

# LA REGLAMENTACION DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Por Julio Brea Franco

Sumario.

Concepto.

Medios de propaganda electoral.

Competencia política y campaña electoral.

Por qué reglamentar la campaña electoral.

Alcance de la reglamentación.

Duración de las campañas electorales.

Principios de la reglamentación.

El régimen de libertades públicas.

2. Neutralidad e imparcialidad del gobierno.

3. La igualdad de oportunidades.

El acceso a los medios de comunicación.

El financiamiento de los partidos y candidatos<sup>1</sup>. Acción negativa del Estado.

2. Acción positiva del Estado.

La reglamentación de las encuestas electorales.

## **Concepto.**

Se denomina campaña electoral al período destinado a la realización de la propaganda electoral. Se entiende como tal el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los partidos, alianzas de partidos y agrupaciones de electores con el propósito de hacer conocer y explicar sus principios ideológicos y programas de gobierno así como promover los candidatos que han postulado a los distintos cargos electivos con la finalidad de captar las preferencias de los electores.

La campaña electoral es una fase del proceso electoral. Se lleva a cabo en el lapso que transcurre entre la convocatoria a elecciones y la votación. Generalmente se dispone su término 48 horas antes de la votación para intercalar una "jornada de reflexión" que permita a cada elector, en un ambiente "desintoxicado" de mensajes contradictorios, tomar con tranquilidad la decisión que expresará en la urna.

## **Medios de propaganda electoral.**

Durante la campaña electoral las organizaciones políticas y los candidatos, en el intento de ponerse en contacto con los electores, utilizan varios medios. Celebran marchas, reuniones, y manifestaciones públicas, bajo techo o al aire libre, a las que convocan o tratan de atraer personalmente a electores. Recorren, además, lugares públicos muy frecuentados, empresas, universidades, clubes, asociaciones, sindicatos, etc. o realizan visitas de casa en casa para sostener encuentros directos con los potenciales votantes y así ganar entre ellos prosélitos. Publican libros, revistas, folletos, panfletos, hojas sueltas, afiches, pancartas, carteles, rótulos, y otros medios de publicidad política. Y sobre todo, hacen un amplio uso de prensa escrita, de la radio y de la televisión.

Por la masificación de la política, evidenciada en el aumento considerable de electores como consecuencia de la democratización del voto y su distribución territorial, y por el extraordinario desarrollo tecnológico de los medios de información, las movilizaciones y encuentros personales de los candidatos con los electores no ocupan ya

el lugar central en las estrategias de mercado (marketing) y publicidad política.

Los medios de comunicación de masa (mass media), en especial la radio y la televisión constituyen vehículos de una gran potencia, alcance y eficacia en la proyección de las personalidades de los candidatos y en la promoción de las ideas. Su uso intensivo ha cambiado radicalmente el estilo y el ambiente de la lucha electoral.

### **Competencia política y campaña electoral.**

Para que unas elecciones puedan considerarse libres y competitivas no sólo debe asegurarse que todo el que tenga derecho a votar pueda hacerlo en libertad, igualdad y sin presiones. También se requiere permitir y garantizar tanto la organización como la participación de opciones políticas y candidatos diferentes de manera que pueda verificarse un grado aceptable de competencia.

Esto significa que el elector tenga al menos la posibilidad de escoger entre dos o más opciones. Asegurar posibilidades de competencia política conlleva garantizar, entre otros aspectos: mecanismos equitativos de registro de organizaciones políticas, en especial de partidos, y procedimientos democráticos de postulación e inscripción de candidatos, por una parte. Por la otra, garantizar que esas organizaciones y candidatos puedan acceder al electorado en un ambiente de libertad y de igualdad de oportunidades. De ahí la importancia política que tiene el tipo de reglamentación de la campaña electoral que se adopte y el grado efectivo de su vigencia.

### **Por qué reglamentar la campaña electoral.**

La reglamentación de la campaña resulta comprensible y necesaria. En las sociedades capitalistas modernas los recursos económicos y políticos no se encuentran distribuidos equitativamente. Y si bien el Estado dispone por lo regular de la propiedad de medios de comunicación, estos coexisten con otros de propiedad privada. Ello hace posible que algunos candidatos y organizaciones puedan disponer de mayores recursos y así colocarse en una posición de clara superioridad sobre los demás.

Por otra parte, si algún candidato goza de un tipo de protección a favor, abierto o encubierto, de quienes ejercen los poderes públicos dispone de una considerable ventaja. Esto es aún más posible si no se garantiza la vigencia de un régimen de libertades aplicable a todas las opciones concurrentes a las elecciones. Si esto ocurriese se atentaría contra una verdadera libertad de elección en cuanto podría condicionarse la decisión de los electores.

### **Alcance de la reglamentación.**

Dada la importancia política de la campaña electoral la mayoría de las legislaciones electorales más recientes incluyen en su contenido disposiciones específicas y detalladas al respecto. En algunas no sólo la campaña es definida con precisión, sino que también se determina su duración, fijándose de manera expresa las fechas de inicio y término así como las actividades que pueden llevarse a cabo durante la misma y las garantías que se ofrecen para que ello sea posible. Esta es la tendencia general pero en algunos países, anglosajones principalmente, se mantiene cierta imprecisión al respecto y se deja en manos de los jueces en cada caso concreto la definición de los aspectos específicos.

### **Duración de las campañas electorales.**

Ahora bien, independientemente de las disposiciones legales relativas a la duración de las campañas electorales, en muchos casos las actividades de proselitismo y de trabajo político que despliegan las organizaciones puede ser permanente, semipermanente, o llevadas a cabo fuera del período establecido en las normativas electorales para ello. Esto sucede con las movilizaciones políticas que llevan a cabo los partidos en los períodos interelectorales, en las campañas internas para la nominación de los candidatos, o en la relación permanente que mantienen los representantes con los electores de su distrito en procura de una renovación de su mandato o reelección (en sistemas mayoritarios en circunscripciones uninominales). En estos últimos casos estaríamos en presencia de campañas políticas informales cuyas actividades pueden ser perfectamente lícitas. La diferencia con la campaña electoral propiamente dicha radica en que durante su transcurso se establece un régimen especial en cuanto a libertades y otros aspectos y se ofrecen

garantías para su vigencia. En consecuencia, aun cuando las legislaciones electorales determinan el inicio de las campañas electorales, la realidad es siempre que estas comienzan informalmente mucho antes. Dada la importancia que tiene el proceso de selección interna de los candidatos en los partidos (sea que utilicen el sistema de convención como el de primarias), de la necesidad de proteger los derechos de los afiliados y asegurar la democracia interna en los partidos, es conveniente y aconsejable la reglamentación formal de dichas campañas. No sólo se deben ofrecer garantías después de estos momentos intrapartidarios. Hay que asegurarlas durante las campañas por la nominación en los partidos. De lo contrario se continuaría de espaldas a la realidad.

### **Principios de reglamentación.**

Si bien como ya se consignara, se justifica la reglamentación de las campañas electorales por parte del Estado, cabría ahora examinar los principios en que se fundamenta. Son tres las condiciones que deben ser garantizadas, a saber:

a) Asegurar un régimen de libertades, en especial las políticas, es decir, libertad de expresión, información y reunión para todos los partidos, grupos y personalidades.

b) Mantener la neutralidad e imparcialidad de los entes públicos que pueden influir en los resultados de las elecciones.

c) Dirigir su acción con el objetivo de igualar en lo posible los medios a disposición de los candidatos, esto es, promover la igualdad de oportunidades.

#### **1. El régimen de libertades públicas.**

Este primer principio es una condición de fondo para la celebración de elecciones competitivas. En efecto, se requiere de la existencia de un régimen amplio de libertades públicas, régimen que debe estar presente no sólo antes y durante las elecciones sino que debe ser permanente en el país. La carencia de libertades elimina toda posibilidad de que haya una elección auténtica. Sin respeto de los derechos humanos hablar de elección es una cuestión de mera semántica.

## **2. Neutralidad e Imparcialidad del gobierno.**

Dada la gran cantidad de recursos de que dispone el gobierno, en especial el poder ejecutivo, asegurar institucionalmente de que éste no participe o favorezca a los candidatos de su preferencia, es un aspecto vital para la celebración de elecciones competitivas. En efecto, es tal su potencialidad de influencia que unas elecciones pueden resultar viciadas si se crea un ambiente de favoritismo en beneficio de una de las opciones políticas concurrentes.

Para asegurar esa neutralidad se utilizan, entre otros medios, las condiciones inelegibilidad. Por ejemplo, no pueden ser postulados ni mucho menos inscritos como candidatos quienes ocupan posiciones en la estructura del Estado que le permitan influir o manipular recursos en su favor. Por otra parte, se pone particular énfasis en evitar que los recursos del Estado sean utilizados en la campaña de los candidatos oficialistas. En países con un bajo nivel de institucionalidad estos resultan ser problemas cotidianos en las contiendas electorales.

Muchas veces esta parte específica de la normativa electoral no se aplica plena y eficazmente. Por ello la vigilancia de los medios de comunicación resulta muy importante para la denuncia de los eventuales excesos y del ventajismo político.

## **3. La Igualdad de oportunidades.**

Pero aun en la hipótesis que exista un régimen de amplias libertades, y que se asegure la imparcialidad de los poderes públicos, ello no conlleva que los candidatos y grupos que tercian en las elecciones dispongan de una igualdad de recursos para acceder y presentar sus opciones al electorado.

Naturalmente, ésta última condición no puede interpretarse en términos absolutos. En efecto, una completa igualdad es prácticamente imposible. Obviamente existirán candidatos con una mayor base social o popular que otros, o también puede darse el caso de candidatos con un menor seguimiento popular pero que dispongan de cuantiosos recursos.

De lo que se trata, entonces, no es de lograr una igualdad total, plena, sino mas bien una igualdad de oportunidades. Que los recursos guarden cierta proporción con el apoyo popular con que cuenta cada una de las opciones concurrentes. Evitar, en otros términos, que un partido o un candidato sepulte con su propaganda a los demás. Claro está: hay que señalar que no siempre disponer de muchos recursos es una carta de triunfo electoral. En efecto, también incide la calidad comunicativa de los mensajes y de su oportunidad, en una palabra, el grado de efectividad de la inversión publicitaria.

En este sensible aspecto las cuestiones más reglamentadas en las leyes electorales suelen ser fundamentalmente dos: a) facilitar el acceso a los medios de comunicación de masas; b) ofrecer subvenciones o financiamiento público a los partidos.

### **El acceso a los medios de comunicación.**

Ante todo resulta importante garantizar el acceso a la radio y a la televisión. Tanto en los países en que existe un monopolio estatal de la radioteledifusión (como por ejemplo en Europa, aun si en la actualidad se verifica un proceso de liberalización al respecto) como en aquellos en que los medios de comunicación son de propiedad privada.

En el primer caso se procura que la asignación de espacios para programas de contenido político en las emisoras estatales se distribuyan de manera equitativa entre todas las opciones. Ahora bien, es imposible ceder espacios a todos los candidatos. Resulta prácticamente imposible dada la cantidad de candidatos que se presentan en unas elecciones. Lo que se hace es entonces asignar los espacios a los partidos políticos y de esta manera se agrupan los candidatos. Los criterios para asignar los espacios son muy diversos y varían según los países. Se puede hacer por el número de candidatos postulados, por la fuerza de que dispongan los partidos en las asambleas parlamentarias, o por la cantidad de votos obtenidos en la última elección.

El hecho de que el Estado ceda espacios en la radio y televisión oficial puede conllevar la prohibición paralela de colocar publicidad electoral pagada en dichas emisoras así como también el mantener y controlar una cuidadosa neutralidad informativa en los programas noticiosos

cotidianos en esos medios de propiedad pública. Finalmente, en el caso de países en que los medios de radio y televisión son explotados por empresas privadas las cuales pueden vender espacios comerciales a candidatos y a partidos para su propaganda electoral se trata de garantizar que ofrezcan un tratamiento igualitario para todos los candidatos.

En Estados Unidos, por ejemplo, se han adoptado una serie de procedimientos que tienden a garantizar una relativa igualdad en este aspecto. Al respecto se pueden citar, las denominadas cláusulas de tiempo igual y la de honestidad. Según la primera las emisoras están obligadas a conceder a todos los candidatos las mismas condiciones de publicidad, tales como costos, tiempo de emisión, etc. sin conceder ventajas especiales a ninguno en particular. La cláusula de la honestidad obliga a las emisoras llevar a cabo una política informativa imparcial.

Pero aun con todas estas medidas las diferencias entre candidatos ricos y pobres no se logran obviar a plenitud.

### **El financiamiento de los partidos y candidatos.**

Con respecto a la subvención o financiamiento público de los partidos el Estado puede asumir dos líneas de reglamentación: una de carácter negativa y otra positiva.

#### **1. Acción negativa del Estado.**

De acuerdo al criterio negativo o acción restrictiva del Estado, éste se preocupa de fijar topes a la cantidad de recursos que puedan utilizar los candidatos en una elección. Para asegurar que estos límites se cumplan, se fiscalizan las cuentas de gastos electorales tanto de los candidatos como de los partidos y se exige además que las donaciones se hagan de manera pública. Otros mecanismos consisten en prohibir las donaciones provenientes de empresas, bancos y corporaciones en general, limitándolas a las personas físicas y a la vez estableciendo sumas topes de dinero para uso electoral. Se ha demostrado que controlar el dinero en la política resulta una tarea muy difícil pero es preferible intentar su reglamentación que dejarlo a la libre competencia del mercado capitalista. Las necesidades de control aumentan si se



piensa que recursos provenientes de actividades ilícitas, como el narcotráfico por ejemplo, son utilizados en las campañas electorales con el fin de controlar posiciones de poder por medio de la "compra" previa de candidatos.

## **2. Acción positiva del Estado.**

Pero la tendencia más generalizada en las legislaciones es la del financiamiento estatal. En esto consiste la acción positiva del Estado que de manera directa o indirecta cede recursos a los candidatos y organizaciones políticas para darles una base común de lanzamiento.

Entre las formas de contribución que pueden encontrarse en el derecho comparado esta el reembolso de los gastos electorales en que hayan incurrido los candidatos luego de celebrada la elección, por ejemplo, por concepto de impresión de carteles y afiches. En este caso se asigna a cada candidato una suma igual, independientemente de su fuerza política. También en algunas legislaciones se establece el reembolso de gastos electorales generales sin especificar el objeto pero en estos casos deben guardar una proporción a la cantidad de votos obtenidos en la elección.

Otra manera de financiar consiste en establecer un fondo partidario permanente nutrido con un porcentaje de los ingresos ordinarios del Estado. Según este mecanismo los recursos son repartidos de manera combinadas: una porción menor en partes iguales entre todos los partidos registrados y la otra mayor distribuida en proporción a la votación obtenida en la última elección por cada partido. Conceder franquicias postales y telegráficas y exenciones de impuestos para la importación de equipos y vehículos a candidatos y organizaciones constituyen otras maneras de financiamiento indirecto.

La finalidad de todas estas disposiciones es que el dinero no sea origen ni causa de desigualdad. Demás está decir que esto nunca se cumple. Las necesidades de dinero en las campañas electorales es inmensa y los costos van cada vez en aumento de manera tal que superan con creces los aportes financieros que candidatos y partidos pudieren recibir del Estado.

Pero de todas maneras este financiamiento público se justifica por el papel protagónico que desempeñan los partidos políticos en las elecciones. Como consecuencia de ello, el Estado admite cada vez más su responsabilidad económica en relación a los gastos en que incurren en la realización de la propaganda electoral.

### **La reglamentación de las encuestas electorales.**

La publicidad y las encuestas electorales son partes vitales de los procesos eleccionarios modernos. Dada su creciente importancia la reglamentación de las campañas electorales incluye también la disciplina de estas actividades.

Con las encuestas o sondeos electorales se busca conocer la opinión o preferencias de un conjunto de electores, seleccionados al azar mediante el procedimiento de muestreo, a los que se le formulan preguntas sobre determinados candidatos, organizaciones políticas o situaciones electorales. De los resultados de dichas investigaciones se infieren, con un margen de error bastante bajo (alrededor de un 5%), la opinión de la totalidad del electorado, es decir lo que en estadística se denomina el "universo".

El objetivo de las encuestas y sondeos políticos puede ser múltiple: predecir el resultado de una elección, servir como una especie de radar o canal de retroalimentación (feedback) de la estrategia propagandística que ejecuta un partido o candidato para determinar su efectividad y aplicar los correctivos necesarios en las imágenes que proyectan. Pero también se pueden utilizar como un medio inescrupuloso para confundir y manipular la opinión pública.

La conducta del elector constituye un factor que se acomoda muy bien a la posibilidad de estudio. En efecto, se puede determinar con bastante exactitud quienes, como y por qué votan los electores. Es decir, los estímulos que condicionan el comportamiento y la participación política. Además este conocimiento se facilita ya que los datos son susceptibles de cuantificación y codificación.

Hoy día es impensable la ocurrencia de elecciones sin que alguno de los competidores auspicie o lleve a cabo encuestas de opinión. Es más, incluso medios de comunicación, periodísticos prestigiosos o emisoras de radio y televisión, alineados o no con determinados candidatos, las encomiendan para ofrecer los resultados a sus lectores y usuarios.

La historia de los sondeos electorales demuestra desde sus comienzos los intentos de instrumentalizarlos con propósitos políticos concretos. Por ello se ha impuesto la necesidad de reglamentar su elaboración y publicidad. En efecto, se trata de garantizar la seriedad y el rigor científico con que deben de realizarse por expertos titulados, y para fines de publicidad de los resultados, exigir precisar una serie de especificaciones entre las cuales:

a) La denominación y domicilio de la entidad, pública o privada, o de la persona física que la hubiere realizado así como de aquella que la hubiere encargado.

b) Características técnicas de la encuesta, que incluya las siguientes informaciones: método de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha en que se realizó del trabajo de campo.

c) El texto íntegro de las preguntas y cuestiones planteadas y número de personas que no contestaron a cada una de ellas.

Pero aun así es oportuno y así se consigna en las legislaciones electorales modernas, prohibir su publicación cierto tiempo antes de la votación. La prohibición cubre un período de tiempo razonable de manera de no perjudicar los propósitos científicos de las encuestas pero sí evitar que su publicación influya a condiciones la decisión de los votantes.

Si las normativas electorales ponen término a la propaganda electoral en todas sus manifestaciones cierto tiempo antes de la votación, si en todo momento se prohíbe la fijación de carteles, símbolos, etc. de los diversos candidatos en los lugares próximos a los locales de las juntas, casillas o mesas receptoras de votos, resulta entonces contradictorio

permitir que se publiquen las predicciones electorales sin fijar también un plazo anterior a las votaciones. En España, por ejemplo, se prohíbe la publicación y difusión por cualquier medio de comunicación de los resultados de sondeos o encuestas durante los cinco días anteriores al de la votación.

### Bibliografía.

1. De Carreras, F. Valles, Jose. Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales. Barcelona: Editorial Blume.
- 2 De Esteban, J. et. Al. El proceso electoral. Barcelona: Labor, 1977.
3. Duverger, M. Instituciones políticas y derecho constitucional. Barcelona: Ariel, 2a. ed., 1970 (La representación popular y la elección, pp. 114 177).
4. Eulau, H. "Análisis del comportamiento político". En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid: Aguilar, tomo 2, pp. 545 555.
5. Harriou, A. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona: Ariel, 1971 (La organización de elecciones libres para designar a censores de los gobernantes y a los gobernantes mismos). pp. 249 307.
6. Heard, Alexander. "Financiación de la actividad política". En: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid: Aguilar, tomo 4, pp. 788-793.
7. Loewenstein, K. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, (Controles interórganos del electorado frente al gobierno y el Parlamento, pp. 326-352).
8. Mackenzie, W. J. M. Elecciones libres, Madrid: Tecnos, 1962.
9. Senato della Republica. Disciplina dell ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica Federale Tedesca. Roma: Tipografia del Senato, 1970.

10. Stokes, Donald E. "Compartamiento electoral". En: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid: Aguilar, tomo 2, pp. 537-544.

11. Wojtek, Pankiewicz, A. Finanziamento publico dei partiti. Milano: Giuffre, 1981.

JURISPRUDENCIA