consecuentemente, las nuevas disposiciones aún se encontraban pendientes de regulación, e incluso abiertas a debate y potencial litigio. Por lo tanto, los registros relativos a Guatemala han de tomarse con las reservas del caso.

En relación con el tipo de medios que incluye la garantía de acceso, observamos que sólo en cuatro países (Argentina, Chile, Guatemala y Paraguay) abarca tanto los medios estatales como los privados (aunque solo a los de señal abierta), mientras que en los otros cinco países (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay) se limita a los medios estatales u oficiales, con todas las implicaciones en términos de cobertura y alcance que ello puede implicar.

Hasta ahora se ha argumentado que los registros consignados corresponden a las disposiciones consagradas formalmente, es decir, a las sancionadas por la ley, lo que no necesariamente significa que existan condiciones para su aplicación efectiva. Este planteamiento es especialmente válido para cuatro de los casos agrupados bajo este rubro, donde prevalecen condiciones o circunstancias que anulan, parcial o totalmente, la efectiva concreción de las garantías legalmente estipuladas. En Argentina la práctica dominante consiste en la contratación de tiempos o espacios comerciales, y la garantía de acceso gratuito sólo desempeña una función marginal que se cumple de manera más bien contingente por la ausencia de reglas precisas. En El Salvador y Nicaragua (al igual que en otros países de la región), los otrora canales de la televisión oficial desaparecieron o fueron privatizados en el marco de las políticas de ajuste estructural y saneamiento de las finanzas públicas, por lo que la garantía real se limita a la radio estatal. En República Dominicana el problema inicial reside en que la garantía no se consagra en términos claros ni categóricos (es atribución discrecional de la autoridad electoral gestionar ante los medios la cesión de espacios gratuitos) y como los partidos tampoco han exigido su cumplimiento, no ha tenido hasta ahora ninguna implicación práctica. De ahí que si bien en lo sucesivo se refieren las disposiciones legales aplicables para todos los países agrupados bajo esta categoría, han de tenerse en cuenta las carencias o limitaciones prevalecientes en estos cuatro casos.

En lo concerniente al procedimiento o fórmula prevista para determinar los tiempos o espacios que han de distribuirse de forma gratuita, en su caso, entre los diferentes contendientes, se identifica un primer conjunto de cuatro países (Chile, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) donde la ley dispone lo conducente en términos más o menos explícitos, un segundo también de cuatro países (Argentina, Bolivia, El Salvador y República Dominicana), en los que no hay disposiciones expresas y prevalece, por lo tanto, un alto grado de indeterminación, mientras que en Guatemala las nuevas disposiciones legales se encontraban pendientes de reglamentación.

En este sentido, en Chile, por una parte, los medios deben destinar una franja diaria de 30 minutos de su programación para la transmisión de propaganda político-electoral gratuita cuando se verifique algún tipo de elección nacional (presidencial o legislativa) o un referéndum, y 40 minutos cuando se trate de elecciones presidenciales y legislativas concurrentes. Además, como se destacó líneas atrás, al igual que en Brasil, está vedada la posibilidad de que los contendientes políticos compren tiempos en los medios para la difusión de propaganda política y electoral. En Nicaragua la ley prescribe que los canales de televisión oficial (hoy inexistentes) destinen 30 minutos diarios y las radioemisoras 45 minutos diarios para la transmisión de propaganda electoral gratuita, pero en la práctica sólo opera la contratación de tiempos y espacios en los medios comerciales.

A su vez, en Paraguay todos los medios están obligados a destinar 3% de sus tiempos diarios a la transmisión de propaganda electoral gratuita, aunque exclusivamente durante los 10 días previos al cierre de las campañas. En Uruguay la garantía de acceso gratuito se refiere sólo a los candidatos presidenciales de los partidos que cuentan con representación parlamentaria. Por una parte disponen de un espacio de cinco minutos al inicio de las campañas y de otro de 15 minutos al final de ellas para presentar un mensaje (los cuales se transmiten en días hábiles consecutivos) y, por la otra, de dos minutos diarios para publicidad durante horarios centrales y a lo largo de todo el periodo de campaña.

Por la otra parte, en el caso argentino la ley se limita a prescribir que, a propósito de las garantías de acceso gratuito a los medios durante el periodo de campaña, corresponde al Ministerio del Interior determinar la cantidad y duración de los espacios, lo que ya de entrada introduce un factor de incertidumbre que encuentra solución de continuidad en la aplicación relativamente contingente de estas disposiciones. En Bolivia, aunque la ley precisa que la garantía debe abarcar los 60 días previos a la jornada

y los espacios deben asignarse por sorteo, es omisa respecto a la cuantía de los tiempos o espacios que se deben distribuir a lo largo de este periodo. En El Salvador la ley también se limita a facultar a la autoridad electoral (Tribunal Supremo Electoral) para reglamentar lo relativo a los términos y condiciones de acceso gratuito de los partidos a los medios electrónicos, en el entendido de que ya no hay televisión oficial. A la ya referida particularidad de las disposiciones legales para el caso dominicano, se suma el hecho de que no hay ninguna otra previsión más específica.

Es conveniente hacer notar que en ninguno de los casos existen disposiciones referentes a los horarios en que se deben programar las transmisiones gratuitas, cuestión especialmente relevante en el caso de los medios privados, más aún de la televisión, donde suelen cotizarse mucho mejor los horarios de mayor audiencia (triple A) y es fácil imaginar la natural reticencia que pueden tener los propietarios o concesionarios para ceder espacios gratuitos durante los horarios preferentes, lo que fácilmente genera o recrea un círculo perverso entre horarios de propaganda electoral y niveles de audiencia, cuya dinámica se despliega al margen de los esfuerzos para atacar este problema más o menos generalizado.

4. REGULACIONES RELATIVAS AL ACCESO O LA CONTRATACIÓN Y USO DE TIEMPOS O ESPACIOS COMERCIALES DURANTE LOS PERIODOS ELECTORALES

Otra muestra palmaria de la decisiva influencia que tiende a reconocérsele a la posición y función (polivalente y estratégica) de los medios en la política electoral, reside en el amplio repertorio de regulaciones que se han ido incorporando en la mayoría de las legislaciones de los países de la región a propósito de los términos para el acceso o la contratación y uso de tiempos o espacios comerciales durante los periodos electorales o de campaña. En otra parte hemos identificado, clasificado y revisado con cierto detenimiento, las disposiciones más relevantes y reiteradas en esta materia, agrupándolas en nueve categorías básicas (Navarro, 2003). En esta ocasión y por razones de espacio, nos limitaremos a referir brevemente una categoría que nos parece especialmente relevante para procurar condiciones mínimas de equidad en la contienda y avanzar en el control de los gastos (y costos) de las campañas: la relativa a la imposición de límites precisos al volumen de publicidad electoral que se puede contratar y transmitir diariamente durante los periodos previstos al efecto; así como a presentar y co-

mentar muy someramente un cuadro comparativo con algunas otras regulaciones representativas de la tendencia general en la región sobre esta materia y un comparativo general sobre los distintos términos y modalidades de acceso a la televisión durante los periodos electorales.

4.1. Límites a la contratación de publicidad en medios para efectos de campaña

Una fórmula relativamente novedosa en la región que cumple con el doble propósito de asegurar condiciones de equidad y controlar los gastos de las campañas consiste en limitar la contratación de publicidad en los medios masivos de comunicación. Si bien no se trata de una medida que imponga topes a los gastos globales, por lo que en cierta medida deja abierta la posibilidad de que el costo de las campañas —y las condiciones de equidad en la competencia— sean desbordados por otras vías, tiende a compensar esa eventual insuficiencia con dos atributos importantes. Primero, porque se enfoca en un rubro que, salvo en aquellos pocos países de la región (Brasil y Chile) donde se prohíbe a partidos y candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos, concentra una parte significativa del gasto de campaña. Segundo, y comparativamente con los límites globales a los gastos de campaña, es una medida más fácil (o, si se prefiere, menos complicada) de supervisar o verificar por parte de la autoridad encargada de su control, siempre que disponga de las capacidades y recursos necesarios para hacerlo.

Formalmente, son ya ocho los países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela), que a la vuelta de muy pocos años —pues casi todas las regulaciones datan de finales de la década de 1990 e incluso la de Guatemala es tan sólo de abril de 2004— que han incorporado disposiciones en este sentido, aunque con algunas diferencias que es pertinente dejar rápidamente anotadas y que se expresan esquemáticamente en el cuadro XXX.5. De una parte, en cinco de estos países (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú) la legislación refiere expresamente las restricciones aplicables que, en lo esencial, tienen que ver con los tiempos o espacios que se pueden contratar diariamente durante el periodo de campaña previsto para estos efectos, lo que no necesariamente cierra la posibilidad de que los medios apliquen tarifas diferenciadas (preferentes) entre los distintos contendientes. Por la otra parte, en

CUADRO XXX.5. *Límites a la contratación de publicidad*

<i>País</i>	<i>Televisión</i>	<i>Radio</i>	<i>Prensa</i>
Bolivia	Diez minutos diarios en canales nacionales	Diez minutos diarios en canales nacionales	Cuatro páginas semanales en medios nacionales
Colombia	No aplicable	Atribución de la autoridad electoral	Atribución de la autoridad electoral
Costa Rica	Diez minutos diarios por canal, pero hasta un máximo de 30 a la semana	Diez minutos diarios por canal pero hasta un máximo de 30 a la semana	Una página diaria
Guatemala	Atribución de la autoridad electoral, en consulta con los partidos políticos	Atribución de la autoridad electoral, en consulta con los partidos políticos	Atribución de la autoridad electoral, en consulta con los partidos políticos, pero en ningún caso pueden ser menores a una página entera al día
Nicaragua	Tres minutos diarios por canal	Cuatro y medio minutos diarios por radioemisora	Una quinta parte de página diaria por edición
Paraguay	Cinco minutos diarios por canal	Cinco minutos diarios por canal	Media página diaria por edición
Perú	Cinco minutos diarios por canal	Cinco minutos diarios por radioemisora	No aplica
Venezuela	Dos minutos diarios por canal	Atribución de la autoridad electoral	Atribución de la autoridad electoral

Colombia, Guatemala y Venezuela, lo que la legislación hace fundamentalmente es facultar a la autoridad electoral para que regule lo relativo al uso de los medios y compra de espacios o tiempos durante los periodos electorales. Específicamente en el caso de Guatemala, las nuevas disposiciones legales determinan que la autoridad ha de establecer los límites máximos a la publicidad en prensa, radio y televisión al inicio de cada proceso electoral, pero de manera conjunta con los fiscales de los partidos políticos.

Además, la legislación boliviana no sólo dispone que los medios deben inscribir sus tarifas cada cuatro meses ante la autoridad electoral, y no pueden ser superiores a las tarifas de las categorías comerciales, sino que incluso determina que han de regir de manera obligatoria para toda la publicidad y propaganda política, incluyendo la relativa a campañas. De manera un tanto equiparable, la nueva normatividad guatemalteca exige que, en ocasión de cada proceso electoral, los medios inscriban sus tarifas ante la

autoridad electoral, pero además prohíbe expresamente que se transmita propaganda electoral en los medios que no hayan inscrito sus tarifas. En Costa Rica, además de los límites indicados, es indispensable que las empresas interesadas en prestar servicios de propaganda electoral se registren previamente con la autoridad electoral e inscriban sus tarifas, previniendo la ley la posibilidad de que la autoridad rechace la solicitud de registro de las empresas que consignent tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los 12 meses previos a la convocatoria a elecciones.

En Nicaragua, si bien formalmente la autoridad electoral es responsable de garantizar el derecho de los partidos a contratar tiempos y espacios en los medios privados conforme a los proyectos de tarifas que previamente le deben ser notificadas (las cuales no pueden exceder el valor del precio fijado para la publicidad en tiempos ordinarios) y a los límites establecidos, lo cierto es que, por diversas razones, estas regulaciones no tienen realmente ninguna aplicación ni implicación práctica. En Paraguay, tan pronto haya sido emitida la convocatoria a elecciones, los medios están obligados a remitir a la autoridad electoral sus tarifas, las cuales no pueden tener variación respecto a las ordinarias para publicidad comercial. La autoridad realiza un monitoreo de los medios para asegurar el cumplimiento de estas disposiciones. De acuerdo con la nueva legislación peruana, la contratación de publicidad sólo estará permitida desde 60 y hasta dos días antes de la jornada electoral y se limitará a un máximo de cinco minutos diarios en cada canal de televisión o estación de radio, pero estos límites sólo serán aplicables en el caso de elecciones generales, por lo que su primera puesta en práctica será hasta el año 2006.

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

Si se analiza con detenimiento este conjunto de regulaciones sobre los límites de compra de publicidad en medios, es posible advertir un problema importante respecto a su aplicación y al logro efectivo de sus cometidos: si bien como regla general se exige que los medios o inscriban sus tarifas previamente y que éstas no excedan a las ordinarias para publicidad comercial, con lo cual se ataja la posibilidad de cobros excesivos o discriminatorios por encima de un techo predeterminado, no por ello se cancela la posibilidad de un trato discriminatorio o preferente por debajo de las tarifas registradas o autorizadas, es decir, de que por razones estrictamente comerciales (mayor volumen de la compra de espacios o tiempos) o incluso de intereses de cualquier otro tipo, se pacten tarifas preferentes, descuentos, bonificaciones o hasta cesiones gratuitas que marchen a contracorriente o de plano vulneren los propósitos primigenios de equidad en la contienda.

Por otra parte, este tipo de límites han de diferenciarse de aquellos que tienen que ver con la imposición de restricciones al periodo de las campañas durante el cual se puede contratar y transmitir publicidad pagada, es decir, a los casos en que el lapso permitido para la difusión de publicidad pagada es menor al de la duración de las campañas, lo cual sucede en tres países (Colombia, Paraguay y Perú), donde también hay límites a la contratación diaria de publicidad, es decir, opera una doble limitación; en Chile está prohibida la publicidad pagada en televisión, y en Ecuador y Uruguay, no se aplican límites diarios a lo largo del lapso previsto.

En Chile, sólo se puede realizar publicidad electoral en medios impresos y en la radio desde el trigésimo y hasta el tercer día previo a las elecciones, es decir, por un lapso máximo de 28 días; en Colombia, durante los 30 días previos a las elecciones; en Ecuador, sólo durante los 45 días previos al cierre de campañas; en Paraguay, 60 días antes del cierre de campaña; en Perú desde los 60 y hasta dos días antes de un proceso electoral, es decir, menos de la mitad de los entre 120 y 150 días que pueden mediar entre la convocatoria a elecciones y los comicios, pero casi el doble de los 29 días que dura la franja electoral gratuita, y en Uruguay 50 días antes del cierre de campaña tratándose de elecciones nacionales y 20 en caso de que sea necesaria una segunda vuelta para dirimir la elección presidencial. Cabe señalar que tanto en Paraguay como en Uruguay también se limitan los tiempos en que se puede transmitir publicidad para el caso de elecciones internas: 30 y 40 días respectivamente.

4.2. Otras regulaciones sobre publicidad en medios susceptibles de contribuir a la equidad durante la contienda electoral

Como se ha anticipado, en el cuadro XXX.6 se resume la incidencia de cinco diferentes tipos de disposiciones que, por su naturaleza y orientación, son susceptibles de contribuir a establecer cierta equidad en el desarrollo de la contienda electoral y que tienen como común denominador el hecho de que se relacionan, de una u otra forma, con los requisitos de acceso a los medios de comunicación o con los términos y condiciones necesarios para la contratación o transmisión de publicidad y propaganda durante la campaña electoral.

Si bien los registros consignados ofrecen un panorama general y comparado sobre su presencia en el universo de países sujetos a escrutinio en este estudio, es conveniente formular tres comentarios al respecto. Primero, el conjunto de disposiciones es muy heterogéneo en cuanto a su naturaleza, alcances y potencial impacto en las condiciones de equidad de la contienda. Segundo, aunque es posible establecer cierta correlación entre un mayor número de registros positivos de estas variantes y una mayor intención de procurar condiciones de equidad, la simple heterogeneidad sobre su naturaleza y alcances desaconseja llevar el asunto al punto de establecer una correlación lineal. Su eventual articulación y complementariedad debe analizarse casuísticamente. Tercero, conviene recordar, una vez más, que el peso e influencia de cada una de las regulaciones difiere de un país a otro tanto por razones de orden contextual o contingente, como por las características del dispositivo legal y operativo (atribuciones y recursos) de que disponga la autoridad para asegurar su efectivo cumplimiento.

1) Prohibición de contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos. Brasil y Chile se ponen a la cabeza de este tipo de regulaciones al ser los únicos dos países de la región en que la ley prohíbe categóricamente que se pueda contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos, aunque en Chile esta veda sólo se aplica a la televisión, no a la radio. Esto quiere decir que la publicidad electoral en medios electrónicos se reduce a las franjas de transmisión que de manera gratuita se les asignan a los partidos (y candidatos independientes en Chile) y que no existe ninguna posibilidad de contratar publicidad fuera de los tiempos y espacios provistos por el Estado.

CUADRO XXX.6. *Otras regulaciones sobre uso de medios*

<i>País</i>	<i>Compra prohibida</i>	<i>Tarifas y trato igualitario</i>	<i>Cargo de descuento</i>	<i>Rendición de informes</i>	<i>Propaganda de gobierno</i>
Argentina		x			
Bolivia		x			
Brasil	x				x
Chile	x				x
Colombia		x	x		
Costa Rica		x			x
Ecuador		x	x	x	
El Salvador		x			x
Honduras					
Guatemala		x		x	x
México		x			
Nicaragua		x			
Panamá		x		x	
Paraguay		x			
Perú		x			
Puerto Rico		x		x	x
República Dominicana		x			
Uruguay					
Venezuela				x	

2) *Aplicación de tarifas y trato igualitario en la compra de publicidad.* En la mayoría de los países de la región (salvo en Brasil y Chile, donde, como se acaba de mencionar, no se permite la publicidad pagada, y en Honduras y Uruguay, donde no existe ninguna regulación en materia de acceso a medios), hay disposiciones relacionadas con la obligación de los medios de enterar o incluso de inscribir ante la autoridad electoral las tarifas que han de aplicar a la propaganda o publicidad electoral con un mandato en el sentido de que las tarifas aplicables en este concepto no sean superiores a las comerciales y que consagran el principio de no discriminación o igualdad de trato entre las distintas fuerzas políticas o candidatos interesados en su contratación. Como es fácil advertir, se trata de disposiciones que pueden resultar complementarias y, por lo tanto, entre las que se puede establecer

una solución de continuidad, pero que en rigor son distintas y se pueden diferenciar. Es de notar que en las legislaciones de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú coexisten las dos disposiciones básicas (inscripción de tarifas y trato preferencial) y, en consecuencia, se abona el terreno en favor de su complementariedad. En todo caso, no se debe perder de vista que las disposiciones relativas al manejo de las tarifas bajo principios de equidad o igualdad suelen entenderse y aplicarse en cuanto al valor anunciado o inscrito, pero no necesariamente en el sentido de impedir que se concedan descuentos o bonificaciones por razones comerciales o de otra índole.

3) *Cuantificación de las rebajas o cesiones gratuitas de espacios.* En dos países, Colombia y Ecuador, las regulaciones relativas al acceso y uso de los medios en periodos electorales contemplan y enfrentan la eventualidad de que medios y partidos negocien o convengan algún tipo de trato preferente (descuentos, rebajas, bonificaciones o cesión gratuita de tiempos o espacios) que afecten las garantías de equidad o el principio de no discriminación entre los contendientes. En este sentido, lo usual es que las exigencias de inscribir las tarifas aplicables a la publicidad electoral antes del periodo de campaña, de que no sean superiores a las de publicidad comercial y de que no discriminen entre partidos y candidatos, suelen entenderse y aplicarse como una suerte de límite superior igualitario para todos, pero por debajo del cual queda abierta la posibilidad de otorgar o convenir algún trato preferente. Al menos el beneficio financiero, aunque no necesariamente el impacto o el efecto práctico, de ese potencial trato preferente por debajo de las tarifas límite registradas, logra anularse con base en un conjunto de disposiciones que, a partir de la supervisión y control de la publicidad contratada o transmitida, determinan que cualquier descuento o cesión gratuita al margen de la ordenada por la ley, se tome como una contribución al beneficiario y se cargue a sus gastos de campaña. Por cierto, para que estas disposiciones resulten efectivas se requiere contar con mecanismos que permitan identificar cualquier tipo de trato preferente en cuanto a las tarifas aplicadas (facturación) o los tiempos o espacios de transmisión que el contrato ampare (monitoreo de publicidad). Pero sobre todo y fundamentalmente, se requiere que el trato preferente tenga una expresión contable que elimine sus ventajas financieras. En este sentido, tanto en Colombia como en Ecuador existen límites a los gastos de campaña en los que se puede cargar y reflejar un eventual trato preferente de esta naturaleza.

4) *Obligación de los medios de rendir informes a la autoridad electoral sobre la publicidad contratada.* En cinco países hay disposiciones legales que obligan a los propietarios o concesionarios de medios de comunicación, fundamentalmente radio y televisión, a informar a la autoridad electoral sobre la publicidad electoral que ha sido contratada y transmitida. Sin embargo, mientras en Ecuador, Guatemala, Puerto Rico y Venezuela los medios están obligados a hacerlo en plazos y términos predeterminados, en Panamá el mecanismo opera a solicitud expresa y previa del organismo depositario de la autoridad electoral (Tribunal Electoral) o de la fiscalía electoral. En esta materia, Guatemala se ha puesto a la vanguardia con las nuevas regulaciones adoptadas al disponer que los medios que transmitan propaganda electoral deben informar diariamente a la autoridad electoral sobre las cantidades y especificaciones de los espacios utilizados, aunque al momento estas disposiciones no han sido reglamentadas ni puestas en práctica.

5) *Restricciones a la transmisión de propaganda gubernamental.* En distintos contextos se han esgrimido argumentos en el sentido de que la publicación o transmisión de propaganda sobre programas, acciones u obras de gobierno durante los periodos de campaña, y sobre todo, en vísperas de la jornada electoral, es susceptible, a quererlo o no, de utilizarse o tener un impacto de carácter electoral, lo que normalmente implicaría favorecer o concederle una ventaja indebida al partido en el gobierno (aunque también se puede argumentar que un mal desempeño, o incluso la simple percepción de un mal desempeño, difícilmente se revierten con una estrategia publicitaria en épocas de campaña) y desequilibrar la competencia por el voto (el principio de equidad). Atendiendo los reclamos o exigencias de esta índole, al menos en siete países existen disposiciones que restringen, en mayor o menor medida, la transmisión de propaganda de gobierno que sea susceptible de tener implicaciones político-electorales durante determinado lapso del proceso electoral: Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Puerto Rico y Venezuela.

4.3. *Comparativo general sobre las modalidades de acceso a la televisión*

En virtud de la importancia que suele concedérsele a los medios electrónicos, en especial a la televisión, para efectos de las campañas de proselitismo y búsqueda del voto, se estima que puede resultar útil y relevante para

CUADRO XXX.7. *Modalidades de acceso a la televisión*

<i>Modalidad</i>	<i>Países</i>
Sólo tiempos gratuitos con prohibición de publicidad pagada	Brasil y Chile
Tiempos gratuitos con límites a publicidad pagada	Bolivia (gratuito sólo en estatales), Guatemala, Paraguay y Perú
Tiempos gratuitos con ciertas restricciones a publicidad pagada	Argentina (gratuito contingente), Colombia, México y Uruguay
Ciertas restricciones a publicidad pagada sin tiempos gratuitos	Costa Rica, Ecuador, Nicaragua (gratuito sin aplicación efectiva), Puerto Rico y Venezuela
Tiempos gratuitos sin restricciones a publicidad pagada	Panamá
Sólo publicidad pagada sin restricciones	El Salvador, Honduras y República Dominicana

efectos analíticos y comparativos establecer una tipología general sobre las modalidades de acceso a la televisión en periodos de campaña que integre y sintetice los distintos indicadores hasta ahora abordados.

En este sentido, y tal como se muestra en el cuadro XXX.7, el universo de los 19 países considerados se clasifica bajo seis grandes categorías que incluyen las distintas variantes en lo relativo al acceso y uso de la televisión para efectos y durante el periodo de campaña político-electoral, las cuales se presentan a partir de una gradación que va de una modalidad que ofrece mayores condiciones de equidad (sólo tiempos gratuitos sin posibilidad de compra de propaganda adicional), a aquella que prácticamente no impone ninguna regulación (ni restricción) para la contratación de tiempos, ni ofrece, por razones reales o formales, garantía de acceso gratuito. En consecuencia, en un extremo del espectro se ubicaría Brasil y Chile, donde toda la propaganda y publicidad electoral de partidos y candidatos tiene carácter gratuito y se transmite en franjas (horarios) predeterminadas, estando prohibida la compra de tiempos o espacios comerciales y, en el otro, quedarían ubicados los cuatro países donde no hay garantía alguna de acceso gratuito a la televisión (Honduras) o no tiene aplicación efectiva (El Salvador y República Dominicana), pero en todo caso tampoco existen restricciones en cuanto a la compra de tiempos o espacios para publicidad electoral.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La panorámica general del inventario de las disposiciones legales sobre el acceso y uso de los medios de comunicación masiva aquí presentado se puede cerrar planteando cuatro consideraciones adicionales:

- Se trata de una temática relativamente novedosa dentro de la agenda política y legislativa de la región, respecto a la cual en muchos casos apenas se empiezan a ensayar (y en otros apenas a debatir), los primeros dispositivos más o menos articulados para regular y hacer frente a una problemática muy compleja, no sólo por sus múltiples manifestaciones y planos de abordaje, sino además por los intereses políticos y económicos que pone en juego: no sólo se plantea el problema de legislar y aplicar la ley por encima de intereses o cálculos políticos propios, sino también y fundamentalmente, de hacerlo contra otros poderosos intereses establecidos. Desde esta perspectiva, el balance empieza a ser alentador, aunque son muchas las asignaturas pendientes, sobre todo en cuanto a las garantías de equidad.
- La debida evaluación de lo alcanzado en materia de regulación del acceso a medios requiere discernirse en el horizonte más amplio de los regímenes de financiamiento y fiscalización con los que necesariamente se articulan y de los cuales forman parte, tarea que desborda los alcances de este artículo, y muy en particular a la luz de sus aplicaciones e implicaciones reales, para lo cual aquí apenas se insinúan algunos trazos muy gruesos, entre los que es importante incorporar las atribuciones formales y las capacidades reales de las autoridades competentes para asegurar su efectivo cumplimiento y sancionar cualquier transgresión.
- Aunque es claro y perceptible que los medios han alcanzado y ejercen una influencia decisiva en la política electoral y, más directamente relacionado con lo que en esta ocasión nos concierne, son un bien cada vez máspreciado para cualquier partido o candidato que quiera ser “visto” o, al menos, “escuchado” por el grueso del electorado, es decir, que albergue expectativas de éxito en sus campañas de búsqueda del voto; no lo es menos que está abierto a debate el asunto de qué tanto gravitan o no (y en qué sentido) la imagen y las frases mediáticas en la determinación de las preferencias del electorado. Desde esta perspectiva, al menos está abierta la posibilidad de que la importancia de las es-

trategias mediáticas para fines electorales (y todo lo que ello comporta en términos de su cotización real y simbólica) esté sobredimensionada.

- En todo caso y apuntando a los desafíos y tareas a futuro (inmediato), tanto el análisis y contrastación de las opciones disponibles para avanzar en la regulación del acceso y del uso de medios durante los periodos y para efectos electorales, como el diseño y aplicación de nuevas modalidades (siempre referidas a condiciones y exigencias propias de cada contexto), demandan y requieren nutrirse más de los insumos que genere un trabajo sistemático de investigación y documentación empírica que no sólo les otorgue un sólido soporte, sino además les permita trascender el ámbito de los actos de fe o la reiteración de lugares comunes que, con frecuencia, signan los debates en la materia.