

# Presentación

La serie Cuadernos de Capacitación Electoral tiene como fin poner en manos de las y los servidores públicos electorales, las organizaciones políticas, las organizaciones de la sociedad civil, y las y los ciudadanos, material de formación y capacitación en temas electorales, de democracia y de participación.

El presente cuaderno se dedica al análisis de la relación entre democracia y promoción electoral, en el marco del debate sobre los alcances de la reforma al artículo 203 del Código de la Democracia.

Es esencial destacar que la democracia, en una concepción mínima, comprende la participación en el amplio sentido de la palabra de las y los ciudadanos en la vida política de una sociedad, así como la competencia pluralista y en igualdad de condiciones entre diversas organizaciones políticas que pretenden el legítimo acceso a cargos de elección popular.

De esta manera, el debate de la promoción electoral durante las campañas electorales invita a conocer y a comprender la normativa nacional e internacional sobre el financiamiento, la propaganda y la promoción electoral, normas que tienen como objetivo fundamental garantizar que las condiciones de igualdad de la competencia política estén aseguradas mediante mecanismos de regulación, control y fiscalización.

La normativa sobre la promoción electoral debe asegurar que las diversas organizaciones políticas tengan las mismas condiciones de acceso a los medios de comunicación y que cuenten con un financiamiento equitativo. Se debe garantizar que los medios de comunicación no ejerzan una influencia injustificada en la libre competencia, y que la autoridad electoral, además de su papel de ente controlador y fiscalizados, actúe en amparo de una normativa construida democráticamente.

## DEMOCRACIA Y PROMOCIÓN ELECTORAL

Por esta razón, el presente cuaderno tiene como objetivo servir de insumo para la construcción de un debate responsable sobre los alcances de la promoción directa e indirecta establecida en el artículo 203 del Código de la Democracia, de tal manera que los medios de comunicación, periodistas, organizaciones políticas y actores políticos tengan claridad sobre los mecanismos jurídicos que preservan la igualdad de armas en la contienda electoral.

El cuaderno aborda tres grandes temas. El primero trata el concepto de promoción electoral desde una visión comparada usando como unidad de análisis la normativa que regula este tema e introduce la puesta en práctica de la construcción de políticas electorales a nivel nacional y regional. El segundo tema desarrolla de manera teórica el papel de los periodistas en la construcción de la democracia en América Latina. Por último, se analiza los aportes de la opinión pública sobre las regulaciones del uso de internet y las expresiones en redes sociales desde la mirada de las organizaciones civiles.

El Consejo Nacional Electoral y su Instituto de la Democracia están empeñados en crear espacios de diálogo ciudadano y democrático para debatir temas tan importantes como el de este cuaderno. Esperamos que los lectores encuentren en este material elementos de juicio que permitan contribuir a la construcción del camino hacia la consolidación de nuestra democracia.

Dr. Domingo Paredes Castillo  
CONSEJERO PRESIDENTE

Ing. Paúl Salazar Vargas  
CONSEJERO VICEPRESIDENTE

Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde  
CONSEJERO

Dra. Roxana Silva Chicaíza  
CONSEJERA

Lcda. Magdala Villacís Carreño  
CONSEJERA

# Tabla de contenidos

Presentación .....	I
Introducción .....	1
Democracia y competencia: los orígenes de la promoción electoral .....	1
Democracia en el siglo de la comunicación de masas. ....	4
El debate en América Latina: la mediación y la política hacia la construcción de una agenda pública .....	5
Democracia y la sociedad de la información .....	8
La sociedad civil y la observación democrática en América Latina .....	9
Monitoreo de medios e igualdad de género en el debate .....	10
La campaña electoral: propaganda, veda electoral y prohibiciones en América Latina .....	13
Regulación de expresiones ciudadanas en redes sociales. ....	18
Bibliografía .....	20



# Democracia y promoción electoral

## Introducción

---

El siguiente cuaderno trata el concepto de promoción electoral desde una visión normativa hasta la puesta en práctica de la construcción de políticas electorales a nivel local y regional. En su evolución conceptual, arrancamos con las visiones sobre ideales de la participación política en el diseño de las democracias ideales, para enfrentarnos al debate contemporáneo de la construcción de la esfera pública moderna y su vinculación con los medios y los procesos democráticos.

Este análisis introduce los conceptos de mediación, entendidos como los actos semánticos y simbólicos del discurso cuando actúan sobre los medios tradicionales (radio, tv y prensa) y los nuevos medios sobre las audiencias y su capacidad de llevar estas proclamas hacia los procesos electorales (Couldry, Livingstone y Markham: 2007). En una segunda sección hacemos un recorrido del análisis teórico hacia los debates contemporáneos sobre el papel de los periodistas en la construcción de la democracia en América Latina. Finalmente, recogemos los aportes de organizaciones civiles que analizan los aportes de la opinión pública sobre las regulaciones del uso de internet y las expresiones en redes sociales.

## Democracia y competencia: los orígenes de la promoción electoral

---

El ejercicio de la democracia constituye una garantía en la vida política en sociedad y es un andamiaje importante para la construcción del consenso político, donde todas las opiniones pueden y deben confrontarse entre ellas, de la manera más igualitaria posible. El gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por

su continua aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Bajo este principio teórico, originalmente definido por Dahl (1992), entendemos que la democracia se vive cuando existe la posibilidad de una competencia libre entre los actores políticos.

Para que esto tenga lugar es necesario que los ciudadanos tengan igual oportunidad de:

1. Formular sus preferencias.
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios, ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato; sin discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

Según Dahl, estas tres condiciones básicas deben ir acompañadas por nueve garantías:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
6. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.
7. Diversidad de las fuentes de información.
8. Elecciones libres e imparciales.
9. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Aparentemente estas características institucionales darían una escala teórica adecuada para comparar a los distintos regímenes políticos; sin embargo, sabemos que

tanto en el pasado como en el presente, los regímenes divergen grandemente en la amplitud, aplicación y garantías que otorgan al ejercicio de tales oportunidades institucionales. Este análisis contribuye a la aclaración de las políticas de promoción electoral en América Latina, las mismas que pasan de un ideal normativo hacia la elaboración de procesos de política pública electoral y regulación del ejercicio de la democracia.

Para Sartori (1987), la democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión ideal, sin la cual, una democracia no nace o bien se distiende rápidamente. El elemento dinámico es esta diferencia entre la democracia ideal y la democracia real, que hace a esta última perfectible. Cuanto más se democratiza una democracia, tanto más se eleva la apuesta. La democracia como un ideal, desde una profundización de la visión normativa recuerda que existen algunas premisas que justifican a la misma:

1. La igualdad intrínseca;
2. El principio de la consideración equitativa de los intereses;
3. La presunción de la autonomía personal; y,
4. El principio categórico de la igualdad.

La promoción electoral hace eco de este principio de igualdad, en cuanto basa la promoción equitativa de la oferta de los actores políticos. Este principio que rige a la democracia contemporánea precisa de instrumentos e instituciones que garanticen la equitativa difusión de propuestas hacia los electores.

La noción de la esfera pública, determinada por Habermas<sup>1</sup> (1989) habla de asumir una relación directa entre las nociones epistemológicas normativas de la teoría de la democracia y la práctica política cotidiana. La época moderna se enfrenta también a un cambio de las nociones de lo público como consecuencia de la constitución de una autoridad formal. El modelo de lo público sale de los salones y sociedades de cultura hasta llegarse a manifestar como publicidad política. Esto quiere decir que la actividad que había permitido la discusión literaria o política y se había adiestrado en la capacidad racional de argumentación, había sido suplantada por el diálogo y el consumo de medios impresos.

<sup>1</sup> El concepto de esfera de opinión pública fue desarrollado por Habermas en su libro *Historia y crítica de la opinión pública* (1962) a partir de las transformaciones en el proceso diálogo y la construcción de consensos políticos. El objeto central de esta obra es mostrar cómo la inicial esfera de debate y discusión se va transformando de manera que se cuestiona y evalúa críticamente la política y la acción de la democracia.

## Democracia en el siglo de la comunicación de masas

---

La democracia en el siglo XX contó con nuevas estructuras tecnológicas que condicionarían la forma de hacer política. Siguiendo la definición de la democracia de Sartori (1987: 20-25; 1989: 120), se afirma que la soberanía del pueblo en su ideal democrático ha adquirido un nombre nuevo: –el de la masificación; utilizado para definir una sociedad que se mueve mediante el desplazamiento, el consumo y la fragmentación de las instituciones que garantizan la democracia. El autor manifiesta que el hecho que la información y la educación política estén en manos de la televisión presenta serios problemas para la consolidación democracia. En lugar de disfrutar de una democracia directa: “el demos está dirigido por los medios de comunicación”. Éstos no son el espejo de la opinión pública, sino la pantalla que recoge el eco que viene de regreso. De acuerdo con Sartori, los medios no reflejan los cambios que ocurren en la sociedad, sino las transformaciones que, a la larga, promueven. La abundancia de información no garantiza la comprensión de los fenómenos: “se puede estar informadísimo de muchas cuestiones, y a pesar de ello no comprenderlas” (Sartori, 1989). La televisión produce un demos cuyo criterio somete a sí misma. No es una multitud que crea opinión, es un público que la demanda. Y, así, se genera un grave problema de auto-consistencia: la referencia del público es la opinión que los medios transmiten, de manera que el productor produce a sus consumidores y éstos, a su vez, se vuelven adictos al producto. Un *homo videns* que ha perdido la capacidad de disentir se vuelve, entonces, un elector teledirigido. En estas condiciones, es el que apela y promueve un demos debilitado.

La vinculación entre los medios y el poder radica en la constante personificación del diálogo y la diseminación como elemento que construye, hace consensos y detenta poder. La comunidad se sitúa en los medios que promueve, aún de manera más fuerte cuando se evidencian nuevas formas de interacción. Estas son las características de los nuevos medios: convergencia digital, interactividad y la sensación de que la comunidad se extiende más allá de las fronteras físicas. Los límites alrededor de la tecnología pueden ser visibles cuando miramos a la máquina o a la pantalla, pero se han diluido en la práctica y han cambiado la manera en la que podemos convertirnos en sujetos políticos (Agamben, 2006). La mediación transforma la sociedad y la cultura, así como las relaciones con participantes de manera individual e institucional.

## El debate en América Latina: la mediación y la política hacia la construcción de una agenda pública

---

Para el caso latinoamericano, Avritzer (2002) pone de manifiesto las diferencias entre las distintas percepciones de esfera pública en un intento de hacer un esbozo de la crítica hacia la acción colectiva en la forma de construir una estructura alternativa de debate en América Latina. Esta se rige principalmente en la institucionalización de mecanismos deliberativos a nivel público. La noción de esfera pública sigue ofreciendo un marco de análisis importante para el estado de los medios en democracia, pero no ofrece guías concretas sobre las políticas de prensa y otras prácticas de la economía política de los medios.

El encuentro histórico de la sociedad de masas en América Latina se manifiesta en un proceso de inclusión importante de sectores de la sociedad civil enfrentados por un ideal común. Germani (1962) fue el primero en declarar los cambios en el siglo XX –en particular la formación de clases políticas para la consolidación de sistemas totalitarios– ubicando a la modernización como premisa para el acceso a la sociedad civil y su conformación como una clase política y su correspondiente igualdad, el acceso a las nuevas condiciones materiales creadas por el progreso tecnológico; por “una análoga justicia distributiva en el orden cultural”; y, sobre todo, por el ejercicio de la libertad integrado a la esfera de la existencia personal, que debe darse tanto en el plano de la comunidad como en el plano laboral. Las preguntas surgen cuando aceptamos una integración a la vida pública a partir de una aceleración de cambios tecnológicos impulsados a la consolidación de nuevos sectores urbanos y a la integración de las masas a la vida política.<sup>2</sup>

Avritzer (2005) propone una serie de elementos para caracterizar las explicaciones de la construcción de la esfera pública latinoamericana. La historia reciente de América Latina nos muestra a gobernantes cuyas prácticas electorales o gubernamentales –durante la década de los noventa– radicaron en el uso de prácticas mediáticas electorales de alto nivel.<sup>3</sup> Los riesgos de la utilización de medios masivos,

2 También lo es porque el aporte de Germani, tras las críticas sufridas en las décadas del sesenta y setenta, aun atrae, por su indudable vigor, la atención de los estudiosos, y es formulado como parte esencial del debate sobre el populismo en América Latina.

3 Véase las investigaciones recientes sobre los gobiernos neo-populistas que aparecieron luego de la vuelta a la democracia en varios países Latinoamericanos. Carlos de la Torre (2003) “Los medios masivos de comunicación social, el populismo y la crisis de la democracia”, *Ecuador Debate*, Quito, No. 49. Kurt Weyland, “Clarifying a Contested Concept. Populism in the Study of Latin American Politics”, *Comparative Politics* Vol 34, N 1, 20.

como la televisión y la radio en el debate político se basan en la sustitución de la esfera pública deliberativa por producciones mediáticas.

La política latinoamericana se caracteriza por una esfera pública llena de elementos culturales propios de una superposición de características distintivas, donde confluyen elementos tradicionales y modernos.<sup>4</sup> Lo que se propone es analizarlos en las coyunturas políticas que permiten abrir nuevos espacios de representación y cómo la sociedad civil podría aprovechar de estos para tomarse espacios de oposición, aparentemente diluidos por los procesos hegemónicos del régimen. Sin embargo, la manera en la que los medios se articulan en torno a demandas políticas de grupos de poder ha desplazado el debate tradicional del uso de medios para legitimar una acción política a favor de grupos corporativos.

La creación de nuevos espacios de representación política se da en medida gracias a la acción de los medios. En esta coyuntura, el interés de lo público pasa por la necesidad de encontrar los marcos interpretativos de cómo el sistema de gobierno puede legitimar las acciones de un grupo dominante, mediante la utilización de medios masivos (Thompson, 1998).

Los medios de comunicación masiva han ocupado paulatinamente el privilegiado espacio de comunicación entre el ejecutivo y la sociedad civil. Es así como juegan un papel primordial en los regímenes contemporáneos (Peruzzotti, 2008). La contaminación de la esfera pública, por características simbólicas y procesos de negociación que son de la esfera privada, caracterizan e imposibilitan el ejercicio de un proceso dialógico real y efectivo (Figueroa, 2009; Avritzer, 2002; Avritzer, 2001: 57-59).

Por lo tanto, podemos ver algunos obstáculos en los procesos de construcción de la esfera pública en el debate democrático. El primero es la transferencia de valores occidentales-europeos insertados en un ámbito híbrido de cultura política que da como resultado prácticas políticas excluyentes. El hibridismo político y la cultura política hegemónica de los movimientos sociales en América Latina han promovido una instrumentalización de las instituciones políticas y una aparente inequidad en el fuero de lo público y lo social. Una pista importante para entender el concepto de *clientelismo*, podría ser la de afirmar que la representación política ha sido suplantada por la particularización de intereses. Como resultado de ello, los consen-

<sup>4</sup> Avritzer hace un análisis de la esfera pública en Latinoamérica, buscando una especificidad en la diferencia de los actores sociales en particular los movimientos sociales. Características de hibridación en relación a la penetración de la esfera privada en la pública. Estas forman parte de sus características, más no pueden explicar la situación de la democracia en América Latina. Véase: Leonardo Avritzer (2003) *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton University Press.

Los normativos en los que la democracia se fundamenta nunca fueron cimentados. (Avritzer, 2002). En esta definición de lo público en América Latina, el autor recoge el giro ciudadano luego de un largo proceso de liberalización que toma a las tres últimas décadas en América Latina. Los nuevos movimientos sociales, se convierten en formas de participación política y ciudadana.

A diferencia de teóricos de lo político como Przeworski (2000) y Dahl (1980) y las corrientes modernizadoras de intelectuales desde los ochenta; Carlos Forment (2003) asume que la "anti-política" es un recurso de la ciudadanía que parte de una estructura más compleja y antinómica de preservar la democracia, y al mismo tiempo de permitir a los sistemas autoritarios. Por lo tanto, los ideales de deliberación y criticismo necesitan ser repensados en los contextos de larga escala en las democracias mediadas.

Para algunos teóricos en el tema de la vinculación entre política y medios, como es el caso de Waisbord (2000) en América Latina hay dos tipos de vínculos: el patrimonialismo mediático y el predominio de relaciones clientelares en el tema de medios. Este último representa un problema, ya que se convierte en la antítesis de la rendición de cuentas impersonales que requiere la democracia sin que en estas prevalezca los intereses personales o que el Estado intervenga a nombre de sus propios intereses en lugar del bien público. Para el autor, la noción vital de lo nacional está estrechamente ligada a la difusión masiva de espacios mediados, y la capacidad de generar a través de estos un espacio de diálogo democrático en el sentido habermasiano. El punto de partida de su análisis es que la prensa contribuye a la gobernabilidad democrática mediante la supervisión y la celebración de los periodistas responsables<sup>5</sup> (periodismo combativo-investigativo), que abarcan temas de importancia y que requieren la atención de los ciudadanos y los responsables políticos (agendas políticas)<sup>6</sup> al facilitar la expresión de una gran variedad de voces (Waisbord, 2000).

En los años sesenta y setenta, los debates académicos y políticos siguieron anteriores reflexiones sobre el impacto de la colonización y el imperialismo en las culturas nacionales y la constitución cultural del "pueblo", la incorporación de puntos de vista de la teorización de Antonio Gramsci (1930) acerca de lo nacional-popular, el análisis estructural de los contenidos de los medios y la crítica de la Escuela de Frankfurt de los medios comerciales, conceptos que se mantienen de alguna manera y que fueron analizados anteriormente.

5 Watchdog journalism

6 Agenda-setting.

El influjo de una economía política global que aceleró los cambios tecnológicos en los últimos años ha permitido que la demanda del sector privado influya en la creación de políticas públicas tendientes a la orientación de actividades científicas y tecnológicas. El contrapunto de esta teoría que va vinculada con el período de sustitución de importaciones da una visión empoderadora de la sociedad civil con el uso de tecnología.<sup>7</sup> Finalmente podemos afirmar que la construcción de lo público, los medios, la política y la crítica epistemológica en América Latina siguen girando en torno a la construcción de lo *nacional* y se mantiene en constante tensión como un proyecto hegemónico en el control de los medios.

### Democracia y la Sociedad de la Información

---

Siguiendo a Held (1999), a partir de los estudios en ciencia política, el concepto de globalización y su vector principal, el Internet, operan como una construcción ideológica. Este concepto o construcción es un mito necesario para insertar un discurso académico oficial que permita salvar los requerimientos estatales para ajustarse al mercado global.

Entendemos tres grandes elementos teóricos que se originan desde el marxismo, el realismo y por último una tradición utópica global (Held, 2003). Este esquema teórico y metodológico mantiene nociones similares en cuanto los problemas inherentes a la división económica (brecha digital) pero no puede dar cuenta de sobre los ajustes estructurales ante la vertiginosa configuración institucional de carácter nacional y cuyo argumento sugiere que las redes y conexiones globales permean los sistemas políticos económicos y culturales (Held, 1999).

Inspirados en los esquemas teóricos del informacionalismo de la última investigación sobre la sociedad red de Castells, las transformaciones de la sociedad gracias al acceso a tecnología no pueden ser medidas de manera empírica (Castells Abel, 2006: 440-465). Las visiones utopistas y anti-utopistas pueden encontrar una co-

---

<sup>7</sup> El caso de América Latina es analizado desde la perspectiva cultural. Su análisis es limitado a la experiencia cotidiana que generaliza a las regiones en América Latina por un lado, y por otro generaliza las condiciones de los usuarios de internet, sin tomar como una variable independiente sus condiciones sociales, etc. Desde una perspectiva histórica, estas siguen las propuestas teóricas de Néstor García Canclini (1996) para definir la esfera pública en América Latina. Algunos ejemplos de esta perspectiva se encuentran en: Alejandro Piscitelli(2002: 2004) Ciberculturas 2.0; Internet, la imprenta del Siglo XXI; Betty Martínez Ojeda (2006): Homo digitalis. En el caso de Psicitelli, su análisis sigue la postura fetichista de la tecnología en el cambio de las estructuras sociales. En nuestro país, el proyecto Yachay, o ciudad del conocimiento completamente financiado por Corea del Sur, evidencia una postura Estatista a la expansión de la tecnología vista discursivamente como un elemento que permita sacar del subdesarrollo al país.

responsencia en los siguientes temas: (1) El nacimiento de la política en términos deliberativos, (2) El proceso político en la constitución de campañas electorales. Estos indicadores se manifiestan en la constitución de una ciudadanía deliberativa y una apuesta por el fortalecimiento de una democracia deliberativa frente a la representativa. Las críticas provienen de la calidad de los contenidos y del deterioro masivo de la fe en las instituciones representativas (Barber, 2001). Este análisis busca encontrar un eco con la posibilidad real de que los procesos políticos se nutran de nuevas tecnologías y que estas permitan el mejoramiento de la institucionalidad de las campañas electorales y la participación política. Sin embargo, existen limitaciones en cuanto a la demostración empírica de estos procesos en actores locales.

Largamente discutido por el pensamiento sociológico, el término mediación ha ganado una cualidad política como parte de una sociedad global en red. Cómo parte del surgimiento de las redes visibilizadas a través de las nuevas tecnologías, América Latina enfrenta distintos desafíos en las representaciones mediáticas globales: este es el caso de la re-conformación de identidades variadas –étnicas, regionales, nacionales y globales– como una sola cuando se enfrentan a la sociedad de información (Castells, 1996 y 2001; Silverstone, 2005).

Este esquema teórico y metodológico mantiene nociones similares en cuanto a los problemas inherentes a la división económica (brecha digital) pero no pueden dar cuenta de los ajustes estructurales ante la vertiginosa configuración institucional de carácter nacional y cuyo argumento sugiere que las redes y conexiones globales permean los sistemas políticos económicos y culturales. Sin embargo, no se resuelve de manera empírica la visión de una erosión paulatina de los sistemas políticos nacionales en favor de las causalidades inmediatas del uso de tecnología (Held, 1999).

### La sociedad civil y la observación democrática en América Latina

---

La participación de la sociedad civil en el control y verificación de procesos electorales, tiene una historia reciente en América Latina. El financiamiento de la política no goza de gran visibilidad en muchos países de la región. Todavía, en algunos casos, la ley no demanda ningún tipo de rendición de cuentas acerca de la vida económico-financiera de candidatos y partidos. En Latinoamérica, si bien éstas son situaciones aisladas, aún están presentes. Una de las cuestiones clave para el con-

trol ciudadano es la disponibilidad de informes confiables y de fácil interpretación sobre el origen del financiamiento político.<sup>8</sup>

Las modalidades de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en materia de financiamiento de la política son, entre otras, las siguientes: divulgación de datos prestados voluntariamente, análisis y divulgación de datos oficiales y recolección de datos por medio de terceros. Por otro lado, las regulaciones en cuanto al uso de los medios de comunicación como vehículos de propaganda política son bastante diferentes. En los países en donde la comercialización del espacio no está regulada, los dueños de los medios pueden desequilibrar la disputa electoral a través de la venta del espacio publicitario a valores diferenciales. Al otorgar descuentos a unos y sobrepagos a otros, los medios de comunicación se convierten en donantes encubiertos.

El abuso de los espacios publicitarios se extiende también a los medios estatales. De la misma forma en que actúan los privados, los canales públicos pueden abusar de su poder para beneficiar a los candidatos oficiales. Este tipo de distorsiones sobre la competencia electoral no se limita a la publicidad en los medios sino que también involucra a una de sus actividades clave: el periodismo. Puesto que los medios son actores centrales del proceso electoral, las expectativas sobre su neutralidad como comunicadores, observadores y formadores de opinión son comparables a las normas de neutralidad aplicadas al poder público. Por este motivo, en muchos países los legisladores han creado reglas específicas para garantizar un comportamiento neutral por parte de los medios y la independencia de los periodistas.

### Monitoreo de medios e igualdad de género en el debate

---

El monitoreo de los medios requiere que las organizaciones involucradas adquieran ciertas competencias para poder recopilar la información necesaria y analizar los datos. Es elemental separar claramente el monitoreo de los medios como espacios de publicidad electoral de la observación crítica en su función periodística. Los medios tienen un rol destacado en la comunicación política porque ofrecen importantes espacios de publicidad. Puesto que su costo es elevado –sobre todo la

<sup>8</sup> La observación y monitoreo de medios durante elecciones se realiza mediante la participación de organizaciones civiles y del tercer sector. En el caso de América Latina, organizaciones como Transparencia Internacional han liderado la investigación del financiamiento de campañas a políticos. En el caso ecuatoriano, la organización de Participación Ciudadana ha llevado a cabo distintos procesos de monitoreo de medios durante elecciones.

propaganda en medios electrónicos– no hay que perder de vista la utilización de espacios de difusión alternativos como afiches, camisetas o gorras.

Existen varios modelos de regulación de los espacios de publicidad política desde la óptica del financiamiento político. Uno de ellos consiste en otorgar garantías de acceso gratuito a la radio y/o la televisión, sea pública o privada. Dado que esto podría ser considerado una forma de subsidio público indirecto, los criterios de distribución replican las consideraciones que guían la asignación de subsidios directos. Para la comercialización privada de espacios, los modelos de regulación se extienden desde la prohibición total de anuncios pagos (Brasil y Chile) hasta la regulación del precio (prohibiendo descuentos o aumentos) y el espacio (por ejemplo, con cuotas).

El monitoreo del uso de espacios de publicidad tiene varios posibles. Entre ellos está la medición del apoyo indirecto de los dueños de los medios a las campañas y probar si sobrepasan los límites legales de apoyo, medir el apoyo indirecto del Estado a las campañas y monitorear los gastos de publicidad como un indicador de los desembolsos totales de una campaña. Aún cuando muchos países contemplan cierto acceso gratuito a los espacios en radio y televisión, todos los países de América Latina –con excepción de Brasil y Chile– permiten la venta comercial de espacios adicionales; de forma que montos considerables de dinero son gastados en esta materia.

El monitoreo de la propaganda que pagan candidatos y partidos es una alternativa atractiva para las organizaciones de la sociedad civil, en tanto resulta relativamente fácil obtener datos acerca del servicio contratado; ya que es posible medir el espacio utilizado en medios impresos y el tiempo de la propaganda en radio y televisión (y de los precios del mercado) debido a que existen tablas de precios disponibles.

En los últimos años fueron realizados monitoreos de los gastos en publicidad en medios de difusión masiva en Argentina, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras y República Dominicana. Los resultados de tales monitoreos revelan un desequilibrio en la distribución de la propaganda pagada según distintos tipos de medios. Los y las periodistas y los medios de comunicación siempre operan en un contexto social, político y económico determinado que influye en su interpretación de la realidad y en los filtros utilizados para seleccionar “lo importante” y cómo se presenta al público. En el caso latinoamericano ese contexto enfrenta aún diversos retos para instalar la igualdad de género en el centro

del debate público y en los comportamientos, actitudes y percepciones de la ciudadanía y todos los actores. La igualdad es un concepto que implica “igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades entre hombres y mujeres [...], poder participar en el desarrollo político, económico, social y cultural y beneficiarse de sus resultados en igualdad de condiciones. También [...] otorgar la misma valoración al conocimiento, experiencia y valores de hombres y mujeres” (López, 2009).

Por tanto, una mirada de género es también aplicable a los procesos de comunicación, pues permite visibilizar las desigualdades que enfrentan las mujeres debido a los roles que culturalmente les han sido asignados y que luego por rutina se reflejan en los medios. Incluir un “filtro” de género implica sensibilizar a los y las periodistas y a los medios de comunicación en la importancia que tienen como agentes de cambio social para la construcción de sociedades más equitativas, y ayudarlos/las a alejarse de visiones de la realidad que resaltan lo masculino y no muestran la presencia y aportes de las mujeres en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

Varios estudios señalan que la ciudadanía es favorable a las candidaturas femeninas. Sin embargo, la ausencia de promoción de sus liderazgos en sus propias organizaciones políticas, la menor disponibilidad de fondos para sus campañas y los condicionamientos culturales que les asignan una mayor responsabilidad en las tareas familiares dificultan su participación plena. A ello hay que añadir que en un contexto en el cual la competencia electoral se desarrolla preeminentemente en los medios de comunicación, quienes influyen de manera notable en la construcción de la agenda pública (seleccionando temas y personajes noticiables día a día), la presencia o ausencia y el tipo de cobertura, condicionan las posibilidades de elección de cualquier candidato o candidata, puesto que los electores extraen de ellos la información necesaria para sus decisiones políticas.

En el ámbito latinoamericano, a través de diferentes metodologías se ha identificado la existencia de una menor cobertura mediática de las mujeres candidatas respecto de los candidatos durante las campañas electorales. Ello merma sus posibilidades de comunicación masiva con el electorado y reducen sus probabilidades de movilizarlo a su favor.

## La campaña electoral: propaganda, veda electoral y prohibiciones en América Latina

Según Lauga y García Rodríguez (1998: 709), la campaña electoral en varios países de América Latina surge como preludeo del abordaje al estudio comparado sobre la regulación de la campaña electoral en esos países. Así, en Ecuador, el concepto actual de campaña electoral es el siguiente:

*Conjunto de actividades lícitas promovidas por las organizaciones políticas, alianzas o candidatos con el propósito de dar a conocer sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo, así como la promoción de las candidaturas que se postulen a las diferentes dignidades de elección popular, consulta popular y revocatoria de mandato.*

Este concepto está acompañado de condiciones generales como la garantía de la igualdad en la promoción de candidatos en prensa, televisión y radio para los partidos reconocidos legalmente y la garantía al libre acceso a los medios. En ese sentido, existen algunas condiciones reconocidas diferenciadas o agregadas en las legislaciones de otros países como Honduras, donde existe libertad para hacer propaganda, campañas y publicidad política en cualquier tiempo (sic) para las organizaciones políticas debidamente inscritas y para los ciudadanos en general (Art. 64)<sup>9</sup>.

Asimismo, países como Nicaragua reconocen el derecho de hacer proselitismo político para los partidos políticos (Art. 52) y garantizan la igualdad en el tiempo disponible en medios estatales para los participantes en las elecciones; mientras que en Venezuela se garantiza la igualdad en el espacio disponible en los medios oficiales de información para los candidatos presidenciales postulados por los partidos con Representación en el Consejo Supremo Electoral (Art. 117).

Existen algunas similitudes y diferencias entre los países de la región en cuanto a la regulación de la campaña electoral: periodo, medios, actividades y prohibiciones. Como factor común en lo que se refiere al período, las legislaciones ordenan el cese de toda campaña horas antes del día designado para votar, sin embargo los tiempos cambian: Colombia (24 horas antes), Brasil (48 horas antes) y México (72 horas antes). La anticipación con la que se organizan las convocatorias a elecciones varía dependiendo del país, desde por lo menos 30 días en Panamá hasta los 120 en Guatemala.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Todos los artículos mencionados a partir de ahora en este capítulo (excepto cuando sea aclarado) y su contenido, fueron sistematizados y organizados por Lauga y García Rodríguez en el *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*.

<sup>10</sup> Normativa comparada basada en el trabajo de Martin Lauga y Juan I. García Rodríguez. "La campaña electoral:

En cuanto a prohibiciones, mientras que en Venezuela no se permite la propaganda anónima ni la dirigida a provocar la abstención electoral ni la que atente contra la dignidad de la persona, en Argentina está prohibido durante los siete días anteriores a la fecha fijada para la celebración de comicios, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos, o programas de alcance colectivo y en general la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos (Art. 64, Código Electoral).

En Argentina y siguiendo una tendencia regional, la modificación del régimen de financiamiento de las campañas electorales fue una de las principales revisiones incluidas en la Ley 26571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, sancionada en 2009. La reforma hacía un esquema con mayor incidencia de los recursos públicos y adopta criterios más igualitarios para la distribución de los aportes de campaña y espacios de publicidad audiovisual que realiza el Estado (Pomares y Page, 2011). En este país, la reforma introducida intenta reducir el peso de los recursos privados en las campañas con el fin de avanzar hacia un esquema más equitativo. Los principales cambios son:

1. Más recursos públicos y menos fondos de origen privado.
2. Prohibición de contratar espacios de publicidad audiovisual electoral en forma privada.
3. Prohibición de recibir aportes de personas jurídicas para la campaña pero no para el financiamiento ordinario.
4. Mayor gravitación de la Dirección Nacional Electoral.
5. Campañas más cortas.

En el caso ecuatoriano, por otra parte, la legislación establece que durante la campaña electoral se prohíbe la publicidad o propaganda de las instituciones del Estado, en todos los niveles salvo las excepciones como cuando se requiera en las obras públicas, informar a la ciudadanía sobre cierres o habilitación de vías u obras alternas o en situaciones de emergencia, catástrofes naturales, cuando se requiera informar a la ciudadanía sobre medidas de seguridad (Art. 23 Código de la Democracia ecuatoriano).

---

Publicidad/Propaganda, periodo, prohibiciones”.

Asimismo, la legislación ecuatoriana establece que durante el período de campaña electoral, todas las instituciones públicas están prohibidas de difundir publicidad a través de prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. También establece que queda prohibida la exposición en espacios audiovisuales, que impliquen la utilización de recursos públicos de la imagen, voz, y nombres de personas que se encuentren inscritas como candidatas o candidatos (Art. 207, Código de la Democracia ecuatoriano).

En el caso de Argentina, la Reforma Política que se implementó por primera vez en las elecciones del 2011 restringe el financiamiento político de origen privado para atenuar las asimetrías que existen entre los partidos en términos de acceso a recursos económicos para solventar los gastos de campaña. Con este fin, la nueva norma prohíbe los aportes de personas jurídicas y, sobre todo, la contratación y la venta de espacios de radio y televisión para transmitir publicidad electoral. Con el nuevo régimen, las agrupaciones sólo podrán disponer de los espacios de publicidad electoral que les sean asignados por el Estado, siguiendo una tendencia creciente en la región latinoamericana.

Por un lado, estas medidas equiparan sustancialmente las condiciones de competencia para los partidos que cuentan con menos recursos económicos. Por el otro, la implementación del nuevo régimen plantea desafíos no menores a las autoridades electorales. Finalmente, dado que en la mayor parte de los distritos en Argentina el financiamiento político no está adecuadamente regulado y no existen topes a los fondos privados que los partidos pueden recibir, la implementación de la nueva normativa nacional podría provocar que los aportes privados se canalicen a través de las campañas del nivel provincial, especialmente en aquellos distritos que celebren sus elecciones en simultaneidad con las del nivel nacional.

En el caso mexicano, el Manual de Procedimientos para el Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos e Internet para los Procesos Electorales en el Estado de México preparado por la Comisión de Acceso a Medios Propaganda y Difusión (CAMPyD), establece que serán sujetos de monitoreo en los Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Alternos, Internet y Cine, los precandidatos, candidatos, dirigentes políticos, militantes, simpatizantes, afiliados, partidos políticos, coaliciones, autoridades federales, estatales y municipales y cualquier otro ente público durante el periodo de precampaña, inter-campaña y campaña electoral, o antes si algún partido político lo solicita (Art. 3). La normativa continua al abordar que para la ejecución de los monitoreos, se tomarán en cuenta tres modalidades de propaganda: de precampaña, gubernamental y electoral (Art. 13).

Para la realización del monitoreo a medios de comunicación electrónicos, impresos e Internet, el Instituto Federal Electoral (IFE) se podrá auxiliar de empresas e instituciones públicas o privadas que necesariamente deberán ajustarse a la metodología aprobada en el seno de la Comisión para cumplir con el objeto y cláusulas establecidos en el contrato de prestación de servicios, así como de los objetivos y fines de los presentes lineamientos (Art. 14).

El universo del monitoreo cualitativo abarcará la programación y contenido de los medios de comunicación que tienen cobertura en el Estado de México. Se realizará el monitoreo de la información en radio, televisión, medios impresos e Internet que generen los actores políticos y que emitan declaraciones que produzcan notas informativas, artículos, entrevistas, participación ciudadana, opiniones de comentaristas y conductores, fotografías y caricaturas que hagan referencia al proceso electoral (Art. 25).

El monitoreo a medios de comunicación electrónicos en precampañas, inter-campañas y campañas electorales se realizará con base en el catálogo de medios que determine la Comisión y en la metodología correspondiente que se apruebe en el seno de la misma. La Comisión propondrá oportunamente al Consejo General los criterios para llevar a cabo el convenio de colaboración en materia de Radio y Televisión con el IFE respecto del procedimiento para generar los testigos de grabación de los noticiarios (Art. 30).

Los monitoreos a la radio y televisión, se efectuarán diariamente, en los horarios comprendidos entre las 06:00 y las 24:00 horas, tomando como base las pautas, catálogo de medios y mapas de cobertura aprobados por el IFE (Art. 31). El monitoreo informativo en radio y televisión, se realizará diariamente en el lapso comprendido entre las 06:00 y las 24:00 horas (Art.23). La siguiente tabla resume la legislación comparada sobre la promoción electoral directa e indirecta de dos países federales en América Latina.

**Tabla 1.**  
**Legislación comparada sobre la promoción electoral directa e indirecta en México y Brasil.**

Promoción electoral	México	Brasil
Contratación privada	Se prohíbe la contratación privada de espacios de publicidad con fines electorales. El estado asigna a los partidos espacios audiovisuales gratuitos durante las campañas.	Se prohíbe la contratación privada de espacios de publicidad con fines electorales. El estado asigna a los partidos espacios audiovisuales gratuitos durante las campañas.
Tiempos de campaña	Los medios ceden segundos para todas las categorías de cargos elegibles aún fuera del periodo de campaña.	Los medios ceden segundos para todas las categorías de cargos elegibles aún fuera del periodo de campaña.
Repartición de espacios	30% de los espacios publicitarios se reparte de forma igualitaria y el restante según el porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección inmediatamente anterior.	Un tercio se reparte de forma igualitaria y dos tercios de forma proporcional al número de representantes de cada partido en la Cámara de Diputados.
Financiamiento	El régimen de financiamiento es mayoritariamente público y los partidos sólo pueden disponer de los espacios y fondos asignados por el estado.	Sí se admiten aportes de personas jurídicas y no hay un aporte público específico para la campaña. Los partidos utilizan para ese fin parte de los recursos que reciben del estado a través del Fondo Partidario.
Gasto público	El reembolso de gastos de campaña se realiza, según la ley, en forma proporcional al desempeño electoral de las organizaciones.	La distribución de los aportes públicos para las campañas se realiza, según la ley, en forma proporcional al desempeño electoral de las organizaciones.
Administración de fondos públicos	Los aportes públicos directos e indirectos son distribuidos por el Instituto Federal Electoral, un organismo público, autónomo e independiente.	La administración de la franja electoral es responsabilidad de la Justicia Electoral: los espacios destinados a cargos nacionales son asignados y controlados por el Tribunal Electoral.
Período de campaña	El periodo de campaña durante un año de elección presidencial es de 90 días y de 60 cuando se trata de elecciones legislativas.	El periodo de campaña se extiende a 45 días.
Publicidad oficial	No puede emitirse publicidad oficial durante la campaña salvo por cuestiones relacionadas al proceso electoral o por alguna emergencia.	Está prohibida desde tres meses antes de los comicios la publicidad de acciones institucionales, programas, obras, servicios y campañas del gobierno federal, estadual o municipal o de órganos de administración indirecta al igual que el uso de la cadena nacional.

Elaboración de los autores

## Regulación de expresiones ciudadanas en redes sociales

---

En la legislación internacional, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una resolución en 2012 que establece que los estados parte deberán proteger el derecho a la libertad de expresión en internet. “Los mismos derechos que las personas tienen fuera de internet deben ser protegidos cuando están conectadas”, dice el texto de la resolución.

En el caso del Ecuador y por sentencia emitida el 17 de octubre del 2012 por la Corte Constitucional, están excluidos de regulación del Art. 207, inciso quinto, del Código de la Democracia, los nuevos medios de comunicación, a través de los cuales los particulares tienen derecho a transmitir ideas, opiniones o información de interés nacional en referencia al proceso electoral (Velasco, 2012).

Ecuador es uno de los países que no mantiene una censura al acceso a internet y todos sus servicios, según reporte de Periodistas sin Fronteras del 2012 y el Reporte de Transparencia de Google, entre otros. El tema de la regulación de expresiones en internet, y especialmente en redes sociales, no es nuevo y ha sido tratado por años en el país, al punto que en la propuesta Ley de Comunicación (borrador del 04 de abril del 2012) incluye un párrafo explícito para la no regulación. Sin embargo, dentro del tratamiento que se intenta darle en el país a la expresión en internet (y en especial en las redes sociales) va quedando claro que se quiere dar la responsabilidad a los medios de comunicación tradicionales de verificar la identidad de las personas que expresan su opinión en los espacios digitales del medio. Con todo, existe la duda si los medios deben ser responsables de los comentarios que los ciudadanos emiten en los portales de los medios.

Aunque los medios no sean propietarios de los espacios que administran (como es el caso de *Facebook*) ni de los comentarios se generan a través de esa plataforma (ya sea en una *fanpage* o incrustadas en los portales del medio), deberían cumplir por ética profesional la revisión de las expresiones de su comunidad para restringir solamente expresiones que sean injurias/calumnias (delitos) (Velasco, 2012). Por el lado de las redes sociales, éstas tienen sus propios controles más allá del monitoreo que pueda realizar el “creador” de una cuenta, perfil o *fanpage* dentro de su red. *Twitter*, por ejemplo, controla que el contenido de una cuenta no vaya contra la regulación del país mientras que *Facebook* deja en claro que el contenido almacenado y publicado en su red social es de su pertenencia. La regulación de expresiones

en internet (que no sean injurias/calumnias) iría contra la resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el tema, contra el proyecto de Ley de Comunicación en este momento en la Asamblea Nacional, y contra demás legislaciones nacionales e internacionales sobre el tema.

# Bibliografía

- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- Barber, Benjamin R (2001). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press.
- Calhoun, Craig (1998). "Community without Propinquity Revisited: Communications Technology and the Transformation of the Urban Public Sphere. *Sociological Inquiry*, Volume 68 Issue 3, pp. 373-397 Texas: University of Texas Press
- Castells, Manuel (1996). *La sociedad red*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel (2001). *La galaxia Internet*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel (2007). Communication, Power and Counter-power in the Network Society. *International Journal of Communication*, 1:1. Disponible en <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/46/35>
- Castells, Manuel (2006). *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza.
- Couldry, Nick; Livingstone, Sonia y Markham, Tim (2007). *Media Consumption and Public Engagement Beyond the Presumption of Attention*, Palgrave Macmillan: London
- De la Torre, Carlos (2009). *Medios y Política en América Latina: Hacia una agenda de investigación sobre medios, representación y calidad de la democracia*. CAAP, Ecuador Debate, Quito, No. 49.

- Figueroa, José Antonio (2009). *Realismo mágico, vallenato y violencia política en el Caribe colombiano*, Bogotá: Instituto Nacional de Antropología e Historia Universidad de Colombia
- Germani, Gino (1968). *Política y sociedad en una época de transición*, Madrid: Paidós.
- Gramsci, Antonio (1999). *Cuadernos De la Cárcel*, México, D.F.: Era: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Habermas, Jurgen (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press.
- Held, David (2003). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitical Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Lauga, Martín y García Rodríguez, Juan (2007). "La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones". En: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Peruzzotti, Enrique (2008). "Populismo y representación democrática". En: Carlos de la Torre and Enrique Peruzzotti eds., *El retorno del pueblo. El populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito: FLACSO.
- Przeworski, Adam, et al. (1998). *Democracia Sustentable*, Buenos Aires: Paidós.
- Silverstone, Roger (2004). *¿Por qué estudiar los medios?*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Thompson, John (1995). *The Media and Modernity: A Social Theory of the Media*, Stanford: Stanford University Press.
- Velasco, Alfredo (2012). *Usuarios Digitales: Regulación de expresiones ciudadanas en redes sociales en Ecuador en época electoral*, publicación electrónica.
- Waisboard, Silvio (2000). *Watchdog Journalism in South America: News, Accountability and Democracy*, New York: Columbia University Press.
- Weyland, Kurt (2003). "Clarifying a Contested Concept. Populism in the Study of Latin American Politics", *Comparative Politics* Vol 34, N 1, 20.

## Artículos y otros

*Manual de monitoreo de medios. Mirando con lentes de género la cobertura electoral.* ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, 2011 (Artículo en format digital).

*El control ciudadano del financiamiento político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos.* Transparency International, the global coalition against corruption, 2007 (Artículo en format digital).

*Manual de procedimientos para el monitoreo a medios e comunicación electrónicos, impresos e internet para los procesos electorales en el estado de México.* Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión CAMPyD, 2012 (Artículo en format digital).

*Candidato, ¿qué bien se TV? Una evaluación del nuevo régimen de publicidad audiovisual en las elecciones de 2011.* Observatorio Electoral Argentino OEAR, 2011 (Artículo en format digital).