

Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación

Juan Rial

I. Introducción

La política, actividad que, pese al crecimiento de la participación, sigue residiendo en la toma de decisiones que suponen “acuerdos y disensos entre caballeros”¹, continúa realizándose primordialmente en gabinetes ministeriales, comités, salas de comisiones, hemiciclos parlamentarios, pero necesita la amplificación y la alimentación que proveen los medios de comunicación social. Sin embargo, la actividad política necesita legitimación diaria y no sólo ajustarse a la legalidad proveniente de un acto electoral reiterado periódicamente. Esa legitimidad se da a través de la aparición en los medios. También ellos son protagonistas de las campañas electorales, por la gran parte de la acción política de nuestro tiempo que tiene por escenario las muy diversas formas de audio y video.

En el siglo XIX los actos de masas en grandes plazas, los discursos desde balcones de sedes partidarias o de casas de gobierno, así como las reuniones numerosas en grandes locales partidarios fueron las manifestaciones primordiales de la política para demostrar fuerza y obtener la adhesión de la ciudadanía. Hoy, con una forma de vida que ha implicado la división de la sociedad en segmentos heterogéneos y con pautas culturales diferentes que implican otra territorialidad y otra forma de relacionarse con el trabajo, con el entretenimiento, con la vida diaria, los medios de comunicación masivos han asumido un papel dominante, tratando de sustituir la falta de homogeneidad que proporcionaba antes la movilización

¹ Utilizamos la fórmula tradicional pero, obviamente, la política incluye a las damas.

política cuyos escenarios eran las calles, plazas o grandes auditorios utilizados por los partidos políticos.

Los medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a un comicio, los ritmos y los temas de una campaña e influyen en el conocimiento de los candidatos y en la trasmisión de sus mensajes. También fijan la agenda de discusión política para el gobierno y para la oposición en los períodos inter electorales. En sus espacios se suele ganar o perder la legitimidad que permite o no una gobernabilidad eficaz.

La agenda política que conforman los integrantes de la clase política, las instituciones de la sociedad y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el campo de la acción cívica y los propios medios, a través de su posición editorial, es retroalimentada por el estudio de la opinión pública a través de encuestas y estudios cualitativos, cuyo resultado pasa a ser parte de la constantemente renovada agenda pública al ser difundidos por los medios de comunicación.

Los medios conforman estructuras culturales que informan, entretienen, educan, manipulan y forman el parecer de la población. Son, a la vez, empresas comerciales de servicios, que buscan lucro a través de sus actividades corrientes, independientemente de los cambios que se registren en la escena política. También son importantes actores políticos. Expresan los intereses económicos y sociales de quienes los controlan y sus aliados. Los medios proveen una escena en la cual el político “representa” frente a la población, permitiendo la manipulación de símbolos con una capacidad de amplificación enorme, encontrando al individuo en su intimidad, sin necesidad de que éste tenga que transformarse en parte de una masa como en el pasado, cuando para ser parte de la acción política debía estar en las movilizaciones callejeras. Estas últimas no se abandonaron, pero pasaron a ser parte del espectáculo mediático. Se hacen para que las registre la televisión, o se cuente de su realización en la radio o los periódicos.

Aunque actúan directamente buscando una incidencia práctica, los medios también inciden en forma “negativa” cuando se apela al silenciamiento de una cuestión a discutir, buscando que el tema desaparezca de la agenda pública. En los medios se expresan indirectamente los concesionarios que tienen el control de una onda radiomagnética que por lo general es propiedad del Estado, o directamente los periodistas que trabajan en los mismos, así como los dueños de los medios impresos.

La representación institucional asumida por los partidos y los órganos previstos por las Cartas Magnas (los parlamentos), es propia de una sociedad, una economía y un estadio tecnológico superado, pero que no ha encontrado todavía un sustituto adecuado. Hoy la gran batalla política en los regímenes democráticos se disputa en los medios de comunicación día a día, y muy especialmente en los tiempos electorales.

En este tiempo el político exitoso debe ser un comunicador, alguien con capacidad de enamorar a la cámara y encantar los micrófonos. Debe influir para lograr que el “priming”, esa “imprimación” que los medios imponen a la opinión pública, sea favorable a sus intereses, creando una agenda pública que le permita llevar adelante sus decisiones de gobierno u obtener un buen resultado electoral. Tiene que lograr que esa agenda presente en forma favorable sus posiciones y a su persona, de ahí la importancia de las encuestas acerca de la popularidad y la confianza

en los líderes e instituciones políticas. Al mismo tiempo, el político debe tratar de remontar corrientes adversas impuestas por la comunicación de sus adversarios, saber dónde están los límites de un discurso creíble y también encontrar el tono adecuado para discrepar con la opinión pública, especialmente en temas escabrosos, como los económicos y los referidos a las políticas sociales, sin llegar a enfrentarla totalmente, pues ésta representa el sentimiento de un electorado que siempre quiere beneficios y derechos y no acepta tener que enfrentar costos y obligaciones.

Nos estamos refiriendo más al político que al partido. El partido ha pasado a un segundo plano, pues se trata del tiempo de la política personalizada, del líder que ha pasado a ser percibido como más importante que la máquina partidaria. En América Latina, en las décadas recientes, el decaimiento de las definiciones ideológicas y la desaparición de los partidos que encuadraban simpatizantes y militantes han acentuado la política puramente personalizada. El líder siempre ha tenido una posición privilegiada sobre cualquier estructura organizada, pero, últimamente, ante los cambios registrados en el papel del Estado, en el de la política y los partidos, se han acentuado estas formas personalizadas, donde se han creado máquinas al servicio de un líder, caracterizadas, muchas de ellas, por ser efímeras, por ser sólo el vehículo de la persona que circunstancialmente logró captar mayorías en la escena política. Es notorio el desajuste que se ha producido entre institucionalidad y prácticas políticas cotidianas, debido a los cambios que se producen constantemente en la sociedad. Entre ellos se registra la situación de los medios de comunicación, que sólo recientemente merecieron la atención de los legisladores y los hacedores de la política, al comprobar su importancia.

Si se hubiese pedido a un observador de una sesión del parlamento de cualquier país en los años cincuenta y sesenta del siglo XX que relatase cómo transcurría la misma, presumiblemente habría contado que una buena parte de los legisladores no atendía al orador de la sesión plenaria, que muchos comentaban entre ellos, o leían el diario, que si la sesión era larga y tediosa algunos dormitaban en sus bancas frente a ceniceros llenos de colillas y tazas de café, o que muchas de las bancas estaban vacías, manteniéndose el quórum mínimo. Tal descripción no es muy diferente de lo que ocurre hoy en día, donde habría que agregar el constante uso de teléfonos celulares, sólo que entonces no había cámaras de televisión impiadas que registraran esas intimidades. Con ello el parlamento y las viejas prácticas fueron cayendo en una constante deslegitimación. A esto se agregó la necesaria preeminencia del Poder Ejecutivo en el manejo de los asuntos públicos, que hizo que la institucionalidad representativa cayese en su prestigio frente a la población. Como contrapartida, el político tuvo que dirigirse directamente a la ciudadanía, y para eso recurrió al uso creciente de la comunicación social.

El político tuvo que aprender a utilizar nuevos registros de voz y manejar nuevos tiempos. El gesto fuerte y la voz atronadora, propia del balcón o la plaza pública no tienen cabida en la radio, un medio cálido, íntimo. Los gestos ampulosos propios de la plaza deben modificarse al enfrentar el medio frío, la cámara de televisión. El discurso de la plaza podía llevar un tiempo largo y más aún el que se pronunciaba en el recinto parlamentario, pero no tiene cabida en los tiempos de la radio actual, pautada por tandas publicitarias y por programas acotados, y menos

por la televisión, donde los segundos valen mucho dinero y lo máximo a usar para un mensaje político es un minuto. Los viejos recursos sólo tienen cabida cuando son parte del espectáculo que se da en la calle, tendiente a la exaltación emocional, pero cuyo fin es sólo la palabra y el gesto efectista que puede ser recogido en escasos segundos por la cámara de TV o la grabación de radio.

La vieja fórmula representacional no puede mantenerse sin correcciones en tiempos de crecimiento de la participación, así sólo sea por la vía pasiva de conformar una audiencia. La organización institucional, la fórmula política apelando a la terminología de Gaetano Mosca², dominante hoy en día, es sólo una: la democracia representativa, la que convive con una serie creciente de mecanismos de democracia semidirecta y con la retórica constante en pos de una democracia participativa. Ésta, en la práctica, convive con mecanismos informales de uso diario que apuntan a crear una estructura de comunicación social constante.

Los actuales regímenes democráticos se crearon en tiempos en los cuales los medios dominantes eran los escritos. La prensa partidizada llegaba sólo a una parte de la población, pero también en el siglo XIX un sector muy importante de ésta no tenía derecho a voto y buena parte de la gente era iletrada. Con el avance de la educación básica y con el cambio tecnológico y los requerimientos de la industria, tras la expansión de la ciudadanía, el político y las organizaciones políticas, los partidos, debieron alcanzar a un público mayor. Se apeló a la ecuación partido + imprenta + diario + escuela en una primera etapa.

Avanzado ya el siglo XX se llegó a los grandes actos de masas escenificados con canciones transmitidas por altavoces, ropa especial para los militantes (dadas las tendencias de los años treinta podía llegarse a la utilización de uniformes de estilo militar) y el discurso del líder o líderes. En esos tiempos se trataba de llegar a vastos sectores de la sociedad percibidos y autopercebidos como homogéneos.

Hoy el político debe alcanzar a muy diversos sectores que, cada vez más, difieren en sus intereses y formas de vida. Los medios son un gran homogeneizador pero, al mismo tiempo, también un segmentador. Los programas de radio y televisión tienden a acercarse a un sector social, de edad o de género más específico. Con ellos se busca alcanzar a los diversos sectores sociales y éstos están bajo el impacto de efectos de demostración diversos que apuntan a crear opiniones y actitudes, especialmente hacia el consumo. Entre ese consumo también está el de ideas o simpatías hacia partidos o más específicamente sobre dirigentes de los mismos. Para el político que sabe cómo dominar los nuevos medios se abre la parafernalia de nuevos recursos a su disposición: la radio, la televisión en todas sus formas (abierta, por cable o satelital), los diarios y revistas, las gigantografías que se colocan en sitios importantes de la ciudad y recientemente internet. El gran medio masivo es la imagen. Permite el conocimiento e “imprimir” en el público imágenes que sientan las bases para una actitud de simpatía o rechazo. Esta primera manipulación simbólica para la que se usa la televisión, se amplifica con la radio que permite seducir con la voz y también, si el tiempo es mayor, apelar a argumentos de debate. La gráfica afirma los símbolos al volverlos fijos durante más tiempo. La prensa permite también debatir con mayor profundidad. A ello se agregan actos

² Mosca, Gaetano (1939), p. 2.

precisamente escenificados y destinados más a ser difundidos por la televisión que a ser por sí mismos piezas de propaganda. El de las páginas web o los grupos de discusión en internet también son recursos para el político y el partido, así como el envío de correo “personalizado”, sea por vía electrónica o tradicional. De este modo el político y los partidos pueden elegir diversas formas de acercarse a distintos públicos.

En el pasado el control de los circuitos de comunicación era relativamente más sencillo al ser una política letrada de élites o, a lo sumo, una de masas homogeneizadas a través de un movimiento de corte autoritario que podía ir desde el populismo al totalitarismo. La escritura, el periódico, revista, folleto o libro circulaban entre los sectores de élite y se complementaba con la escuela como organización socializadora. La masificación se daba a través de un contacto directo entre liderazgo y masa, y sólo en la primera fase la radio sirvió de amplificador, aunque todavía no era sustituto de la concentración en la calle para las grandes masas.

Hoy el político no sólo debe negociar con los medios por un espacio, sino que debe aprender diversos géneros para poder comunicarse, debe ser un políactor/actriz. Así, algunos intervienen en programas de TV de carácter cómico, de gran audiencia en los sectores populares y participan en el show, en otros casos cantan o bailan. También son parte de almuerzos, de programas de cocina y hasta de modas, demostrando en ellos sus “habilidades”. El político se ve sometido a la necesidad de interpretar un personaje más en la industria del info-entretenimiento. Debe aceptar un cambio en la conformación de los símbolos políticos. Los antiguos, referidos a identificación con colectivos, tales como clases, han perdido trascendencia y hoy hay que hablar de lo cotidiano. El dirigente partidario debe “representar” al ciudadano medio, a esa mayoría que quiere expresar su voz, aunque sea “oblicuamente” a través de “alguien como uno”. El poder es difícil de obtener mediante una concepción identitaria de la organización política. Por el contrario, se trata de poner en marcha concepciones “sumatorias”, donde se intenta agregar el máximo de voluntades a partir de una ligera plataforma edificada con base en la comunicación social.

Obviamente esto va más allá del mero uso de los medios sociales de comunicación como transmisores. Se trata, en principio, de crear una “máquina” de comunicación que pueda utilizar esos medios.

También estamos en el tiempo de un Estado que ya no tiene la capacidad de regular la sociedad que dispuso en el fenecido siglo XX. Para poblaciones afectadas por problemas de desempleo y por la fuerte incertidumbre que éste genera, el político y el partido no hacen lo que presuntamente deben, o sea, velar por los intereses de sus representados. En buena parte de los países el Estado fue el alfa y omega de la vida cotidiana, sea bajo formas de Estado de bienestar, o simplemente como Estado asistencial. Su instrumentación varió entre el universalismo que prescribía la norma y el clientelismo, que poco a poco devino “horizontal”, al atender no sólo a personas individuales sino a vastos grupos de personas pertenecientes a los sectores subalternos, cubrió las demandas de importantes sectores de la sociedad que hoy no tienen ese referente como fuente de auxilio para sus problemas.

El Estado protector de los sectores subalternos ha decaído en su acción y hoy

la política y los políticos son fuente de desencanto. Tampoco ese político dispone de herramientas para practicar el clientelismo, especialmente el de carácter horizontal que abarca a vastos sectores. También es acusado de practicar o, en el menor de los casos, de encubrir actos de corrupción, o es percibido como parte de un grupo que sólo se interesa por sí mismo y sus luchas fraccionales de poder. Todos estos vicios propios que van a la cuenta de los partidos son amplificadas por los medios que venden noticias. El político y sus escándalos lo son. No lo es, o sólo en menor medida, aquello que refiere al cumplimiento de su deber, aspecto del que el político se queja amargamente. Es que, durante largo tiempo, tanto los populistas como los autoritarios sólo mostraban éxitos y ninguna clase de problemas. El péndulo, en tiempos de libertad, se corre hacia el otro extremo.

La representación institucional y simbólica se han divorciado y hoy la tarea del político y de las organizaciones partidarias es tratar de llegar a un arreglo, un pacto, con quienes manejan primordialmente la segunda. Los medios son los grandes protagonistas. Hasta el presente los arreglos entre los dos sectores distan de ser satisfactorios.

II. La libertad de información y equidad en la competencia

En las páginas de *El Federalista*³, y en su práctica como político, Madison sostuvo la necesidad de evitar los peligros que Hamilton visualizaba: que un sector mayoritario oprimiese a las minorías y que tampoco ocurriese lo contrario, que las minorías tuviesen de “rehén” a mayorías, fenómeno este último que Tocqueville denominó la “tiranía de las minorías”⁴. La mayoría, para serlo, debe ser legítima y razonable, no puede imponerse a todos los intereses de la minoría sin tenerlos en cuenta. De ahí que una definición moderna de democracia se acerca a la descripción realizada por Robert Dahl que denomina “poliarquía”⁵.

Madison, sin embargo, también consideraba que todos los ciudadanos de una república debían incidir en la toma de decisiones. La afirmación se hacía en tiempos en que la ciudadanía era restringida y elitaria. El reclamo entre libertad e igualdad se ha inclinado siempre en favor del aspecto libertario. El refraseo de la igualdad en la forma de equidad, o sea de oportunidad y acceso para llegar a tener la misma posibilidad por parte de todos, es una forma de tratar de retomar los términos de la cuestión expresada en las famosas tres palabras que sintetizaron los fines de la Revolución Francesa. La elección supone una expresión igualitaria de la ciudadanía, pues cada persona tiene un voto. Pero esa igualdad primaria puede verse como una inequidad si quienes compiten en la elección no disponen de las mismas oportunidades para poder ser conocidos y, por consiguiente, captar la voluntad del electorado.

La organización institucional representativa se basaba, precisamente, en la idea de lograr mayorías razonables que tuvieran en cuenta los diversos intereses. Se

³ Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John (1999).

⁴ Véase al respecto, De Tocqueville, Alexis (1995).

⁵ Véase al respecto, Dahl, Robert (1971).

trataba, en términos de Madison, de “revisar y extender [las opiniones públicas primarias] pasándolas por intermedio de un cuerpo elegido por los ciudadanos”. Con ello se buscaba eludir los impulsos de momento o las inclinaciones temporarias, que normalmente pueden tener sectores amplios de la población que reaccionan emocionalmente frente a hechos que les afectan en su vida cotidiana.

Cuando se crean las formas republicanas, durante el tiempo de la revolución noratlántica, las facciones eran mal vistas y por eso los partidos recién comenzaron a aceptarse legítimamente como actores en el campo político a fines del siglo XIX, llegando a principios del siglo XX a ser parte esencial del sistema político cuando Kelsen refirió a este sistema de “partidocracia” en su estudio de 1932⁶.

Hoy el péndulo se ha corrido nuevamente y, si bien los partidos y movimientos siguen existiendo y en algunos países, donde la estructuración de la vida política ha perdurado más, continúan siendo el referente principal, en otros se ha personalizado y el actor principal ha pasado a ser el dirigente, el líder.

El reclamo de libertad de información para las diversas fuerzas políticas partidarias ha crecido constantemente con el proceso de desarrollo de la democracia. Dado que poco a poco la principal actividad de los partidos consiste, precisamente, en ganar elecciones y la misma supone un fuerte acceso a los medios de comunicación social, uno de los reclamos primarios refiere a la necesidad de poder acceder a los mismos y a que exista equidad en el tratamiento de las diversas fuerzas partidarias.

La libertad de información presupone que cada fuerza partidaria puede expresar sus puntos de vista ideológicos y programáticos a través de sus dirigentes a todos los ciudadanos. La equidad parte de la idea de que todos tienen oportunidad de ser vistos, que hay un mínimo de tiempo y espacio que debe disponer cada fuerza política en los medios, y que el tiempo y espacio debe ser dado de acuerdo con la representatividad que tienen las fuerzas políticas en la ciudadanía, hecho medible, sea por medio del apoyo que reciben a través de encuestas de opinión pública, o en la instancia de los comicios cuando cada fuerza es fácilmente mensurable por el número de votos que obtuvo.

En la práctica estos principios de equidad son difíciles de cumplir. Los intereses de quienes están a cargo de los medios de comunicación suelen introducir sesgos. Los dueños de los medios, sean grupos familiares o colectivos (sociedades anónimas) se enlazan con grupos económicos o ideológicos y eventualmente políticos. Si bien la propiedad puede ser colectiva, quienes controlan el paquete accionario tienen un mínimo común denominador de intereses que hacen que tengan preferencias por cierto sector o sectores en detrimento de otros. Si bien puede admitirse el pluralismo en la información se suelen privilegiar espacios o tiempos en favor de una corriente. Sin embargo, poco a poco, sea por la vía de una autorregulación impuesta por los propios medios, o por imposiciones legales, hay una mayor equidad en el tratamiento de las diversas fuerzas partidarias.

Los dueños de medios pueden asegurar al personal profesional, particularmente a los periodistas, condiciones de trabajo que permitan un tratamiento pluralista de la información, pero cualquiera que haya trabajado en medios sabe que hay

⁶ Kelsen, Hans (1999); Manuel García-Pelayo (1986).

formas de presión para poder inclinar la balanza hacia un determinado lugar. El grado de libertad depende del contexto global del país, de la coyuntura y la cultura impuesta en el medio.

Los partidos políticos, al tener que enfrentar a una opinión pública que por lo general suele serle adversa⁷, no tienen la fuerza necesaria para imponer equidad en los medios, porque, además, no hay una acción de conjunto entre ellos, pues la misma supone la pérdida de una posición de privilegio para una o más fuerzas en favor de las que están en posición subordinada. No hay posibilidad de una acción corporativa para la clase política, simetría que, en general, favorece a los medios, que sí pueden adoptar esa posición.

Para los medios, el crecimiento de su prestigio en tanto instituciones que proporcionan voz a diversos sectores, especialmente para aquellos que no la tienen, les da más poder y les permite enfrentar al “establishment” político con más éxito. Obviamente, a partir de allí defender ciertas posiciones, que no tienen por qué ser partidarias, pero sí de defensa de ciertos intereses que pueden ser más afines con una organización política que otra, les es más fácil. Una conducción inteligente en un medio de comunicación social, especialmente audiovisual, que da espacios y tiempos a todos (aunque sea con sesgos diferentes) los pone en la mejor de las situaciones. Por ahora esta voz prestada por los medios les permite captar buena parte de la confianza pública, pero entraña un problema de futuro: al simplemente ser voz y no actuar para resolver, finalmente el instrumento puede pasar a ser intrascendente. Por ahora no se percibe ese efecto porque todavía muchos creen que aparecer en una pantalla o propalar la voz en un micrófono permite influir sobre los que deciden. A veces ocurre, especialmente cuando se trata de casos en los que es evidente que el denunciante debe ser contemplado inmediatamente. Pero en esa función el medio actúa más como un “ombusperson” que como un medio que puede tomar decisiones.

A la vista de estas contradicciones estructurales entre medios y partidos se recurre a otro juego: imponer reglas comunes para todos de modo que regulen la relación entre los partidos y los medios. Especialmente los opositores buscan formas en las cuales el Estado intervenga, por medio de la legislación, para permitir que el acceso a los medios sea más equitativo.

III. Código ético, autorregulación y derecho de réplica

Responsabilidad social del medio

En general se presupone que cada medio debe tener un código de ética que va más allá del tema exclusivo de las elecciones y el relacionamiento con los partidos. Pero, salvo en ámbitos evolucionados, ese código es inexistente. En los medios escritos es más común que exista un código de ética y en algunos casos se dispone de un “ombudman de los lectores” o un consejo independiente que fiscaliza lo que

⁷ Por lo general la ciudadanía valora que los partidos no tienen un papel fuerte en tanto expresión de los intereses de la sociedad, y que buena parte de los integrantes de la clase política sólo buscan defender pura y exclusivamente sus intereses personales.

se publica en el medio. Por lo general, no hay equivalentes para la radiodifusión o la televisión. En algunos casos, las asociaciones de radiodifusión o “televisación” pueden cumplir esa tarea.

El código de ética, cuando existe, suele indicar que el medio dará voz a todas las partes interesadas en un tema, que de acuerdo con las reglas del arte, cuando se trata de puntos que involucran denuncias, debe comprobarse previamente que los hechos en que se basan los alegatos correspondan a la verdad, lo que supone comprobar fuentes previamente y que esa actividad no debe llevar a un tipo de propaganda negativa.

En el ámbito político los códigos no son neutrales. Se defienden valores, tales como los derechos humanos en toda su extensión, por lo cual no es aceptable dar voz a posiciones que difundan planteamientos tendientes a su violación. Tampoco se acepta que se atente contra la fórmula política básica. Pero los códigos deben estatuir una posición apartidaria. Dentro del marco aceptado caben diversas interpretaciones y todas son admisibles. Lo que normalmente sigue en un código son las referencias a las formas que son aceptables.

Los medios tratan de promover el debate entre las posiciones. Si bien se trata de conducir la discusión de modo que tenga un nivel adecuado, evitando caer en insultos o planteamientos radicales que implican la ausencia de posible comprensión, aún dentro de la discrepancia se admite el derecho de réplica de quienes se sienten aludidos, sólo a los efectos de clarificar el punto y no para profundizar la controversia en un sentido negativo.

Las leyes de prensa, por lo general, son resistidas por los medios y el gremio periodístico, dado que obviamente siempre suponen alguna cortapisa para su actividad profesional. Sin embargo, en muchos casos son necesarias como forma de evitar los excesos de la prensa que no sigue códigos de ética y cae en el amarillismo. Al obligar al derecho de respuesta o exponer al medio a un juicio por difamación o injurias, se impide que éste sea utilizado como un arma de lucha política, especialmente en la fase de la propaganda negativa hacia el adversario.

En la práctica, en la mayoría de América Latina no hay un código de ética para los medios masivos, especialmente los de radio y televisión.

IV. Neutralidad o partidismo en los medios. ¿Debe haber o no una línea editorial?

En el período de construcción de la fórmula democrática en Europa Occidental, la prensa escrita por lo general era de carácter partidario. Casi todos los grandes medios representaban a una corriente determinada y no sólo por medio de su línea editorial, sino también por la cobertura de noticias, la cual podía llegar a tener ese sesgo. En algunos casos podía no ser precisamente la voz de un partido sino de una corriente ideológica. En América Latina se avanzaba por la misma vía, por lo que los grandes diarios seguían dos orientaciones: unos eran liberales, pro-laicos, anticlericales y otros apuntaban al conservadurismo católico.

La aparición de diarios cuya orientación fue predominantemente comercial hizo que este tipo de medio tuviese que adaptarse, de modo que sólo en la página

editorial se hace presente en forma fuerte la posición del periódico. La cobertura de noticias tendió a ser más equilibrada, aunque el espacio que se otorga, la titulación y la ubicación en las páginas del periódico, así como las omisiones, fácilmente denotan las preferencias y posiciones del mismo frente a lo que ocurre en el país.

Los periódicos partidarios o que apuntan fuertemente en su cobertura informativa hacia una sola corriente ideológica siguen existiendo, pero rara vez son los líderes de circulación y ventas del país. En muchos casos han pasado a ser vehículos transitorios, ligados a la existencia del movimiento al que apoyan. En los períodos dictatoriales los periódicos sólo pueden ser oficialistas y, cuando se toleran voceros opositores, éstos deben constantemente probar cuáles son los límites más allá de los cuales no se puede avanzar.

La aparición de la radio en los años veinte y su fuerte expansión en los años treinta coincidió con el período de expansión de los regímenes totalitarios. Fueron líderes de esas corrientes los que se dieron cuenta del poder movilizador de la palabra amplificada por medio de esos aparatos. Los líderes democráticos también debieron aprender a usarlos, y así Franklin Roosevelt comenzó a dirigirse a los norteamericanos en sus “conversaciones desde la chimenea” para contarles que las dificultades se superarían con el New Deal.

La radio tenía una diferencia sustancial con el medio escrito. Mientras que la propiedad de la mayoría de los últimos era enteramente privada (los medios oficiales por lo general eran gacetas gubernamentales, diarios de sesiones parlamentarias o publicaciones que recogían sentencias judiciales), las radios tienen por base un espectro de ondas del que es titular el Estado. Por razones técnicas se adjudican ondas de acuerdo con resoluciones gubernamentales y el servicio puede concesionarse, pero el titular último de onda es el Estado, que es quien negocia el espectro internacionalmente. No hay forma de transmitir sin un permiso de la autoridad gubernamental. Lo mismo es aplicable a la televisión.

Esto hizo que siempre los dueños de los medios audiovisuales tuviesen una posición más cauta frente al poder y los partidos políticos. El grado de pluralismo existente ha dependido en consecuencia de la tolerancia gubernamental, de las prácticas democráticas globales en el país y del número de ondas disponibles. Si este número era elevado era posible que sectores de la oposición también tuvieran su voz.

En general, tanto la radio como la televisión no estuvieron ligadas en sus inicios a una posición partidaria, como fue el caso de la prensa escrita en el siglo XIX y comienzos del XX. Si hubo sujeciones, éstas se dieron directamente con el gobierno o partido dominante, como ocurrió en los regímenes totalitarios, siendo parte de la máquina de propaganda del régimen. Entre los años treinta y ochenta algunos regímenes conducidos por un partido hegemónico populista de tipo dictatorial también usaron las ondas de radio y TV como parte de su aparato de propaganda limitando notoriamente la libertad de expresión.

En los países occidentales avanzados, en cambio, por lo general se optó por el criterio de la neutralidad en lo referido a la opinión editorial, de modo que salvo excepciones no había expresión de opinión del medio en favor de determinada causa. Sin embargo, esto no implicaba total apartidismo y ni siquiera neutralidad en cuanto a posiciones globales.

El partidismo podía expresarse bajo la forma de otorgar espacios diferenciados

a cada fuerza, llegando a silenciar totalmente a algunas opositoras, no dándoles oportunidad de cobertura en la información de la radioemisora (cosa que también hicieron las televisoras). Asimismo, la forma de presentar a los diversos actores políticos tiende a favorecer a unos más que a otros. En cuanto a la neutralidad de posiciones es rara. En Occidente la mayoría de las radios y televisoras defienden la libertad de expresión, como parte de un interés privado común a todas ellas. También suele haber un alineamiento referente a posiciones ideológicas globales. Así, durante el período de la guerra fría la mayoría de las emisoras radiales y de televisión de Occidente eran contrarias a la prédica cercana al campo soviético, chino o de orientaciones similares. En el presente la totalidad es partidaria de una sociedad organizada en torno al mercado y de una fórmula política democrática.

Con el paso del tiempo, al afirmarse la concesión dada a dueños de radios y televisoras el poder adquirido por las mismas se ha vuelto tal que importa menos que el Estado sea el dueño de las ondas. Es más, con el proceso de globalización de la circulación de capitales, tecnología y tendencias culturales, grandes corporaciones multinacionales se han vuelto dueñas del negocio de la comunicación social y sus intereses pasan a ser también globales, no atados a las luchas políticas de un determinado lugar. Su interés principal está en conseguir o mantener apoyos políticos.

El fin de la guerra fría y la aparición de un mundo mucho más homogéneo en lo que refiere a las grandes opciones políticas, para quienes viven en Occidente, ha facilitado una presentación más “neutra” de los medios. Los valores que tienden a defender son los convencionalmente aceptados: democracia participativa, defensa de los derechos humanos, exaltación de la educación como la principal vía de mejora de la situación de los sectores desposeídos, prédica en favor del medio ambiente o de la mitigación de los problemas de pobreza, marginalidad y exclusión, pero todo aunado a una defensa de la libre empresa y la sociedad de mercado.

Adoptar posiciones partidarias no es la regla. Los medios prefieren mantener un apartidismo y jugar sólo con los tiempos y espacios para mostrar algunas preferencias. Es más, algunos presentan posiciones contradictorias dentro de su cobertura de modo de tener un más amplio espectro de audiencia y una fuerte influencia en todo el “establishment” político.

V. Encuestas y difusión de resultados de estudios de opinión pública

Los estudios constantes de opinión pública son una de las formas de llevar a cabo una campaña permanente, sustituyendo las antiguas formas de deliberación cara a cara del comité partidario, y la asamblea en calles y plazas de tiempos de la movilización de masas. Ahora se consulta en forma atomizada a la ciudadanía a través de muestras que, en gran medida, expresan opiniones que son un “rebote” a los “priming” que ofrecen los materiales que pasan los medios de comunicación. Algunas nuevas iniciativas, tales como presentar cuestionarios que indican qué efectos puede tener cada respuesta que se proporciona y especialmente el cuidado en su confección, tienden, junto con técnicas cualitativas, a mejorar el grado de

reflexión que proporcionan los estudios de opinión pública. Sin embargo casi no se usan, especialmente en América Latina, dado el elevado costo que suponen.

Fundamentalmente, las encuestas y estudios cualitativos proporcionan datos sobre la acción del gobierno y permiten orientar la toma de decisiones. Las encuestas también constituyen un medio para conocer la situación de partidos y candidatos y para auxiliar el diseño de las campañas electorales.

Corrientemente, la difusión de resultados de estudios, cuando es favorable, es una forma de conducir el gobierno, presentando la imagen del titular del Poder Ejecutivo como muestra de confianza de la ciudadanía en su gestión. Cuando no es así es un arma poderosa de la oposición que muestra que el gobierno no va por el camino esperado por los ciudadanos. Por ello una cantidad apreciable de personas, sin cargos previstos en la estructura formal de gobierno, cada vez más son integrantes del mismo, en tanto asesores de comunicación y estrategia⁸.

Los estudios cuantitativos y cualitativos también se han convertido en uno de los instrumentos de campaña electoral al ser utilizados los resultados como parte de la propaganda política. Se utilizan para convencer a los indecisos que suelen seguir la corriente ganadora, a confirmar su decisión (el efecto vagón de cola de seguir las corrientes dominantes). Asimismo, en los casos de confrontaciones muy parejas, el uso de las encuestas como arma de propaganda es muy relevante. Así se juega con márgenes de error, con diferentes tiempos de medición y aún con el uso de encuestas amañadas.

Como en todos los casos, se ha tratado que las encuestas reflejen ajustadamente cuál es el sentimiento de la opinión pública, por lo cual, en principio, muchas de las empresas dedicadas a la medición de la opinión pública deben respetar un código que las obliga a que sus protocolos técnicos sean públicos y, eventualmente, se puede acordar que todo el material de base de una encuesta también lo sea, de modo de poder demostrar la justeza del estudio realizado. La ficha técnica de las encuestas debe ajustarse a los parámetros admitidos, indicando qué tipo de método se eligió para la muestra, si es probabilística, con varias etapas de selección o conseguida mediante “clusters”; por consiguiente, si se basa en un universo conocido o no, qué tipo de criterios de sustitución se usaron al entrevistar, si es casa por casa, en calles o lugares predeterminados o telefónica, qué tipo de error estadístico puede tener y los márgenes de confianza que alcanza.

Algunos países de América Latina han introducido normas legales a los efectos de tratar de controlar la calidad de los estudios, obligando a los encuestadores a registrar los protocolos técnicos utilizados y quedando entonces a disposición de quien quiera consultarlos, pero, en general, no hay disposiciones que permitan tener un organismo técnico que controle tal actividad. Podría hacerlo una asociación profesional o un grupo especial, un consejo conformado por expertos en el área, con posibilidad de acceso para delegados de los partidos políticos o un departamento especializado del organismo electoral. Para algunos organismos electorales y para los partidos una solución alternativa, que seduce más a aquellos

⁸ Al momento de escribir este documento, en la Casa Blanca en los Estados Unidos, los encargados de comunicación social componen un equipo de 52 personas. En los países grandes de la región latinoamericana su número varía de tres a diez personas.

legos en la materia, consiste en la negación de la difusión de los resultados.

En seis países de América Latina se busca controlar la calidad de las encuestas en los períodos electorales. Algunos de ellos también imponen una veda de información mucho antes del término de la campaña electoral, no siempre eficaz, dado que no pueden prohibir la difusión que hacen los medios no nacionales. El control solamente supone la presentación de los protocolos técnicos y, en muchos casos, la información referida a la financiación de los estudios.

Tabla 1. Regulaciones de las encuestas en América Latina

Países que regulan la calidad de las encuestas en período electoral y/o piden información sobre quiénes las financian	Países que establecen limitaciones especiales para su difusión. (Días antes del comicio que no pueden publicarse)*	Países que no establecen limitaciones *
Brasil	Ecuador (20)	Argentina
Colombia	El Salvador (15)	Bolivia
Costa Rica	México (8)	Brasil
Ecuador	Panamá (10)	Chile
México	Paraguay (15)	Colombia
Panamá	Perú (7)	Costa Rica
	Venezuela (7)	Guatemala
		Honduras
		Nicaragua
		República Dominicana**
		Uruguay

* No tenemos en cuenta las prohibiciones para difundir encuestas luego del período fijado para el fin de la campaña electoral, o para difundir encuestas de salida (exit polls) hasta luego de finalizar el horario electoral, que normalmente fijan todas las regulaciones electorales de la región.

** Las normas sobre el tema no son aplicadas y en la práctica hay libertad total.

En algunos países se establece una norma que prohíbe la divulgación de resultados de las encuestas a partir de cierta fecha en la campaña electoral. Obviamente, la misma tiene un efecto en la masa de votantes que no tiene un acceso oblicuo a los resultados, sea por disponer de conexiones que le permita conocer resultados en forma confidencial o no poder acceder a la prensa extranjera o a la televisión internacional que sí sigue divulgando esos resultados.

En general, el rechazo a la difusión de encuestas es parte del síndrome del temor a las nuevas tecnologías. Así como hay miembros de organismos electorales que temen a la introducción de informatización en sus sistemas y el voto electró-

nico, también temen a quienes manejan encuestas. El tema pasa por una educación de los regentes del proceso electoral y por entrenar a todos los partidos políticos en el tema, y llegar a acuerdos generales que permitan fiscalizar adecuadamente los protocolos de trabajo de las firmas encuestadoras. El resultado debería estar al alcance de todos hasta el límite establecido para el fin de la campaña electoral. En cuanto al día de la elección, parece claro que la difusión de encuestas sólo sería posible cuando se clausura el acto electoral y no antes. Sin embargo, esto no es sencillo, dada la incidencia de la televisión internacional que puede anunciar resultados de antemano. De todos modos aquellos que tienen acceso a los encuestadores que realizan exit polls pueden saber con antelación las tendencias resultantes de los cortes que se van haciendo a lo largo del día del comicio.

La realización y difusión de encuestas en los períodos interelectorales creció notoriamente a partir de los años noventa del siglo XIX. Ningún país de la región ha regulado este tema y es sustancial para la estabilidad política de la región. La realización de constantes mediciones de popularidad de los presidentes, las medidas de confianza en las instituciones, han pasado a ser parte de la literatura corriente que se difunde en los medios de comunicación social. Este hecho ha agregado un componente “peligroso” para la gobernabilidad, pues en más de un caso se toman medidas y decisiones para mejorar la posición en las encuestas. En otros, la difusión de encuestas constantemente desfavorables pone en peligro hasta la estabilidad del régimen político. La percepción que un presidente debe irse antes del fin de su mandato más de una vez se ha cimentado en la difusión constante de encuestas que muestran una caída constante en su popularidad.

VI. El acceso a los medios de comunicación electromagnética y el poder político

El tema es difícil de tratar por su relevancia para la acción política. En la mayoría de los países de América Latina la información que se puede obtener respecto a cuánto se gasta en publicidad, mercadeo, estudios, todo lo referido a comunicación social, no sólo es escasa e inexistente, sino que cuando se llega a obtener ésta suele ser parcial y en muchos casos “oscura” y confusa. Aún en aquellos países donde se han acordado marcos legales que buscan imponer cierta transparencia en el manejo de la financiación de la actividad política partidaria, lo relativo al acceso a los medios de información continúa siendo no siempre creíble.

El tema sustancial es el poder, y los medios son parte del constante conflicto de intereses para prevalecer en la toma de decisiones que afectan favorable o desfavorablemente a diversos grupos sociales. Por consiguiente, esta área, como otras que importan mucho para la vida política cotidiana, continúan siendo áreas de secreto, que desde antiguo se sabe suele ser el alma de más de un negocio⁹.

⁹ En tiempos de la expansión europea los navegantes portugueses tenían ese lema: “el secreto es el alma del negocio”.

Se trata de un área donde se entrecruzan muchos actores: el Estado y los gobiernos por un lado, los partidos y los candidatos por otro, estos últimos la parte más “visible” del sistema político. Los medios de comunicación social actúan, a la vez, como instrumentos de transmisión de información y propaganda, y como organizaciones empresariales defendiendo sus propios intereses y de los grupos que no están directamente relacionados con el negocio de la comunicación social y, con los que tienen vinculaciones empresariales, conforman el otro polo. Como actores pasivos del proceso, en tanto receptores de la comunicación, se cuenta el conjunto de la ciudadanía y con diversos grados de involucramiento en el proceso muy diversas organizaciones de la sociedad civil.

La informalización creciente de la política ha dado aún más espacio a los actores que no son considerados convencionalmente parte del sistema político, haciendo más difícil obtener información adecuada sobre el tema.

Las normas jurídicas que lo regulan, cuando existen, son apenas parte de la compleja trama que se teje tras los actores citados. En muchos casos, a pesar de que los marcos jurídicos existentes buscan restringir posibles formas de obtener acceso a los medios que puedan considerarse un aporte gratuito a la acción de partidos y candidatos, la posibilidad de eludirlos es, de todos modos, alta, y la tentación a evitar la ley tiene, en más de una oportunidad, una retribución posible, por lo cual la violación de esas normas es constante. La cultura política dominante y su aceptación por los actores citados es la clave para entender cómo funciona el sistema en cada país.

El tema debe tratarse teniendo en cuenta los contextos en los que opera el sistema partidario, si es que éste existe, en cada país determinado. Precisamente en un marco en el cual la volatilidad de los partidos es alta, cambiando constantemente la configuración de los partidos, apareciendo candidatos ligados a organizaciones muy hábiles, informales a veces, que exaltan exclusivamente la personalidad del “nuevo caudillo”, las posibilidades de eludir normativas se vuelve más alta y se borra la posibilidad de establecer claramente cuál es la relevancia del acceso a los medios en la lucha por alcanzar el poder. En los casos que un sistema partidario es estable se vuelve posible un estudio a través del tiempo acerca de ese impacto. En buena parte de América Latina, donde la crisis partidaria es alta, es muy difícil comparar procesos y establecer tendencias debido al cambiante contexto que presentan los partidos políticos¹⁰.

También hay que considerar las diferencias que introducen las normas electorales. Un ejemplo indica claramente el punto: si el voto es preceptivamente obligatorio y el mismo se cumple, la importancia del acceso a los medios es muy diferente frente a un sistema donde no es obligatorio o no hay sanciones aún teniendo ese carácter, y buena parte de los sectores subalternos en la práctica se abstienen o no participan.

¹⁰ A comienzos del 2004 los presidentes de cuatro países sudamericanos pertenecen a partidos creados al momento en que fueron electos o no tienen respaldo partidario (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela). El presidente colombiano fue electo por su prestigio personal y no por respaldo partidario. El nicaragüense soporta una fuerte división en el partido que lo eligió controlando sólo una minoría del mismo. No es claro cuánto es el apoyo partidario del presidente de Argentina.

El tema es obviamente relevante porque, como se ha dicho, la audio-video política ya es parte constitutiva de la acción colectiva en el campo de la política cotidiana y, por lo tanto, es una pregunta legítima tratar de saber en cuánto condicionan la acción partidaria, la de los candidatos y la gobernabilidad. Fundamentalmente importaría saber si el pago o no pago de espacios en los medios de comunicación, sustancialmente la televisión, supone condicionamientos para la acción del gobierno y la oposición.

El conocimiento “convencional” indicaría que dado el incremento de los sectores de la ciudadanía que no tienen militancia o simpatía partidaria firme respecto a una organización partidaria, en una elección los medios resultan cada vez más relevantes para captar esos sectores. El conocimiento convencional continúa diciendo que consiguientemente importa mucho obtener espacios en los medios electromagnéticos, las principales formas de obtener información y estímulos para la decisión electoral de buena parte de la ciudadanía. Lo anterior indicaría, entonces, que los medios tienen un poder importante, por lo cual se necesita dinero para obtener espacios o influencia para lograr que los mismos no cuesten dinero, pero a cambio se contraen “deudas” a futuro, en muchos casos de carácter no monetario, que condicionarán la gobernabilidad.

La discusión respecto a si los gastos en televisión (y radio) son relevantes o no asume un carácter diferente¹¹. Puede que los gastos en televisión y radio no impliquen un presupuesto alto, pero si existe la posibilidad de que los concesionarios de medios u otros empresarios manipulen el manejo de los espacios, la relevancia del tema parece obvia, pues si bien puede no existir una compensación monetaria de por medio, cuando se practican muy fuertes descuentos o se donan espacios, hay compromisos que deberán “pagarse” en otra forma. Sólo si se dispone legalmente que el acceso a los medios de comunicación es gratuito y exclusivo, se avanza en el camino de evitar la influencia condicionante de esos medios, en tanto empresas, en la gobernabilidad futura.

La eliminación de este gasto no significa que se eliminen los costos relativos a la comunicación social. La producción de espacios por lo general no está contemplada por las legislaciones existentes en la región, salvo en México, y es tan relevante como la obtención del mismo. En Brasil uno de los principales puntos de crítica al sistema es, precisamente, la falta de apoyo en la concepción de la producción de comunicación social, que ha pasado a ser un rubro que incide muy notoriamente en una campaña electoral¹².

Pero aún en términos más generales, la concepción de una estrategia de comunicación, propia de tiempos en que la política se maneja con lenguaje de mercado, obliga a disponer de un arca para poder lanzar eficazmente una candidatura. Si no se dispone de dinero suficiente, aún en países que no cobren nada y

¹¹ Participación Ciudadana de Ecuador sostiene que en la elección del 2002 el 94% de los recursos partidarios se destinaron a la televisión. Consultados en reuniones del Foro sobre Partidos de la OEA de Vancouver (2002) y Cartagena de Indias (2003) todos los ex Presidentes latinoamericanos asistentes sostuvieron que la televisión era la principal fuente de gastos de campaña. Algunos la establecieron entre un 60% y un 80% del gasto total.

¹² No hay ningún dato disponible acerca de cuanto costó el asesoramiento de Duda Mendoça para la campaña de Luiz Ignacio Da Silva, Lula, en el 2002, o la del mismo comunicador para el Presidente Eduardo Duhalde en la Argentina, o el gobernador cordobés Juan Manuel de la Sota, pero es sabido que esos servicios se miden en millones de dólares.

tengan franjas exclusivas, simplemente se puede ser un candidato anecdótico, de esos que ocupan apenas sesenta segundos de la misma y que a lo sumo reúnen un porcentaje mínimo de votos. Importa siempre saber quiénes son los concesionarios de medios y si muchos de ellos son también, a la vez, parte de la clase política. Muchas de las ondas de radios se suelen conceder como un favor político¹³.

Puede derivarse buena parte del gasto desde el área de la difusión, de la obtención de espacios hacia otras áreas de comunicación y mercadeo político, pero no es posible eliminarlo cuando la política supone un enfoque de mercado. De todos modos, al recortar la capacidad de negociación que pueden imponer los cesionarios de los medios de comunicación, si no hay franjas exclusivas, se puede mejorar la posibilidad de tener elecciones más competitivas y, lo más importante, se libera en buena medida a la clase política de compromisos que, de otra forma, no son eludibles¹⁴.

Pasado el período electoral, la comunicación social se ha vuelto un área crítica para los gobiernos, que no siempre cuentan con los recursos necesarios, tanto en dinero como en capacidad, para hacer una tarea adecuada.

No abordamos otra cuestión, la referida a cuánto influyen los medios en los resultados electorales. Solamente haremos una apreciación muy general indicando que no siempre una mayor exposición a los mismos garantiza un triunfo, sea a través de publicidad directa o indirecta. La historia muestra que, en más de un caso, una menor exposición, o aún una casi nula presencia en los medios, ha resultado en el logro de mayorías electorales¹⁵.

VII. Modelos de relacionamiento medios y partidos políticos

El tema tiene estrecha relación con el de la financiación de los partidos políticos. Dado que los medios de comunicación también son empresas comerciales, el manejo de la política en los medios supone el manejo de fuertes sumas de dinero y, consiguientemente, del poder atado al mismo. De ahí que cuando se habla de financiar la actividad política, también se trate el tema de la financiación de los partidos para realizar sus campañas electorales en televisión, radio y otros medios de comunicación, sea directamente, o indirectamente, en este último caso concediendo espacios gratuitos (franjas gratuitas).

Así, en los esquemas de financiación pública de la actividad política un punto sustancial es la financiación indirecta destinada a que el Estado asegure la posibilidad de emitir publicidad y propaganda partidaria gratuita. La misma puede

¹³ En muchos países de la región en los años ochenta y noventa se adjudicaron ondas de radio de FM (frecuencia modulada). En gran parte de los países los titulares de dichas ondas eran personas integrantes de la clase política o sus familiares, o fueron dadas a allegados políticos con oficio periodístico reconocido. Es conocido que en Brasil una buena parte de las radios pertenecen a políticos, un país donde se prohíbe la publicidad privada contratada.

¹⁴ Se puede argumentar que en tiempos en que gran parte de la política está condicionada por los marcos que impone la globalización existente, de todos modos no hay forma de eludir presiones de grupos poderosos. Es correcto, pero al menos la específica proveniente de los concesionarios privados de medios de comunicación se puede eliminar.

¹⁵ Sólo citamos como ejemplo casos recientes como los de Hugo Chávez en Venezuela, Lucio Gutiérrez en Ecuador, que no eran los más promovidos en la televisión y ganaron ampliamente los comicios para presidente.

asumir formas amplias o restringidas. Entre las últimas está el uso de los medios que maneja el propio Estado, la televisión y radio financiados con el presupuesto estatal. En un marco más amplio puede permitir el uso de toda la red de televisoras y radios, teniendo en cuenta que el Estado es el dueño de las frecuencias y otorga su explotación a grupos privados. Una tercera opción es la compra, por parte del Estado, de espacios para distribuir entre fuerzas políticas. Por último queda la posibilidad de la financiación directa, dándose sumas a los partidos con la obligación de gastar cierta parte en propaganda.

En algunos casos, además de crear bancos de espacios gratuitos en la TV y la radio se agregan medidas de tipo negativo. Por ejemplo, en Francia, Reino Unido y Brasil se prohíbe la publicidad paga en los medios audiovisuales, en Chile se prohíbe en la TV abierta y en Colombia para la elección de congresistas sólo se puede realizar publicidad en la franja que establece la ley.

En otros casos, solamente se imponen medidas de tipo negativo, por lo general tomadas de acuerdo por los partidos para limitar los gastos en publicidad. Las mismas pueden ser también indirectas, fijando límites máximos en el tiempo a las campañas electorales o imponiendo sumas máximas a los gastos a realizar en la campaña electoral, incluyendo, obviamente los gastos de mercadeo publicitario. En forma directa se puede regular tiempos máximos de uso de la radio o la televisión, e incluso el espacio a ocupar en los medios escritos.

Sin embargo, no siempre esas medidas suelen satisfacer a los partidos y los integrantes de la clase política. Cuando la publicidad gratuita en medios estatales se combina con otra paga, nuevamente hay posibilidad de que se produzca un desequilibrio fuerte entre los contendores en una elección. Hay quienes disponen de mayores recursos. Cuando sólo se dispone de una “franja” gratuita (jerga para referir al espacio dedicado a la propaganda electoral) en las emisoras estatales, la misma suele carecer de significación, pues las emisoras estatales suelen tener “rating” y “share” bajo. La publicidad gratuita mitiga la falta de acceso a los medios, pero no ofrece una solución que contente a quienes carecen de apoyos empresariales.

Sólo cuando se abarca a todo el espectro de ondas de radio y TV de la nación se puede tener una imposición relevante en el control de los medios. Pero aún en ese caso, para la opinión pública queda la opción de no prestar atención a las piezas que no tienen buena calidad y esto es lo que ocurre en más de una oportunidad, presentándose, de otra forma, una nueva desigualdad.

La imposición rígida de tiempos y las limitaciones impuestas por la ley suele hacer de la publicidad partidaria un espectáculo poco atractivo en tiempos en que la imagen y el audio buscan una creatividad constante. Apelar a formas de discusión propias del tiempo de la plaza pública no suele ser la mejor idea de rendimiento eficaz de la publicidad. Por eso, finalmente, aunque hay espacios gratuitos, también importa mucho la creación publicitaria del mismo tipo. El partido que desea imponerse debe recurrir al mercadeo y a los profesionales para utilizar mejor ese banco audiovisual.

En todos los casos, hay una pelea constante por la interpretación de las medidas, especialmente debidas al cambio tecnológico. En muchos casos la aparición de la TV por cable hacía que la misma inicialmente no estuviera comprendida en las disponibles aplicables para la TV abierta, pero, finalmente, se

pueden imponer lo mismo a quienes tienen ese tipo de servicio. Pero ya no es posible hacerlo con la TV satelital que se emite fuera de fronteras y no es fiscalizable de la misma manera, pues la autoridad nacional no tiene potestades fuera del marco reglado de las ondas electromagnéticas.

El punto es que ahora se llega nuevamente a una etapa en donde la democracia cara a cara empieza a dominar. La nueva video-política captura el mundo político al instante, pero se basa en las personas y tiene por referente a un nuevo liderazgo en cierto modo bastante independizado de la máquina partidaria. Los mejores líderes son aquellos “que llevan la TV en los huesos”, como señalaba en 1992 el senador americano Bruce Babbitt, para el entonces candidato y luego presidente brasileño Fernando Collor de Mello.

Precisamente en un país donde se regula la publicidad en forma estricta, el Presidente Collor fue promovido gracias a una buena campaña de publicidad que utilizó el espacio gratuito y el espacio no regulable, el de los informativos, donde la cadena *O Globo* puso la balanza en su favor. Pero, finalmente fue un experimento fallido, dado que Collor debió ser destituido frente a abrumadores cargos de corrupción.

El manejo de los informativos y los problemas periodísticos, resorte de cada medio, imponen también diferencias. Si bien se puede cumplir con las reglas del pluralismo y hacerlo en forma inteligente, de modo que el tiempo disponible por cada candidato llegue a ser similar, al explotar las características personales de cada candidato se puede tener una ventaja fuerte y, en ese caso, no hay regulaciones posibles para controlar el fenómeno. A veces, sin embargo, el tema no es ese, como lo demuestra la elección de diversos personajes que no eran parte de una promoción fuerte en los medios.

El relacionamiento entre medios y los partidos políticos supone la confrontación de principios básicos, entre los cuales el más relevante es la libertad de expresión, frente a la necesidad de mantener la equidad en la competencia política. Obviamente el reclamo de equidad no equivale al de igualdad. La equidad presupone igualdad de oportunidades y no la mera equivalencia de todos los actores haciendo abstracción de las capacidades que uno tiene y lo diferencian del otro.

Asimismo, se plantea la confrontación entre el principio de la libertad de empresa y la responsabilidad social de medios capaces de fuerte manipulación de la opinión pública.

En tercer término se plantean los problemas entre los intereses del medio en tanto empresa y los de sus trabajadores, los periodistas, que implican nuevamente, en otro nivel, la confrontación entre los principios de libertad de expresión, frente a los de libertad de empresa.

Durante el tiempo en que los principales medios eran escritos, el acceso estaba determinado por la capacidad de los candidatos y partidos de acceder al papel y a la imprenta y por la existencia de garantías para la libertad de prensa, tanto para imprimir como para distribuir periódicos. Situaciones de hecho, más que normas restrictivas para acceder al papel o la imprenta o limitativas de la distribución de periódicos, llevaron a la emisión de leyes y decretos que aseguraban a las diversas fuerzas políticas competir en este campo en cierto plano de equidad. Al tiempo

presente las restricciones sustanciales que se encuentran en el uso de los medios impresos son económicas. Los medios impresos dedicados exclusivamente a la discusión y a la propaganda política tienen un mercado notoriamente restringido, por lo que esta actividad se ha reducido y los periódicos si bien tienen cobertura política, lo hacen en un ambiente con intereses más amplios, que aunque pueden considerarse políticos, no poseen una referencia partidaria inmediata.

Con la aparición de los medios electromagnéticos, la cuestión del acceso a los medios cambió de sentido, pues el espacio radial y televisivo es un espectro finito, manejado por los Estados, quienes se pueden reservar la totalidad de las ondas existentes. Este modelo, que asumieron varios países democráticos hasta tiempos recientes, suponía la introducción de salvaguardias para evitar que se repitiese el modelo vigente en sociedades totalitarias donde obviamente sólo se difunde el punto de vista oficial, gubernamental.

Las medidas regulatorias implicaban la creación de organismos ad hoc para el gerenciamiento y la supervisión de los medios y para asegurar la neutralidad estatal o atenuar el predominio gubernativo en los medios electromagnéticos.

Paralelamente, apareció otro modelo que implica compartir el espacio electromagnético entre el Estado y empresas privadas sin fines de lucro. En el caso de los espacios licenciados con fines de lucro se concede su explotación, pero no se traspasa la propiedad. Por lo general, los medios privados ocuparon la mayoría del espectro y se planteó nuevamente la cuestión de la regulación.

Mientras que la prensa escrita presumía que habría partidismo y una línea editorial precisa, la aparición de los medios electromagnéticos planteó la cuestión de si era conveniente seguir la orientación de los medios escritos o asumir la neutralidad y concentrarse en la información y no en la opinión. El tema no se ha zanjado, pero en la mayor parte de los casos los medios electrónicos han preferido una presentación “neutral”, evitando editorializar, y reservando la opinión para programas periodísticos ad hoc, o “editorializando” en forma muy indirecta, mediante la promoción de valores y prácticas orientadas hacia una tendencia determinada.

La responsabilidad política-social de los medios es un tema constante de discusión. Los medios han pasado a ser un componente esencial de la acción política, al punto que han aparecido palabras como “mediocracia”, “video-política”, para señalar la importancia sustancial que han asumido. En ese marco se insiste constantemente en la necesidad de regulación y autorregulación. Los medios son, a la vez, parte del problema y de alguna manera de la solución. Constituyen un Jano. Con una de sus caras propenden al aumento de los gastos de la política, dado que se recurre cada vez más a ellos para realizar propaganda. La otra cara es que esos mismos medios constituyen el lugar donde se presentan denuncias por abusos y corrupción, entre ellos por el gasto excesivo en las campañas electorales.

El punto sustancial está en el uso de los medios en las campañas electorales, especialmente en lo referido a la publicidad partidaria y la que reciben los candidatos.

VIII. La situación en América Latina

El modelo exclusivo de mercado ha predominado hasta hace poco tiempo. En el mismo el acceso a los medios se hace pura y exclusivamente de acuerdo con la capacidad de pago que tienen los partidos o candidatos. Al no existir regulaciones el acceso no puede ser igualitario y, si se tiene en cuenta que intervienen los intereses de los medios en tanto actores económicos y sociopolíticos, esta situación lleva a la discriminación en el acceso y el uso del tiempo en favor de ciertas tendencias y en detrimento de otras.

Si bien esta situación no siempre asegura el triunfo electoral a los favorecidos por los medios, las desventajas para los competidores menores o para los que no están en la misma orientación dominante es notoria. Por ello se ha venido imponiendo otro modelo, que supone la regulación del acceso a los medios. Puede darse con varias modalidades, pero normalmente supone la implantación de las llamadas “franjales electorales”, espacios dedicados a la propaganda de los partidos y candidatos. En algunos casos también se otorgan franjas en los períodos interelectorales para expresar el pensamiento del partido frente a la cotidianidad de la vida política.

Tabla 2. Países de América Latina que tienen franjas exclusivas

País	Franjas en medios de comunicación		
	Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Brasil	TV abierta y radios	Tres días semanales 25 minutos en dos tandas para Presidente y Diputado Federal; 10 minutos para Senador Federal.	1/3 igualitario y 2/3 de acuerdo con la elección de diputados federales anterior. Mínimo para partido o candidato presidencial sin antecedentes.
Colombia	TV abierta y radio		70% igualitario y 30% de acuerdo con la elección de diputados anterior. Mínimo para nuevos partidos igual al partido con menos votos de la elección anterior.
Chile	Sólo TV abierta	30 minutos diarios para elección presidencial y 30 minutos para el Congreso. Si la elección es concurrente 40 minutos divididos por mitades (20 presidenciales y 20 congresistas).	Presidencial: igualitaria para todos los candidatos. Congreso: de acuerdo con la elección anterior de diputados.

Las modalidades en que se implementan son varias. En algunos casos la franja se da exclusivamente en los medios operados por el Estado, mientras que en aquellos que operan concesionarios privados prima el modelo de mercado.

Tabla 3. Países que tienen un esquema mixto, franjas en medios estatales y privados más publicidad privada				
País	Publicidad privada	Franjas en medios de comunicación		
		Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Argentina	Límite indirecto. (El límite lo establece el total de gastos posibles por campaña).	TV abierta, cable y radio	Cada partido político de distrito tiene 90 segundos en TV en 1a. y 2da. hora de TV y 120 segundos diarios en radio.	Igualitario.
Colombia		TV y radio		70 % igualitario, 30% a la representación en C. Representantes.
México	Tramo pago III: Límite indirecto: no sobrepasar el total de gastos de campaña.	TV abierta y radio	Tramo gratuito I: Presidente de la República, todos los partidos políticos: 250 horas en radio y 200 en televisión. Si es sólo Congreso el tiempo es 50%. Tramo gratuito II, pagado por el IFE: Hasta 10 mil promocionales (spot) en radio y 400 en televisión, de 20 segundos cada uno de ellos.	30% igualitario 70% resultado última elección anterior para Diputados Federales. Partidos nuevos 4% del tiempo para los promocionales del tramo II.
Perú	Hasta un máximo de 5 minutos diarios en TV y en radio.	TV abierta y radio	10 m. diarios entre 30/15 días antes de las elecciones, 20 m. entre 14 y seis días y 30 minutos entre cinco y dos días siempre entre las 19 y las 22hs.	50% igualitario. 50% según la representación existente en el Congreso. Partidos nuevos: igual que el partido de menor representación.

El otorgamiento de franjas obligatorias en los medios puramente estatales no suele ser atractivo para los candidatos y partidos. Normalmente la audiencia de los

medios estatales es limitadísima, dado el tipo de cobertura y en muchos casos debido al tipo de programación, que incluye escasas formas de entretenimiento. En Bolivia, Guatemala y Uruguay el Estado es el único que provee franjas obligatorias, por lo general igualitarias y de relevancia mínima. También están previstas en la legislación de El Salvador y la República Dominicana pero ni siquiera llegan a instrumentarse, dada la casi inexistencia de medios de propiedad del Estado.

En otros casos las regulaciones alcanzan también a los medios privados. Pero también hay diversas formas de conceder franjas. Pueden ser exclusivas, implicando que la única publicidad se dará en esos espacios regulados, o puede darse un sistema mixto, donde aparte de la franja regulada hay espacios que están regidos por normas de mercado. Sin embargo, poco a poco, un esquema mixto parece abrirse camino imponiendo franjas en todos los medios, al mismo tiempo que se permite cierto nivel de publicidad pagada privadamente.

En cuanto al pago a los concesionarios privados, se pueden seguir dos modelos. De acuerdo con uno de ellos se considera que el concesionario cumple un servicio público, que las ondas son propiedad del Estado y, por consiguiente, no se debe pagar por el uso del medio. De todos modos, atendiendo al argumento que dice que hay un lucro cesante y gastos en que incurre el medio, se puede regular el otorgamiento de concesiones compensatorias. En el segundo modelo se considera que el Estado debe pagar al medio de comunicación dado que lo que se emite es publicidad partidaria y esto no puede considerarse un servicio público, sino uno en favor de fuerzas políticas determinadas.

Tabla 4. Esquemas de remuneración de las franjas obligatorias al sector de concesionarios privados de medios

No se paga, es un servicio público	Se paga por el servicio por parte del Estado a los concesionarios	Compensaciones
Chile México (por el tramo I)	Brasil (También se ha apelado a la compensación). Colombia México (por el segundo tramo).	Argentina (canje por multas aplicadas por el CONFER). Perú (descuento del canon).

En cuanto a la publicidad privada, son varios los modelos posibles. De acuerdo con uno de ellos no hay ningún tipo de límites. El otro polo supone la prohibición de la publicidad pagada con fondos privados. El más común es un esquema intermedio en el cual los límites a la publicidad privada se dan indirectamente, sea por el total de tiempo en que puede desarrollarse la campaña política, o por el total de dinero autorizado para el gasto en elecciones. Otra alternativa es una limitación precisa en el tiempo en que puede pasarse publicidad privada.

Tabla 5. Modalidades de publicidad privada en campañas electorales

Sin límites	Con límites precisos	Países con límites indirectos fijados por el máximo autorizado para la campaña electoral	Prohibida
El Salvador Guatemala Honduras Panamá República Dominicana Uruguay Venezuela	Bolivia (Máximo 10 minutos diarios en televisión y radio, a los que se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales). Costa Rica (Cada partido tiene derecho a 10 minutos máximo por canal, y 10 minutos diarios en radio, y un máximo de 30 minutos por semana). Nicaragua (No más de 10% más del tiempo permitido, el garantizado, que es 30 m. en cada canal y 45 minutos en cada radio por día). Perú (5 minutos diarios en radio y TV. Cinco minutos mensuales en períodos no electorales).	Argentina Colombia (elección presidencial). Chile (en radio y prensa). Ecuador México (incluye limitaciones y controles del IFE). Paraguay	Brasil Colombia (elección del Congreso). Chile (sólo TV abierta).

Como habíamos indicado antes, aun en el caso de que no haya publicidad privada y sólo se autorice una franja obligatoria gratuita existe un problema importante a resolver, el cual es la producción de los espacios. Obviamente quienes disponen de dinero o de las facilidades para hacerlo, pueden hacer mejores piezas publicitarias que quienes no lo tienen.

Los criterios de acceso varían. Los partidos pequeños y los candidatos minoritarios siempre plantean que el mismo sea equitativo, igual para toda fuerza política. Los partidos dominantes y candidatos mayoritarios señalan que importa tener en cuenta el caudal electoral. En general, cuando hay franjas obligatorias relevantes, se parte de una base igualitaria mínima y luego se conceden espacios de acuerdo con la fuerza electoral expresada en el comicio anterior, sea en número de votos o de bancas obtenidas. En general, sólo es totalmente igualitaria si se trata del uso de medios puramente públicos, poco importantes, o cuando se trata de una elección presidencial si es que el número de candidatos es limitado.

En cuanto a la información indirecta que, por lo general, es la más relevante para obtener el voto de quienes son independientes y no están convencidos, especialmente en sistemas donde el voto es obligatorio, se confía en los códigos de

ética y en los acuerdos consensuados entre concesionarios de los medios, periodistas, autoridades electorales, los candidatos y los partidos. La publicidad de los tiempos dedicados en la información indirecta y su carácter (positivo, negativo y neutro) es una de las claves para cambiar el proceso. Hasta el momento sólo en México se ha instrumentado esta medida.

En algunos países también se regulan los debates entre los candidatos principales, llegando a determinarse en algunos casos que deben ser obligatorios.

Resumiendo la variedad de casos en la región latinoamericana, encontramos los siguientes modelos de uso de los medios radio magnéticos:

- a) Franja electoral gratuita y franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de expresión permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en TV en todas sus modalidades, o sólo la abierta y también radio, o sólo en alguno de esos medios.
- b) Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles. Una franja gratuita más espacios pagos con fondos públicos más espacios contratados privadamente.
- c) Franja electoral en medios estatales y privados más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral. Hasta el presente, salvo excepción, se carece de posibilidades de control efectivo de la publicidad¹⁶.
- d) Franja en espacio estatal más posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. Para la publicidad a contratar no suele haber límites.
- e) Libertad de contratación de tiempo en radio y TV.

En cuanto al uso de los medios impresos, en la totalidad de los casos impera la contratación privada de espacios. En algunos se imponen límites en el tiempo o en el espacio, como ocurre en Nicaragua y Paraguay.

Algunos países limitan la posibilidad de publicidad del gobierno en períodos electorales, como es el caso de Argentina y Perú.

Si hubiera que pasar un balance respecto de cuál sistema es más favorable para evitar la influencia indebida de los medios en la campaña electoral, habría que concluir que un esquema basado en la legislación brasileña sería el deseable, teniendo como respaldo un organismo electoral con la estructura y la capacidad de acción que tiene el IFE mexicano.

¹⁶ La norma peruana, parte de la Ley de partidos políticos aprobada en octubre del 2003, recién comenzará a aplicarse en el futuro.

IX. Alcances de la intervención de la autoridad electoral

Salvo excepción, los organismos electorales no tienen una conformación que les permita lidiar con el tema del manejo de la propaganda política y la comunicación social.

En algunos casos el tema se resuelve por la creación de organismos ad hoc, sea en el seno del organismo electoral o de organismos especializados. Un buen ejemplo se dio en África del Sur donde se creó un Consejo de Medios, de carácter independiente, un cuerpo temporal que debía regular la acción de los medios durante el período electoral. Ese cuerpo debía monitorear todas las piezas publicitarias de acuerdo con la ley y referir a la Comisión Electoral los casos controversiales.

En América Latina, salvo en México, donde se cuenta con una institución con estructura y prácticas adecuadas, ese déficit se hace sentir en casi la totalidad de los organismos electorales que no tienen capacidad de ejercer funciones efectivas de control. Se trata de un problema que tiene su raíz en la incapacidad de los Estados para construir instituciones con un presupuesto adecuado para poder cumplir sus funciones contraloras e imponer efectivamente sanciones. Si no las hay, no hay posibilidad de mantener la credibilidad del mismo¹⁷.

X. Conclusiones

Los expertos en medios son analistas simbólicos que manipulan emociones, sentimientos, y manejan argumentos racionales a los efectos de convencer a la audiencia acerca de su “producto”, en este caso un partido, un candidato o serie de candidatos.

Dos son los caminos apropiados para mantener equidad y libertad en el área. Por un lado una autorregulación que haga de los actores del proceso (dueños o concesionarios de medios, periodistas, agentes publicitarios, creadores, encuestadores, analistas y comentaristas, asesores y políticos) responsables por sus dichos y acciones de propaganda, de modo que apunten a una campaña limpia. Si bien es deseable no recurrir a las campañas negativas, es un hecho que éstas son parte del arsenal de lucha política. En este caso debe admitirse el derecho de réplica. Dependerá de los grados de cultura política cuánto se acepte o no la propaganda negativa, o que se incursione en ámbitos que no tienen incidencia directa en la vida política, por ejemplo la vida privada de los candidatos. Sin embargo este modelo sólo es aplicable en sociedades con muchos años de cultura democrática que haga factible estos acuerdos. En la mayoría de los casos se requiere un camino formal. En algunos países de América Latina este tipo de propaganda negativa está limitada.

¹⁷ Aún el caso mexicano, en el curso del 2003 se impusieron fuertes sanciones por transgredir límites en el financiamiento, no en el uso de los medios, a partidos políticos. Pero, además de la fuerte controversia desatada por la sanción, quedó claro que aún “pagando” las multas quizás el partido que transgrede logra su objetivo.

Esa segunda vía consiste en aprobar legislativamente controles y disponer medidas que aseguren la equidad de la competencia partidaria en un marco de libertad. Entre ellas están las normas que facultan a los organismos electorales a controlar los tonos de las campañas, permitiendo imponer sanciones a quienes salgan del marco aceptado, hasta normas que favorezcan el acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos.

De los estudios que se han realizado hasta el presente no puede decirse que el acceso gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la TV, o la prohibición de la publicidad paga tenga una incidencia sustancial y que cambie el resultado electoral. Pero sí parece claro que tomar esas medidas ha favorecido la convivencia y tolerancia dentro del sistema político, ha atenuado los niveles de corrupción que se asocian a la actividad política y permiten mejorar la deteriorada imagen de los partidos políticos.

Parecería que en tiempos de predominio de la antipolítica, debería apuntarse, por parte de los miembros de la clase política, a un esquema de transparencia fuerte, que sólo puede darlo el uso exclusivo en forma gratuita del espectro radio magnético, prohibiendo o limitando y controlando adecuadamente todo tipo de contrato privado para difundir propaganda partidaria.

La limitación del costo de la política es una necesidad. Para ello hay que limitar la entrada de fondos a los partidos así como los egresos. Dentro de ellos el dinero utilizado en los medios de comunicación es la parte sustancial de todas las campañas. Por ello es muy recomendable llegar a regulaciones que limiten este gasto.

Lo más adecuado es implantar esquemas que reduzcan al mínimo la posibilidad de que se ejerzan luego influencias indebidas con el fin de pagar los favores recibidos, en su momento, para el pago de la propaganda partidaria. Asimismo, importa monitorear el uso de los medios en la publicidad indirecta, tema que, hasta el presente, no se ha encarado.

La forma precisa de regular el tema es un arte, que parte de una relación a (re)construir constantemente entre partidos, medios y opinión pública, a través de todos los analistas simbólicos involucrados.

Bibliografía

- Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Cordero, L.A. (2003). *Costa Rica. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Dahl, R. (1971). *Poliarchy*. New Haven: Yale University Press.
- De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De la Calle, H. (2003). *Colombia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- De Tocqueville, A. (1995). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Fuentes, C. (2003). *Chile. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Gruenberg, C. (2003). *Argentina. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1999). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (1999). *General Theory of Law and State*. New York: The Lawbook.
- Marchewka, P. (2003). *Paraguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Marroquín, M. (2003). *Guatemala. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Mayorga, R. (2003). *Bolivia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- Medina, P. (2003). *Perú. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Njaim, H. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Núñez, A. (2003). *México. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rial, J. (2003). *Uruguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rowland, M. (2003). *Ecuador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Speck, B. (2003). *Brasil. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zelaya, R.M. (2003). *Nicaragua. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.