

Propuesta para la Regulación y el Financiamiento de las Campañas Electtorales en Venezuela

José Virtuoso, SJ.

Abril de 2009



Propuestas para la Regulación y el Financiamiento de las Campañas Electorales en Venezuela

José Virtuoso, SJ.

Abril de 2009

Los análisis, reflexiones y juicios de valor contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y la Comunidad de Debate Venezuela como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Econ. José Ramón Morales
Secretario General de la Comunidad de Debate

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Marlys Aguilar H.
Asistente del Director del ILDIS

Autor: José Virtuoso, SJ.

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencionen su autor y las instituciones que coordinaron su elaboración.

Índice

Campañas electorales y democracia.....	4
Regulación Jurídica de las campañas electorales en Venezuela	5
Financiamiento	5
La iniciativa del partido Patria Para Todos	6
Desarrollo de las campañas electorales.....	7
Controles administrativos.....	9
Régimen sancionatorio	10
Un Ejercicio ciudadano de contraloría del desempeño de los medios de comunicación en la campaña electoral sobre la enmienda constitucional de diciembre 2008-febrero 2009.	10
El escenario mediático en Venezuela	10
Comportamiento de los medios en la última campaña electoral	11
Propuesta.....	18
Financiamiento	18
Publicidad y promoción	20
Proselitismo político	20
Jurisdicción sobre las campañas.	20
Mecanismos de control y régimen de sanciones.....	21
Fortalecer la institucionalidad electoral.....	21
BIBLIOGRAFIA.....	22

Campañas electorales y democracia

En América Latina se está produciendo una profunda re-significación de la democracia. La participación electoral se ha convertido en un mecanismo de uso recurrente para el ejercicio continuo de la soberanía popular en la escogencia de representantes a los cargos públicos, de forma cada más desagregada en los distintos ámbitos del ejercicio del Poder Público. Pero además los mecanismos eleccionarios se han extendido a los procesos de tomas de decisiones políticas, a través de diversos tipos de referendos. La democracia representativa clásica que convocaba cada 4 o 5 años a la soberanía popular para la elección de representantes a cargos públicos ha devenido en una suerte de democracia participativa-directa. En Venezuela, por ejemplo hemos asistido desde 1999 hasta ahora a la celebración de 14 procesos electorales de carácter nacional.

Al mismo tiempo, el ejercicio político se ha venido convirtiendo cada vez más en un ejercicio mediático, en el que la utilización de los medios radioeléctricos, entre otros tantos, ocupa buena parte de las audiencias. En este contexto, democracia es sinónimo de comunicación, accesibilidad inmediata a la información, interconexión, interlocución, etc. Así las garantías de los derechos a la información y a la libre expresión se han convertido en expresión directa de participación política.

Las campañas electorales ocupan ahora un papel mucho más decisivo que en el pasado, por la significación que han adquirido en cuanto que eventos fundamentales para el ejercicio de la democracia participativa y directa que se ha venido conformando en toda América Latina. Es el espacio para el debate en la escogencia de representantes y/o opciones políticas. Lo cual requiere que el ciudadano esté debidamente informado y pueda también hacer llegar al público en general y los actores políticos en particular sus puntos de vista. Dada la ausencia de partidos políticos con capacidad permanente de agregación de demandas y promoción de consensos, las campañas electorales han devenido en el único espacio para conformar las voluntades políticas que continuamente son convocadas a decidir. Por las características de la políticas en nuestros días, las campañas electorales son espacios también esencialmente mediáticos, en donde de manera especial la televisión y la radio son los grandes ágoras del debate, la información, la interlocución, etc.

En el caso venezolano, las campañas electorales han tomado una dirección que de mantenerse terminarán deslegitimando la vía electoral como mecanismo democrático para tomar decisiones colectivas. En efecto, desde la campaña presidencial del año 2006 hasta ahora, se viene observando como el frente político en funciones de gobierno y su principal líder, el Presidente Hugo Chávez, hace cada vez más un uso arbitrario, ilegal y sesgado de los recursos públicos y de la estructura misma del Estado para promover sus opciones políticas. En el campo de la llamada oposición pasa otro tanto, en aquellas regiones en donde ésta detenta el control de estructuras de Estado locales y regionales. A ello hay que sumar las diversas formas de proselitismo a través de la coacción y presión sobre funcionarios públicos, y, en general, a todos aquellos que están involucrados en los programas de subsidio social del Estado. Agréguese el sesgo de muchas decisiones de Estado sobre el desarrollo de la campaña tomadas por altos funcionarios públicos que son al mismo tiempo representantes máximos del partido de gobierno. No se puede dejar de añadir a la lista, el desequilibrio informativo y publicitario a favor de las opciones políticas

que promueve el Presidente Chávez, que entre otras cosas cuenta con un vigoroso aparato comunicacional público.

Todas esas características van conformando un tipo de campaña electoral ventajista y represiva, por parte de quienes detentan la hegemonía política en Venezuela, que contradice los más elementales principios de equidad en la competencia electoral. Todo lo cual lleva irremediablemente a la deslegitimación de los resultados, no porque sean fraudulentos, sino porque se produjeron en condiciones creadas desde el uso abusivo e ilegal del estado en contra de las opciones diferentes a las que controlan el poder, es decir, en condiciones no democráticas.

Las siguientes reflexiones y aportes pretenden servir de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y a los movimientos políticos que buscan crear mayores condiciones de libertad, transparencia y equidad en la competencia electoral en Venezuela a través de la generación de propuestas que fortalezcan la institucionalidad democrática.

Regulación Jurídica de las campañas electorales en Venezuela

Financiamiento

El sistema político venezolano es único en materia de financiamiento de partidos y campañas electorales. La Constitución Bolivariana de la República de Venezuela (CBRV) estableció en su artículo 67 que (...) "No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado". Se revierte de esta forma una tradición establecida en la democracia representativa venezolana. Sólo recientemente se ha flexibilizado el alcance de la norma, a partir de la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (junio de 2008) que estableció que el mandato de la norma constitucional no prohíbe, sin embargo, el financiamiento público de las campañas electorales. Sobre la base de la referida sentencia, el Consejo Nacional Electoral (CNE), representante del Poder Electoral en Venezuela, estableció en la regulación sobre las normas de publicidad y propaganda de la campaña electoral del referéndum sobre la enmienda constitucional del pasado 15 de febrero, una franja publicitaria en los medios televisivos públicos y privados contratada directamente por este órgano comicial para garantizar la equidad de información sobre las dos opciones en competencia. Hasta ahora esa es la única forma institucionalizada de financiamiento público de la política en Venezuela. Sin embargo, se trata de una medida coyuntural, que no sabemos si se establecerá de manera permanente en las próximas campañas electorales.

Continuando con lo establecido en la constitución, se señala que la Ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. No se establecen límites a dichas contribuciones, aunque sí se restringe su origen, prohibiendo donaciones anónimas y extranjeras. De esta manera se consagra el financiamiento privado de la política en Venezuela como el único medio de financiamiento.

Con respecto al financiamiento de las campañas electorales opera un esquema similar al de los partidos, con la excepción ya referida al financiamiento de espacios televisivos.

El ordenamiento jurídico que regula el financiamiento de los partidos y las campañas políticas y electorales en Venezuela está contenido en las siguientes normas:

- ✓ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), arts. 67, 145
- ✓ Ley de Partidos Políticos, arts. 25,35.
- ✓ Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, Arts. 75, 199, 201-203, 209-213, 215, 254-255, 258, 261-263.
- ✓ Ley Orgánica del Poder Electoral, Arts. 33,66,69.
- ✓ Resoluciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) sobre Publicidad y propaganda electoral de 2006-2009.

De acuerdo con a lo expuesto, el sistema de financiamiento de la política en Venezuela, de acuerdo al ordenamiento jurídico, es casi exclusivamente de financiamiento privado. En la práctica ha resultado que esta forma de financiamiento rige sólo para la llamada oposición política y grupos independientes, porque toda la actividad política oficialista se desarrolla fundamentalmente con recursos públicos, tanto partidista como extra-partidista, consagrándose una inequidad sustancial, además de una clara violación a la ley.

Por otra parte, como bien señala Humberto Njaim, que habiéndose consagrado constitucionalmente una democracia participativa en Venezuela, lo que implica el aumento de los eventos de consulta electoral, como por ejemplo los referendos, obviamente que los costos de la política tienden aumentar astronómicamente, y sólo aquellos que tienen el privilegio de económico sufragar los gastos que implica la competencia electoral tienen posibilidades reales de triunfar.

La iniciativa del partido Patria Para Todos

En el art. 67 de la CBRV se estableció que una ley especial debía regular lo concerniente a las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización, y, de manera expresa, la regulación del financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales. Sin embargo, después de casi 10 años de la aprobación del texto constitucional, la ley referida no ha sido sancionada. Recientemente fue introducida para su discusión en la Asamblea Nacional por el partido "Patria Para Todos" un proyecto de ley de financiamiento de campañas electorales. La misma ya recibió la primera discusión, pero el proceso se ha detenido en esta instancia.

La ley pretende regular el proceso de financiamiento de las campañas electorales, realizadas con ocasión de procesos electorales para la selección de cargos públicos y referendos. Para ello crea el Fondo Electoral Nacional, bajo la responsabilidad del CNE, administrado por el cuerpo de rectores. El fondo en referencia se compone de: una partida presupuestaria, destinada expresamente a contribuir al financiamiento de las campañas electorales de elección de representantes a cargos públicos o de referendos, el dinero proveniente de las multas por sanción a las normas electorales, los legados y donaciones que se efectúen con ese fin al fisco nacional, los reintegros que efectúen las asociaciones con fines políticos, candidatos y candidatas, los aportes privados destinados a este fondo.

El CNE destinará los recursos correspondientes al Fondo Electoral Permanente para adquirir espacios publicitarios en prensa, radio y televisión, distribuyéndolos de la siguiente manera: 50% de los espacios contratados en forma igualitaria entre candidatos y candidatas debidamente inscritos nominalmente o por lista El 50% restante de los

espacios se distribuirá por organizaciones políticas representadas en la Asamblea Nacional proporcionalmente a la votación obtenida.

Nos parece buena la idea de crear un fondo electoral a cargo del CNE para canalizar el financiamiento público de las campañas electorales, dirigido expresamente al financiamiento de publicidad. La distribución propuesta se hace con parámetros de equidad. No queda claro como se procede en el caso de referendos, en el que no compiten candidatos sino opciones políticas que se respaldan en bloques o frentes partidistas. Tampoco queda claro cómo se procede en el caso de elecciones regionales y locales; menos aún queda claro el caso de referendos regionales o locales.

En donde creemos que la propuesta falla radicalmente es en el establecimiento del Fondo electoral permanente como la única fuente de financiamiento de propaganda y publicidad electoral. Queda expresamente prohibida la contratación de espacios de publicidad distintos a los asignados por el Consejo Nacional Electoral. También se prohíben los gastos de campañas por cuenta de terceros. Pasamos así del financiamiento exclusivamente privado al financiamiento exclusivamente público. En este caso, la actividad política corre el riesgo de quedar atada a los intereses políticos que controlan el Estado.

Desarrollo de las campañas electorales

El CNE, ante la ausencia de una ley especial, ha venido regulando diversos aspectos de las campañas electorales mediante un conjunto de normativas especiales sobre publicidad y propaganda electoral, rendición de cuentas y fiscalización de gastos, observación, etc. La última resolución dictada en enero de 2009, representa el punto de llegada de la normativa que ha estado rigiendo sobre publicidad y propaganda, siendo sus principales contenidos los siguientes:

- **Lapso de tiempo**

Se establece un lapso determinado fijado por el CNE.

- **Principios y derechos**

- Igualdad de los participantes en el proceso electoral.
- Libertad de pensamiento y expresión.
- Comunicación e información libre, diversa, plural, veraz y oportuna.
- Prohibición de censura previa sin perjuicio de la responsabilidad ulterior que se genere.
- Democratización, participación y pleno ejercicio de la soberanía popular.
- Pleno respeto por el honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación de las personas.
- Responsabilidad social y solidaridad.
- Respeto por las diferentes ideas y la promoción de la tolerancia, la convivencia pacífica, el pluralismo político, la democracia y la vigencia de los derechos humanos.
- Respeto a las instituciones del Estado Venezolano.

- Igualdad de acceso a los medios de comunicación social.

- **Prohibiciones expresas**

- Se prohíbe el desarrollo de la campaña electoral fuera del lapso establecido por el CNE.
- No puede atentar contra el honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación de las personas.
- No puede promover la guerra, discriminación, intolerancia religiosa, al igual que la desobediencia a las leyes.
- No puede omitir los datos que permitan la identificación del promotor o promotora de la publicidad o propaganda electoral y el Registro de Información Fiscal.
- No debe desestimular el ejercicio del derecho al voto.
- Que no contenga expresiones obscenas y denigrantes contra los órganos y entes del Poder Público, instituciones y funcionarias o funcionarios públicos.
- No debe utilizar la imagen, sonido o la presencia de niñas, niños o adolescentes; al igual que los símbolos Nacionales o Regionales, de la Patria o de los Próceres de Venezuela, o los colores de la bandera nacional o de banderas regionales.
- Tampoco puede utilizar la imagen, nombres o apellidos de cualquier ciudadana o ciudadano, así como colores y símbolos que identifiquen una organización con fines políticos, agrupaciones de ciudadanas o ciudadanos, sin su autorización.
- Que no violente las normas establecidas en la legislación en materia de protección animal.
- Que no sea financiada con fondos de origen ilícito.
- Que no sea financiada con fondos públicos distintos al previsto en estas normas.
- Que no sea financiada con fondos de origen extranjero.

- **Equilibrio informativo y publicitario:**

- Establecimiento de normas para garantizar el equilibrio informativo y publicitario en medios impresos y radioeléctricos
- Establecimiento de una franja publicitaria en Televisión (pública y privada) que garantice la equidad en la competencia electoral

- **Prohibiciones electorales expresas a los funcionarios públicos**

Está prohibido a los funcionarios y funcionarias actuar en ejercicio de la función pública orientados por sus preferencias políticas, hacer publicidad o propaganda electoral en sus sitios de trabajo o en locales donde funcione una dependencia gubernamental, utilizar o permitir que otra persona utilice bienes del patrimonio público en beneficio de una opción política, utilizar el cargo que ejerce para

favorecer o perjudicar electoralmente una determinada opción electoral, aprovechar las funciones que ejerce, o usar las influencias derivadas de las mismas para fines proselitistas.

- **Prohibiciones a los órganos y entes públicos**

Los órganos y entes públicos nacionales, estatales o municipales no podrán realizar publicidad y propaganda electoral y en tal sentido no podrán difundir mensajes destinados a promover, auspiciar o favorecer determinada opción electoral. No se permitirá el uso de los bienes propiedad de la República, de los estados o municipios con fines proselitistas.

- **Información institucional**

La información Institucional concerniente a las obras de Gobierno, los mensajes y alocuciones oficiales no podrán contener piezas publicitarias o propaganda electoral.

Controles administrativos

El CNE podrá ordenar el inicio de procedimientos de averiguación administrativa por denuncia o de oficio. Las denuncias serán incorporadas al Sistema Automatizado de Fiscalización Electoral en la oportunidad de su recepción y remitidas posteriormente en original a la Comisión de Participación Política y Financiamiento dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su recepción.

Así mismo, La Comisión de Participación Política y Financiamiento hará el seguimiento de la publicidad y propaganda electoral, a través del Comité de Seguimiento de Campaña designado para tal fin, el cual tendrá una vigencia igual al lapso de la campaña electoral. Los insumos técnicos y probatorios necesarios para llevar a cabo el seguimiento señalado serán provistos por el cuerpo de Fiscales Electorales, la Dirección de Seguimiento a la Información Electoral, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y otras fuentes adicionales que la Comisión de Participación Política y Financiamiento considere necesarias.

También está establecido el control del financiamiento de partidos y campañas electorales, mediante los siguientes procedimientos:

- Cada partido o grupo elector, debidamente inscrito en el CNE y que haya decidido participar en una campaña electoral a favor de un determinado candidato u opción electoral está obligado a designar un responsable de las finanzas, quien estará a cargo de la administración de los recursos destinados al financiamiento de la campaña. En el caso de las agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos, el responsable de las finanzas deberá designarse del seno de sus promotores. Los responsables de las finanzas deberán estar inscritos en el Registro Electoral y no podrán ser funcionarias o funcionarios públicos en ejercicio a excepción de quienes desempeñen cargos de representación popular.
- La participación de la designación del responsable de las finanzas, se realizará conjuntamente con la apertura de los libros o cuadernos de contabilidad, ante la Oficina Nacional de Financiamiento. Estos responsables están obligados a

cumplir con la Ley de Impuesto Sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos, cuando obtengan ingresos por donaciones.

- Los representantes de finanzas deben rendir cuentas a posteriori de los gastos de campaña en el lapso establecido ante la Oficina de Nacional financiamiento electoral dependiente de la Comisión de Participación Política y Financiamiento, de acuerdo a las normas y procedimientos previstos.
- Se ha creado el Sistema Automatizado de Rendición de Cuentas que agiliza los procesos anteriormente señalados de información contable y permite un mayor control por parte de La Comisión de Participación Política y Financiamiento
- También están previstos procedimientos de investigación contable cuando sea determinado como necesario por la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

Régimen sancionatorio

Las sanciones previstas son multas pecuniarias estipuladas de acuerdo a la gravedad de la falta y el retiro de circulación de aquella publicidad o información que se considere violatoria de las normas establecidas. Los medios de comunicación están también sujetos a las regulaciones de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. Los funcionarios públicos por su parte están sujetos a las sanciones propias de la Ley Orgánica de La Contraloría General de la República del Sistema Nacional del Control Fiscal y a la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Un Ejercicio ciudadano de contraloría del desempeño de los medios de comunicación en la Campaña electoral sobre la enmienda constitucional de diciembre 2008-febrero 2009

El escenario mediático en Venezuela

El Estado venezolano ha ido construyendo desde el año 2004 una extensa red de medios públicos y para-públicos, que le permite al gobierno y a los partidos oficialistas desarrollar con facilidad su propaganda política poniendo en desventaja a las opciones contrarias. Esta red cuenta, entre otros medios, con más de 250 emisoras de radio comunitarias, 3 circuitos de radio de presencia nacional, 80 medios impresos, varias estaciones de televisión a nivel nacional, etc. De este modo se ha conformado una nueva hegemonía comunicacional que sirve a una perspectiva política y que se instrumentaliza con un vigoroso aparato estatal y un cuantioso presupuesto público. Sólo para gastos de publicidad y propaganda de toda la administración pública se contempla en el presupuesto nacional de 2009 la cantidad de Bs.F. 272 millones 279 mil 932. Ante esta nueva hegemonía, el poder de los medios privados ha retrocedido perdiendo espacio. Muchos medios privados se han asumido como los voceros de la oposición política o se han decidido por una línea informativa y editorial que en muchos casos raya en la autocensura.

Por otra parte, el Presidente Chávez ha venido utilizando a lo largo de todo su mandato el sistema público de cadenas de radio y televisión para comunicarse con el país de manera

permanente. Según el informe elaborado por la organización Reporteros sin Fronteras, las Cadenas Presidenciales de Hugo Chávez para el período 1998-2008, han ocupado 1207 horas con 6 minutos y 54 segundos, que equivalen a más de 50 días ininterrumpidos de transmisión. Esta práctica no se regula durante los tiempos de campaña electoral, sólo se saca del aire el programa dominical Aló Presidente. Entre noviembre y diciembre de 2008 y enero 2009, tiempos de campaña electoral, el Presidente Chávez “encadenó” al país por más de 65 horas en la radio y la televisión con un costo aproximado de 90 millones de Bs. F.

En este contexto se entiende que las mediciones que realizaron tanto el Grupo de Monitoreo de Medios (GMM) y el Observatorio de Medios en la campaña electoral sobre la enmienda constitucional de febrero 2009 coincidan en afirmar el desequilibrio informativo y sesgado, dependiendo de la filiación política del medio.

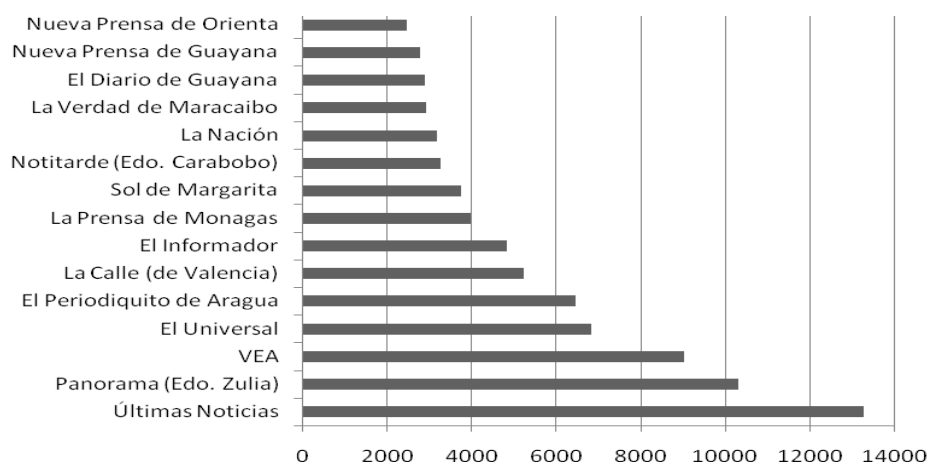
Comportamiento de los medios en la última campaña electoral

La organización Ojo Electoral se dispuso entre sus planes de observación electoral del referéndum de la enmienda constitucional de febrero 2009, realizar un seguimiento del comportamiento de la campaña electoral en medios impresos. Los resultados obtenidos son bien indicativos de lo que ha se ha venido constituyendo como una tendencia alarmante en las últimas campañas electorales.

La observación de medios hecha por Ojo Electoral en esta ocasión se limitó a medios impresos, incorporando tanto prensa nacional, como regional. Un total de 54 medios impresos, 9 de ellos de circulación nacional, analizándose 789 pautas publicitarias con un total de 99.095 cm/col, publicadas desde el primero de diciembre de 2008 hasta la fecha de cierre de la campaña en medios impresos, el 13 de febrero de 2009

A continuación se presentan los datos más relevantes de esta observación. En el gráfico 1 se ordenan los medios, nacionales y regionales, según el espacio de publicidad contratado por cada medio para ambas opciones. Aparecen allí los 15 medios que, a lo largo del período observados, publicaron más propaganda medida en espacio (cm/col).

Gráfico N° 1 (Ranking de medios con propaganda electoral para la enmienda constitucional- cm/col para ambas opciones)



Puede observarse de ese gráfico que cuatro periódicos, tres nacionales y uno regional, concentraron más de la tercera parte de toda la propaganda publicada durante la campaña.

En los siguientes dos gráficos (Gráfico N° 2 y Gráfico N° 3) aparece como se distribuye, para cada opción, la pauta publicitaria en los distintos medios.

Gráfico N° 2 (Distribución de pautas publicitarias en medios nacionales para ambas opciones)

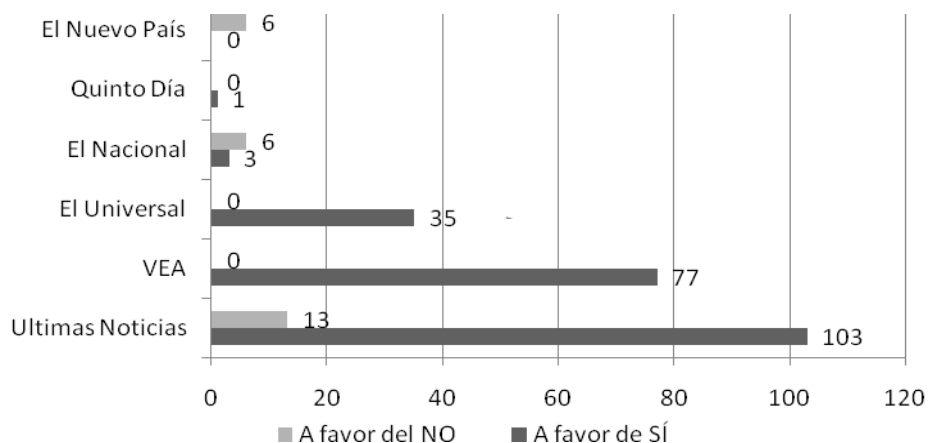
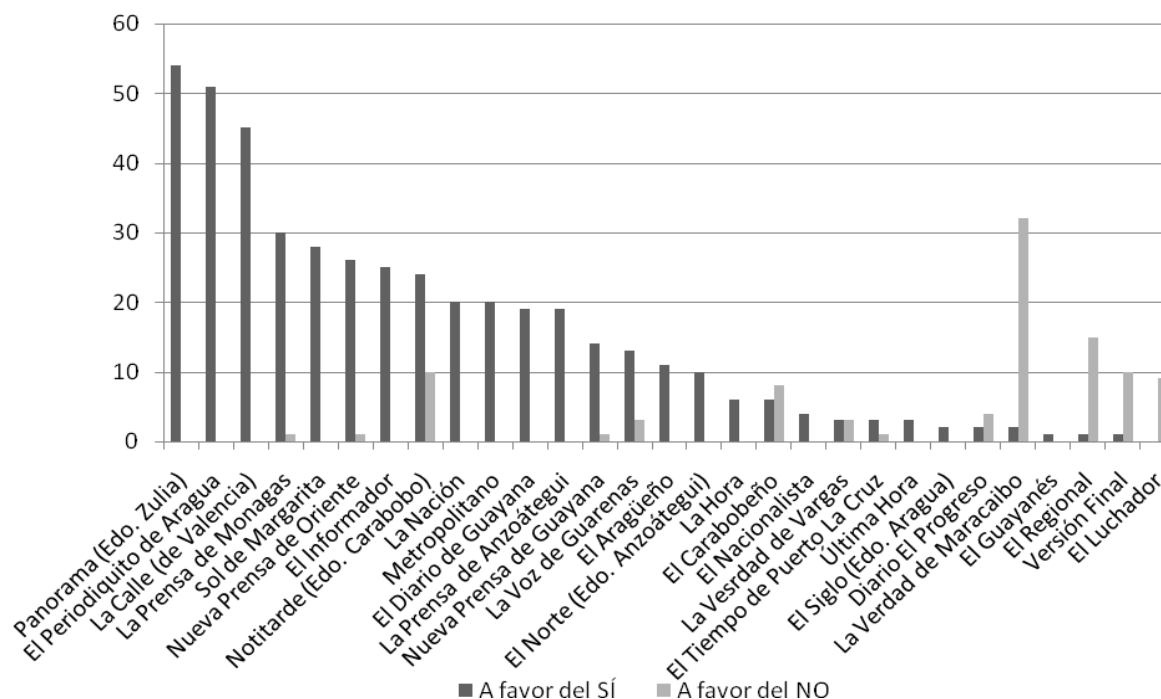


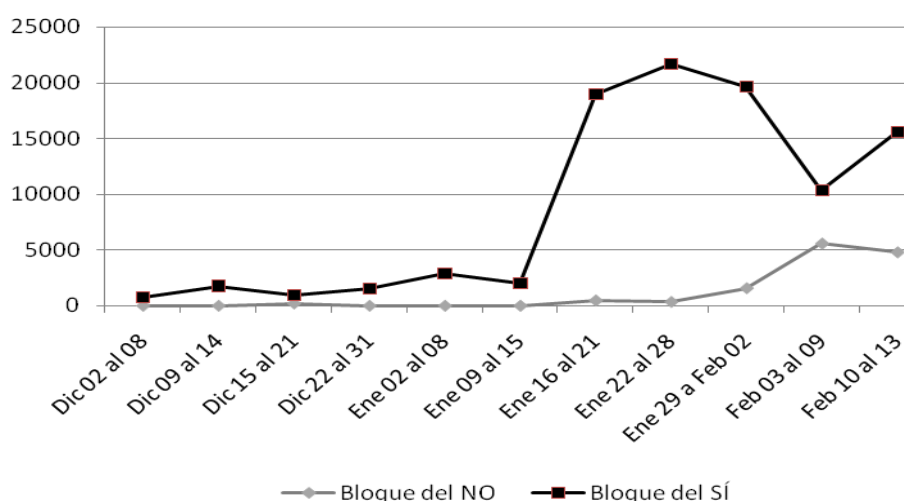
Gráfico N° 3 (Distribución de pautas publicitarias en medios regionales para ambas opciones)



La distribución de la pauta publicitaria, según los gráficos precedentes, es bastante polarizada y poco equilibrada. Mientras que en *Vea*, *Panorama* y *El Periodiquito de Aragua*, toda la publicidad de campaña publicada fue favorable a la opción *SÍ*, en *El Nuevo País*, *La Verdad de Maracaibo*, *El Regional* y *Versión final*, lo observado es casi lo opuesto. Vale la pena señalar que *Últimas Noticias*, el periódico con más propaganda publicada y que en otros estudios sobre contenido informático y de opinión es señalado como uno de los más equilibrados (*Espacio Público*, *Observatorio de Medios*), presentó un desbalance de casi 8 avisos a favor del *SÍ* por cada aviso a favor del *NO*.

El gráfico siguiente refleja el comportamiento de la publicidad desde principios del mes de diciembre hasta la semana antes del referendo. Si bien las Normas de Publicidad y Propaganda del CNE para el referendo sobre la enmienda constitucional, en su art. 3, estableció que la campaña comenzaría al día siguiente de la convocatoria del Referendo (15 de enero), ya desde la segunda semana de diciembre, seis semanas antes del iniciarse la campaña, comenzaron a aparecer avisos promoviendo la opción del *SÍ*.

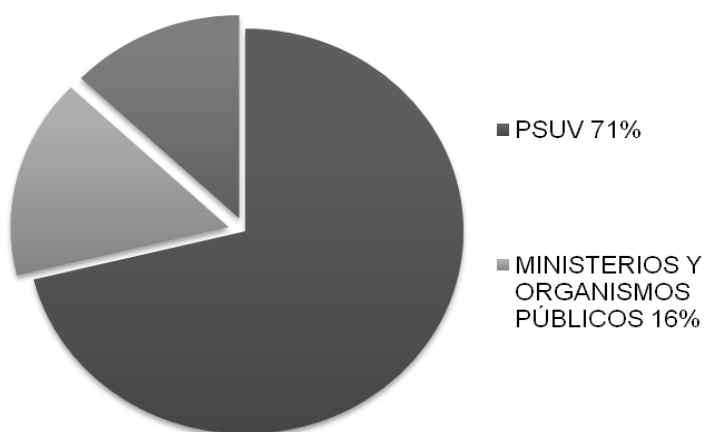
Gráfico N° 4 (Evolución de la pauta publicitaria a lo largo de la campaña para ambas opciones)



El siguiente gráfico sintetiza la distribución de la publicidad según el anunciante. Se observa que el 16% de toda la publicidad observada en los medios impresos fue pauta por ministerios u otros organismos públicos (Gráfico N° 6). Esto constituye una clara violación de las Normas de Publicidad y Propaganda del CNE. Aunque pueda argumentarse que algunas publicidades gubernamentales no llamaban directamente a votar por la opción del *SÍ*, viendo lo publicado, sería una argumentación con poco sustento. Varios órganos públicos nacionales publicaron anuncios a todo color y de gran formato con consignas como las siguientes: *UN SÍ AL FUTURO*, *ELEGIR QUE SIGA EL BUEN GOBIERNO SÍ ES TU DERECHO* (*Vea*, 14-01-09); *SÍ A LA IGUALDAD, ELEGIR QUE SIGA EL BUEN GOBIERNO SÍ ES TU DERECHO*; (*Últimas Noticias*, 15-01-09); *SÍ A LA SALUD, ELEGIR QUE SIGA EL BUEN GOBIERNO SÍ ES TU DERECHO* (*Últimas Noticias*, 18-01-09); *SÍ A LA EDUCACIÓN, ELEGIR QUE SIGA EL BUEN GOBIERNO SÍ ES TU DERECHO* (*Últimas Noticias*, 19-01-09); *SÍ A LOS NIÑOS, ELEGIR QUE SIGA EL BUEN GOBIERNO SÍ ES TU DERECHO*

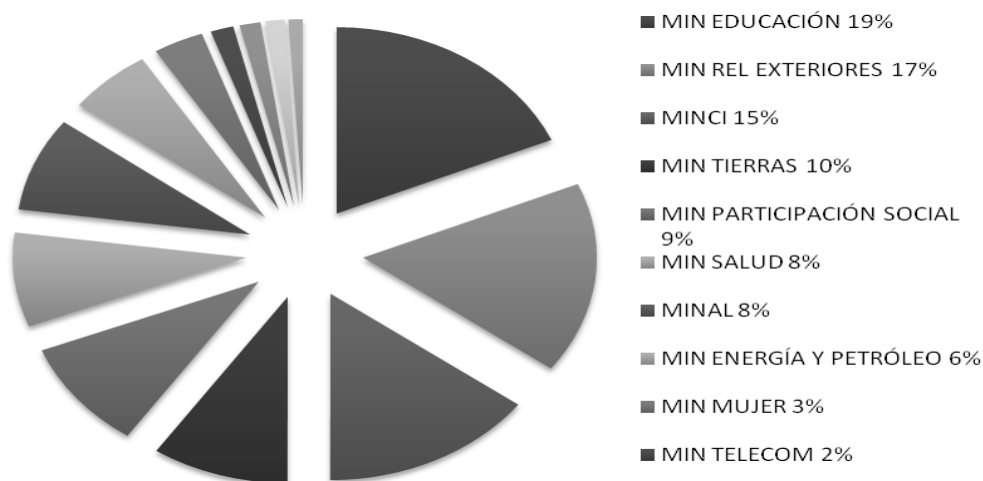
(Vea, 20-01-09). Son algunos pocos ejemplos de una misma campaña diseñada para que distintos entes públicos promovieran la opción del Sí. Algunos de esos avisos, incurrieron en la violación adicional de haber sido publicados antes del inicio formal de la campaña. Publicidad del mismo tenor se mantuvo además hasta la última semana de campaña, sin que el Poder Electoral interviniera efectivamente para su erradicación. El 9 de febrero, para citar unos pocos ejemplos adicionales, en Últimas Noticias se publicó un aviso del Ministerio del Poder Popular para la Educación con la consigna SÍ A LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA y los días 9, 11 y 13 PDVAL, dependiente del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, publicó avisos con la consigna SÍ, hasta con 70% de descuento del precio regulado.

Gráfico N° 5: Distribución por anunciante de la propaganda electoral



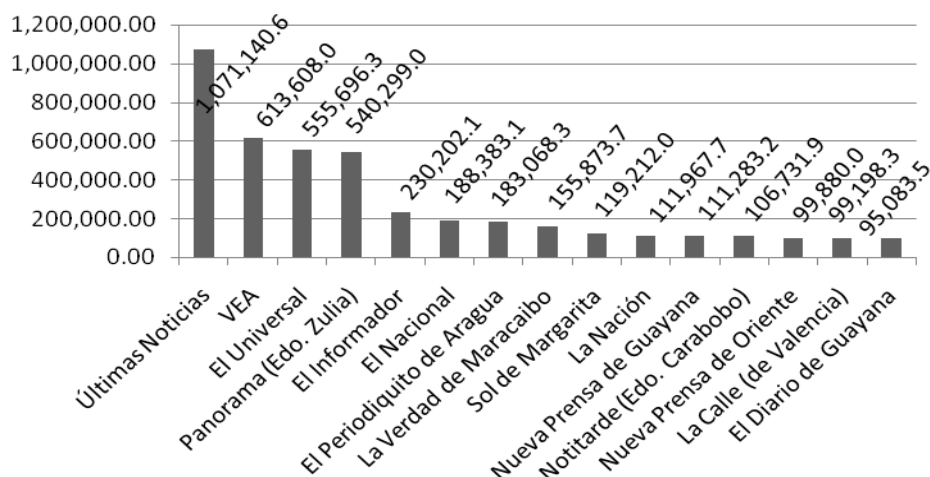
El gráfico N° 6 recoge cómo fue la distribución porcentual de ese 16% de avisos favorables al Sí publicados por entes públicos entre los distintos ministerios u organismos públicos incurso en esta irregularidad.

Gráfico N° 6: Distribución de anunciantes gubernamentales por el Sí



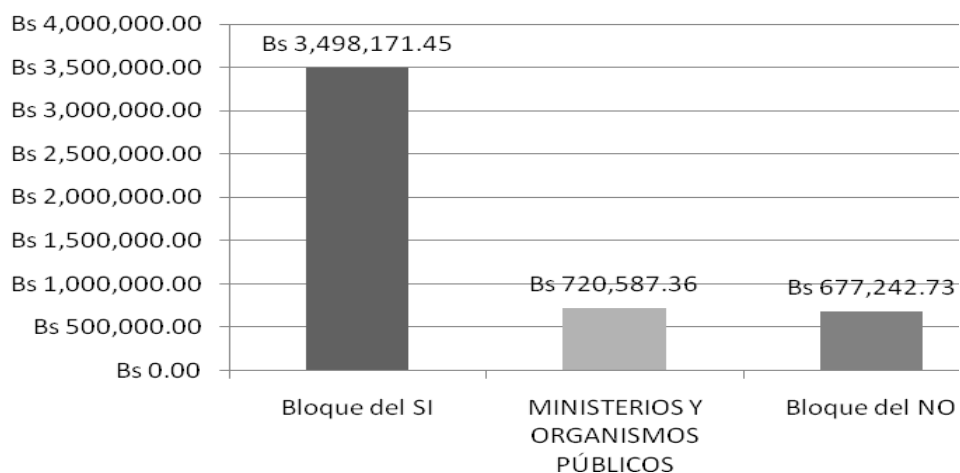
En el gráfico N° 7 se hace un estimado de los gastos totales de la publicidad de ambas opciones en los medios impresos, tomando como referencia las tarifas comerciales de dichos medios.

Gráfico N° 7 Inversión total en bolívares por ambas opciones



El gráfico N° 8 ilustra la distribución de gastos entre los distintos actores participantes en la campaña electoral para el referendo del 15 de febrero 2009. Se expresa en tres columnas porque, además del bloque del SÍ y el bloque del NO, la participación de organismos y entes públicos fue muy notoria, como queda allí claramente evidenciado. De toda la publicidad observada, la inversión de ministerios y otros organismos públicos fue superior a la realizada por el bloque del NO.

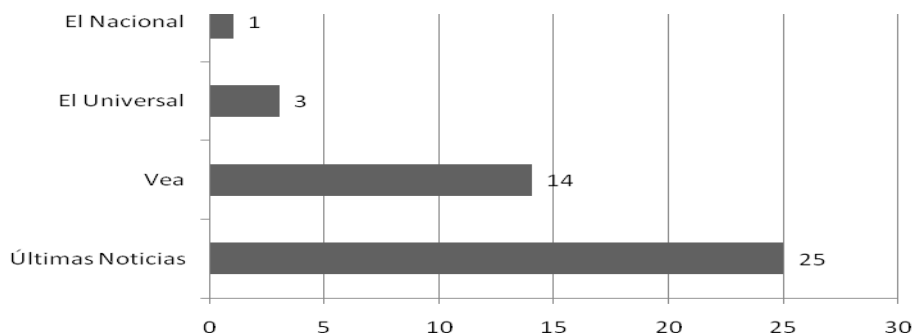
Gráfico N° 8 Distribución de la inversión por anunciante



En el artículo 6 de la normas del CNE, en su aparte primero, se dice con toda claridad que no se permitirá la propaganda ni publicidad electoral que: 1. Se produzca fuera del lapso de la campaña electoral establecido por el Consejo Nacional Electoral. Esta normativa fue

especialmente violada por el bloque del Si. Del bloque del No solamente se evidenció esta violación el Diario el Nacional en un día.

Gráfico N° 9: Número de días con avisos a favor del SÍ antes de iniciarse la campaña



También se establece en las normas del CNE un límite máximo de espacio de publicidad permitido, por periódico y por día, para cada una de las opciones. El artículo 12 dice: Los bloques constituidos a favor de las opciones del referendo, podrán contratar espacios en periódicos de circulación nacional, regional o local, tamaño estándar hasta media (1/2) página diaria y en tamaño tabloide hasta una (1) página diaria no acumulables, así como hasta un mensaje de texto en telefonía celular. Los próximos dos gráficos muestran, para cada opción y por día, las veces en que la disposición del artículo 12 fue violentada.

Gráfico N° 10 Número de días con excesos de avisos a favor del SÍ durante la campaña

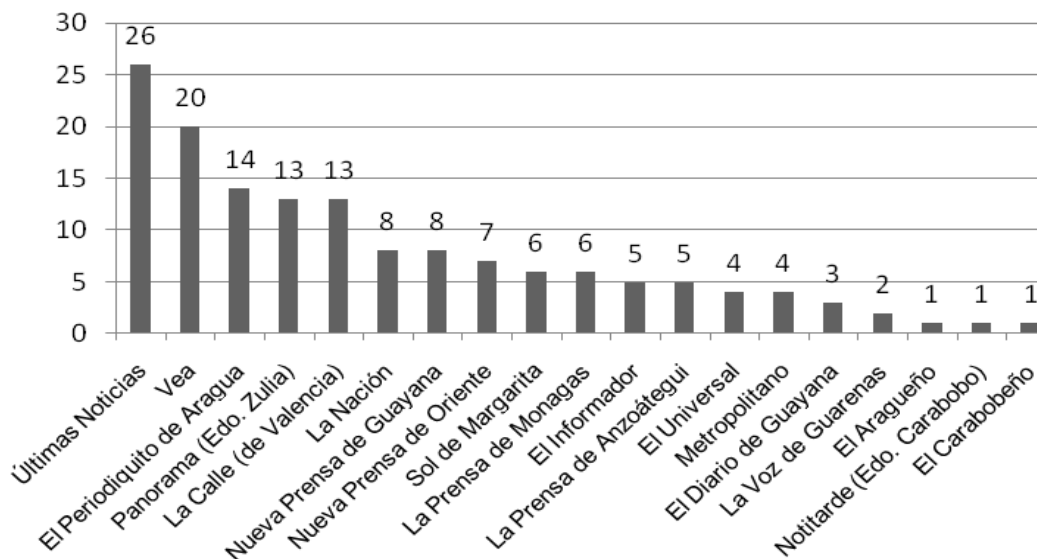
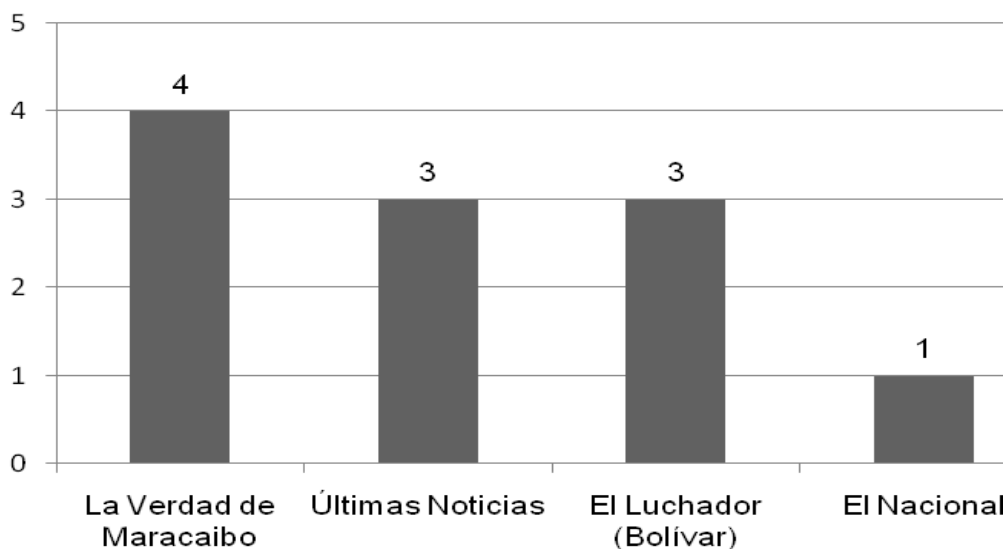


Gráfico N° 11: Número de días con excesos de avisos a favor del NO durante la campaña



En estos gráficos se recogen los días en que hubo, en algún periódico, publicación de avisos publicitarios a favor de alguna de las opciones que ocuparon espacios mayores a los permitidos por la norma del CNE. Vale sin embargo señalar, aunque sea a modo de ejemplo, los niveles alcanzados por estas violaciones. Los días 8, 10 y 11 de febrero La Verdad de Maracaibo publicó avisos promoviendo la opción del NO que ocuparon más de una página del periódico que, de acuerdo a su formato, no debería de haber publicado más de media página. El periódico Panorama, por su parte, publicó el 28 de enero avisos promoviendo el SÍ que superaban en más de cinco veces el máximo permitido y Últimas Noticias publicó el 12 y el 13 de febrero avisos favorables al SÍ ocupando más de cuatro veces el espacio permitido.

El estudio referido muestra el desarrollo de una campaña electoral solamente en los medios impresos. Lamentablemente no se cuentan con datos de publicidad electoral en los medios radioeléctricos. No obstante esta limitación, los datos recabados permiten establecer una tendencia general en la que aparece manifiestamente la inequidad en la disposición de espacios publicitarios entre ambas opciones entre las que el país se encuentra polarizado. Se ve claramente la polarización de los medios, confirmada también en otros estudios que han analizado otros aspectos, lo que restringe el acceso a través de otras vías diferentes a la publicidad contratada. El desequilibrio producido en consecuencia es claro y notorio. La violación expresa del Estado a la normativa establecida por el CNE es notoria y contribuye a profundizar el desequilibrio, al convertirse éste en promotor de la campaña a favor de una de las opciones. Finalmente, es tan manifiesta la desproporción de recursos económicos que se pone claramente en desventaja a una de las opciones, contradiciéndose una de las condiciones fundamentales de la democracia que es la competencia electoral en situación de equidad.

Quizás la propaganda electoral en radio muestre otras tendencias por sus costos relativamente más bajos. También la composición política en el mundo de la radio es más variada, lo que la convierte en un medio más accesible a la pluralidad. Pero donde el embudo se cierra nuevamente a favor de los que más disponen de recursos es en el espacio televisivo. De acuerdo con la tabla de tarifas publicitarias de 2009, 15 spots de 20" c/u, transmitidos rotativamente en 15 días en diferentes horarios cuesta en Venevisión 120.966 \$ y en RCTV Internacional 32.149 \$.

Pero además de la clara ventaja de publicidad electoral en medios, el Estado ha implementado otras modalidades publicitarias. Durante el mes de diciembre de 2008, antes del inicio del lapso de campaña, en el exterior de varios edificios del Seniat (Órgano Nacional de Recolección Tributaria) se colocaron enormes pendones rojos, de varios pisos de largo, con la consigna UH! AH! FELIZ NAVIDAD. El mismo Presidente sugirió que la consigna de la campaña a favor de la enmienda debería ser UH! AH! CHÁVEZ NO SE VA. Indudable publicidad electoral indirecta hecha por un ente público antes de iniciarse la campaña. Durante la campaña electoral de la enmienda constitucional se colocaron en los equipos de sonido internos del Metro de Caracas mensajes promoviendo la opción del Sí. En general, avisos y carteles de campaña en oficinas públicas fueron más la norma que la excepción. A todo ello se suma el conjunto de cadenas oficiales en donde el Presidente de la República dedicaba innumerables horas a promover la opción del Sí.

El conjunto de violaciones a la normativa diseñada por el CNE se realizan impunemente. A lo más que se llega en el máximo organismo electoral es a la apertura de averiguaciones ante las denuncias que se producen. El resto de los poderes públicos del estado permanecen indiferentes. En la práctica lo que ha ocurrido desde el año 2006 para acá es que muy pocas violaciones han sido sancionadas y muy a posteriori de los eventos electorales, que muy probablemente han sido pagadas y contabilizadas como costos de campaña.

Frente a esta situación muchas organizaciones de la sociedad civil han insistido en que el Poder Electoral debe dotarse de los instrumentos y de la voluntad política para garantizar que en futuras campañas electorales se alcance mayores niveles de equidad y las normas regulen efectivamente la publicidad y la propaganda durante la campaña misma. Más que sancionar violaciones, se debe garantizar que ellas no ocurran.

Propuestas

Diversos sectores de la sociedad civil y de los partidos políticos han propuesto algunas ideas para la adopción de un sistema de regulación de las campañas en Venezuela usando como referencia la experiencia latinoamericana y aprovechando los principios y normas que han venido regulando el ejercicio de la competencia electoral en los últimos años en Venezuela.

Desde este conjunto de propuestas se pueden señalar los siguientes elementos para conformar un sistema de regulación de las campañas electorales en Venezuela

Financiamiento

Las campañas electorales son costosas. Reclutar y formar activistas, formular programas sobre la base de estudios científicos, convencer a la mayoría, utilizar los medios masivos de comunicación para transmitir ideas y propuestas, supone la inversión de cuantiosas sumas

de dinero. Dado el enorme costo de las campañas y de la política en general, la carencia de dinero es un verdadero obstáculo para su realización.

Garantizar la equidad política en la competencia electoral requiere encontrar fórmulas de financiamiento de las ofertas electorales que permitan que todas ellas puedan concurrir al debate público en igualdad de oportunidades. Si el financiamiento queda sólo en donantes privados se profundizará la inequidad electoral, con el agravante de que los sectores más pudientes de la sociedad impondrán su punto de vista. Pero por otra parte, si el financiamiento queda sólo en manos del Presupuesto del Estado, hay el peligro de que prevalezcan siempre en la política los intereses de quienes detentan el poder en el Estado y deciden en última instancia qué y a quiénes financian.

Lo más conveniente parece ser una fórmula de financiamiento mixto de las campañas electorales, en el que se conjuguen aportes del presupuesto público del Estado y financiamiento privado nacional, en las diversas modalidades permitidas en la actual legislación, con las restricciones también que ésta establece. Nos referimos a donaciones nacionales de terceros, aportes de los afiliados de candidatos o grupos de lectores y o de asociaciones políticas, según sea el caso, y aportes propios. La combinación ideal sería aquella que conjugue formas de financiamiento público, abundante, pero no exclusivo, y formas de financiamiento privado, optativo y complementario.

Si el financiamiento público es suficiente y oportuno, el origen y destino de los dineros de la política pueden ser fácilmente registrados. En consecuencia, la opacidad típica de los sistemas de financiación exclusivamente privada puede quedar significativamente reducida. En la medida en que el financiamiento público es adjudicado con reglas de equidad y de universalidad, también se puede reducir el efecto pernicioso de la corrupción administrativa. Si el Estado aporta recursos para fines específicos, tales como el pago de instalaciones, la publicación de materiales, el financiamiento de institutos y otras organizaciones adscritas a los partidos, publicidad electoral, es más fácil determinar de dónde proviene el dinero, o al menos la mayor parte del mismo, y en qué se están invirtiendo las donaciones privadas complementarias.

Los requisitos de acceso al financiamiento público establecido deben ser mínimos. En concreto, deben reducirse al registro formal del partido o de la candidatura y la obtención de al menos entre 2% y 3% de los votos válidos.

La fórmula de distribución de fondos debe combinar la proporcionalidad con la equidad en la distribución de los fondos. La parte distribuida equitativamente no debe ser menor al 30% pero tampoco mayor al 60%, de acuerdo a las experiencias en otros países.

El financiamiento público de las campañas electorales debería cubrir parte de la actividad permanente de publicidad, promoción e información de los partidos políticos durante períodos ordinarios no electorales. Sin embargo, el monto global de las partidas asignadas durante el año electoral debe ser mayor a las ordinarias para atender el incremento propio de los gastos de campaña electoral.

En este caso, sólo los partidos políticos debidamente registrados y que superen el umbral establecido por la ley, pueden obtener financiamiento permanente. No obstante, en atención al principio de equidad, los nuevos partidos y los candidatos por iniciativa propia recibirán recursos durante el año electoral.

Los subsidios públicos deben ser asignados principalmente en forma indirecta. Es decir, en lugar de transferencias de dinero a los partidos y candidatos, el Estado (por medio de la autoridad electoral nacional) contratará espacios publicitarios que serán asignados usando la fórmula correspondiente (parte en igualdad de condiciones y parte en proporción a la votación obtenida) asegurando además que el horario de transmisión sea también equitativamente distribuido. Las actividades de difusión de información, impresión, Internet y cualquier otra actividad comunicacional deben ser financiadas en forma directa, pero en respuesta a proyectos presentados por las organizaciones partidistas. Hay suficiente desarrollo en la legislación electoral internacional que permite establecer una normativa clara y precisa al respecto.

La asignación de los espacios publicitarios debe hacerse de manera automática, reduciendo al mínimo y a lo necesario los controles previos.

Publicidad y promoción

Debe regularse más detenidamente las actividades de publicidad y promoción electoral, es decir, más allá de lo que ya existe, hay que tratar sobre todo de llenar los vacíos existentes en la normativa vigente, porque es a través de ellos que se desarrollan las dinámicas perniciosas que hemos indicado.

El primer lugar, es necesario regular el acceso a los medios, haciendo responsables a sus dueños y gerentes de que se cumplan los parámetros previamente establecidos de equilibrio publicitario e informativo.

En Venezuela es fundamental regular también la publicidad y promoción de la actividad de los organismos del Estado y representantes de los Poderes Públicos durante la campaña electoral. En algunos países se prohíbe incluso promocionar las obras de gobierno durante las campañas electorales. Hasta ahora sólo contamos con la prohibición expresa de hacer publicidad electoral. Por lo visto y observado, no basta con esta prohibición. Quizás lo más claro sea prohibir todo tipo de publicidad o promoción por parte de los organismos del Estado, representantes de los poderes públicos y funcionariado en general. En este capítulo es necesario regular de manera expresa las alocuciones presidenciales y las cadenas de radio y televisión, reduciéndolas a situaciones muy determinadas.

Dado el sistema de propiedad de los medios radioeléctricos e impresos en Venezuela, se requiere una regulación expresa de los mismos según su condición de públicos y privados, estableciendo, entre otros, mecanismos de control ciudadano que ya prevé la ley de Responsabilidad Civil de Radio y televisión.

Proselitismo político

Dada la realidad venezolana y lo que hemos observado en las últimas campañas electorales se requiere regular también las formas y mecanismos de hacer proselitismo político que evite toda forma de coacción y presión. En este caso se requiere la creación de mecanismos de denuncia ante los organismos competentes y ante la opinión pública en general que garanticen el secreto de la identidad de los denunciantes.

Jurisdicción sobre las campañas

Dada la realidad venezolana, en la cual existe simultaneidad de funciones en funcionarios del Estado que son a la vez altos representantes de los partidos políticos, se impone

encontrar mecanismos que regulen en justicia todos los procedimientos relacionados con las ordenaciones y mandatos sobre manifestaciones públicas, especialmente resguardo del orden público y rutas permitidas en ellas. Otro capítulo es la aplicación de sanciones por otros organismos del Estado distintos al CNE. Quizás en este aspecto lo más aconsejable sería trasladar al CNE toda jurisdicción sobre la campaña electoral, y, haciendo uso de lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, obligar a que todas las decisiones jurisdiccionales de administración, control y sanciones sean previamente consultadas con El Consejo de Participación Política. Esta es una comisión de consulta y asesoría ad honorem del Consejo Nacional Electoral, con derecho a voz en el directorio del CNE, de carácter permanente, integrado por representantes de las organizaciones políticas más representativas.

Mecanismos de control y régimen de sanciones

En esta materia hay que concentrarse en la relevancia de la información exigida a los partidos, la oportunidad de su publicación, la uniformidad de su presentación, permitir que la ciudadanía pueda acceder libremente a ella.

Se ha propuesto la idea de que los informes financieros sobre publicidad y en general sobre los partidos no se presenten exclusivamente después de las elecciones sino también antes de su celebración, para que al momento de votar, ya la ciudadanía posea datos sobre el origen, monto y destino de los fondos que han financiado las actividades políticas.

Asimismo, la transparencia y control sobre la financiación política sólo se logran si se investiga en todas las etapas e instancias del proceso del financiamiento de los partidos. La obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los protagonistas del proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que administran los aportes oficiales, los medios -en cuanto a las tarifas a aplicar- y, también, a las organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para la política.

Una instancia de control importante que se ha creado a través de la Comisión de Participación Política y Financiamiento es el Comité de Seguimiento de Campaña, que cuenta con un cuerpo de Fiscales Electorales y un Sistema Automatizado de Fiscalización Electoral. Hay que proponer el fortalecimiento de esta instancia pues permite controlar el desarrollo de la campaña electoral durante su proceso y no sólo al final. Esta instancia debe fortalecerse principalmente a través de su articulación con las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos. También, en la medida en sus actuaciones se hagan del conocimiento público, podrá ser más fácil la presión de la opinión pública.

Fortalecer la institucionalidad electoral

Se requiere fortalecer una institucionalidad electoral independiente y con capacidad de administrar con derecho y justicia los procesos electorales. Hemos obtenido avances en esta dirección pero falta mucho por conseguir. En las actuales condiciones políticas que vive el país, quizás lo más sea fortalecer la institucionalidad electoral del CNE obligando a su máxima instancia directiva a implementar los mecanismos de consulta permanentes que establece la ley Orgánica del Poder electoral, ampliando las capacidades de

observación electoral en la sociedad civil y difundiendo públicamente los resultados del sistema de fiscalización electoral a lo largo de los procesos electorales.

BIBLIOGRAFIA

Asociación Civil Ojo Electoral: Informe de observación sobre el proceso electoral de la enmienda Constitucional del 15 de febrero de 2005. En www.ojoelectoral.org

AA. VV: De las normas a las buenas prácticas: El debate del financiamiento político en América Latina. San José de Costa Rica, OEA, 2004.

Alonso, NAVARRO, Carlos y ZOVATTO, Daniel, coordinadores. Dinero y contienda político-electoral.. Primera Edición. México, DF. FCE. 2003.

Alvarez, Angel E: Transparencia y equidad. En defensa del financiamiento público de las campañas y los partidos políticos. Caracas, mimeo, 2007.

Brewer-Carías, Allan R: Regulación jurídica de los partidos políticos en Venezuela. En: Revista de Derecho Constitucional. Caracas, enero-julio 2003.

Ordoñez Zambrano, Luis y Ordoñez, Luis: Financiamiento público o privado: El falso dilema de los partidos políticos. En: Revista Nueva Sociedad, N° 209, Caracas, mayo-junio 2007.