

PROPAGANDA ELECTORAL, PUBLICIDAD GUBERNAMENTAL Y ENCUESTAS ELECTORALES: UN ANÁLISIS DEL MODELO MEXICANO DESDE UNA MIRADA BRASILEÑA

Electoral propaganda, government advertising and electoral polls: An analysis of the Mexican model from a Brazilian point of view

Recepción: Enero 6 de 2014
Aceptación: Febrero 7 de 2014

Eneida Desiree Salgado

*Doctora en Derecho. Profesora e investigadora en Derecho Constitucional y Electoral en la Universidad Federal de Paraná
desisalg@ninc.com.br*

Camila Seraphim Makarauskys

Licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Paraná

Palabras clave

Autenticidad electoral, propaganda electoral, encuestas electorales, publicidad gubernamental y Brasil

Keywords

Electoral authenticity, electoral propaganda, election polls, government advertising and Brazil

Pp. 128-148

Resumen

La autenticidad de una democracia exige igualdad de oportunidades en la competición electoral. La propaganda electoral, las encuestas electorales y la publicidad gubernamental son factores que pueden llevar a un desequilibrio de las condiciones y desafían una reglamentación adecuada para evitar el uso del dinero y del poder público, al lado de la utilización de informaciones parciales, que sigan beneficiando grupos políticos. El objetivo del estudio es evidenciar el trato normativo de dichos temas en los sistemas brasileño y mexicano para demostrando como aún son cuestiones abiertas en nuestras democracias.

Abstract

The authenticity of democracy requires equal opportunities in the electoral competition. The electoral propaganda, election polls and government advertising are factors that can lead to an imbalance of the electoral conditions and is necessary an appropriate regulation to prevent the use of money and political power, alongside the use of partial information, to benefit political groups. The objective of the study is to show the regulatory treatment of these topics in the Brazilian and Mexican systems and demonstrate how they are still open questions in our democracies.

I. INTRODUCCIÓN

Las democracias contemporáneas, migrantes del modelo de masas para uno “de audiencia” (Manin, Bernard, 2012, pp. 274-276), exigen recursos financieros relevantes para sostener, al mismo tiempo, campañas electorales gigantescas, ante un amplio electorado y dispositivas sofisticadas de comunicación electoral, informadas por un lenguaje apenas político, con rasgos fuertes de las prácticas del mercado.

México y Brasil, con sus dimensiones continentales y su ancho padrón electoral, encaran problemas similares respecto con la formación auténtica del voto, principalmente por tres puntos que desafían una reglamentación más efectiva: la publicidad institucional, la propaganda electoral y las encuestas electorales.

Se pretende en este estudio evidenciar dichos institutos, para señalar los retos de la autenticidad de la participación electoral.

II. CONCEPTO DE PROPAGANDA Y SUS VERTIENTES

De un análisis del significado del instituto, se verifica que el género propaganda tiene por objetivo influenciar opiniones y estimular creencias e ideologías, consistiendo en el medio “*mais eficiente e democrático de divulgação das metas dos partidos políticos e dos próprios políticos*” (Pereira, Luiz Márcio y Molinario, Rodrigo, 2012, p. 5). En las palabras de José Jairo Gomes, la propaganda, de modo general, “*traduz procedimentos de comunicação em massa, pelos quais se difundem ideias, informações e crenças com vistas a obter-se a adesão dos destinatários*” (Gomes, José Jairo, 2008, p. 263), entre sus objetivos, busca influenciar personas, moldar sus opiniones, para que piensen según determinado político o ideología, sea política, religiosa, económica o social. La propaganda política, a su vez, se caracteriza “*por veicular concepções ideológicas com vistas à obtenção ou manutenção do poder estatal*”, no siendo libre para transmitir cualquier información, sometándose a ciertos principios, a la ley y al poder fiscalizador de los órganos competentes.

Es posible dividir la propaganda política en tres principales especies: propaganda partidaria, propaganda electoral y propaganda gubernamental (Gabardo, Emerson y Salgado, Eneida Desiree, 2012, p. 152).

La propaganda partidaria se destina a beneficiar directamente a los partidos políticos, divulgando sus ideales, su programa, exponiendo su ideología, historia, metas y valores, auxiliando en la conquista y manutención del poder político, no habiendo, así referencia a nombre de candidatos a cargos electivos.

Por otro lado, la propaganda gubernamental, también llamada de propaganda institucional, es rodeada de un carácter educativo, informativo y de orientación social, teniendo por función divulgar, de forma imparcial, verídica y objetiva, los actos de la Administración Pública. Este tipo de propaganda, costeadada con recursos públicos y autorizada por agente público, debe privilegiar la información en sí. Es utilizada para alcanzar diversos objetivos estatales, tales como: hacer visibles las ofertas de diferentes servicios (salud, educación, programas sociales entre otros), difundir campañas del gobierno, informar sobre riesgos relacionados a la protección civil, bien como concientizar acerca de los derechos y obligaciones de los habitantes (Villa Berber, Patricia, 2012, p. 29).

Por remate, la propaganda electoral, especie de publicidad política, tiene un carácter ideológico y corporativo, diferenciándose de las demás, en cuanto a su finalidad, una vez que está destinada a “*propiciar a específica eleição do candidato e/ou partido por intermédio da conquista do voto*” (Gabardo, Emerson y Salgado, Eneida Desiree, 2012, p. 152). Para Djalma Pinto, (2010), la propaganda electoral es hecha por los candidatos y partidos políticos, teniendo por objetivo obtener los votos del electorado para investidura en la representación popular. Esta propaganda “*está intimamente relacionada com o processo eleitoral, visando a obter a simpatia do eleitor por ocasião da escolha de seus governantes*” (p. 254).

Benito Nacif Hernández, (2010) en su voto en el procedimiento electoral n. SCG/PE/PRI/CG/080/2010, y sus acumulados, explica que la propaganda electoral se trata de una idea que “tiene como propósito la obtención del voto, la presentación de una candidatura o la exposición de los programas electorales”, transmitida a través de un medio que exige una planeación previa, siendo producida y difundida por los partidos políticos. No se trata, por lo tanto, de simple divulgación de los partidos políticos, debiendo ser vista como punto fundamental dentro del orden democrático, directamente relacionada al derecho de información del ciudadano y respectiva libertad de elegir de forma libre y consciente sus gobernantes.

Habida cuenta de lo anterior, es clara la importancia de la propaganda y sus especies en las elecciones, para no decir esencial, una vez que el mayor flujo de información, garantizado por una libre circulación de ideas y en lo cual exista una pluralidad de concepciones e ideologías, genera “una opinión pública mejor sustentada y, por tanto, un electorado con más elementos para poder emitir un voto informado y, como consecuencia, libre” (Abreu Sacramento, José Pablo, 2013, pp. 121-144).

LA PUBLICIDAD GUBERNAMENTAL

El tema de la publicidad institucional está más allá del ilícito, en un área gris. La transparencia exigida de la Administración Pública demanda la publicación de los actos, las obras y los servicios administrativos. Sin embargo, con la ayuda de las técnicas avanzadas de *marketing*, los gobiernos parecen más publicitar que publicar, y hacer de la propaganda pública – pagada con dinero público – una campaña electoral permanente.

Asunto bifurcado entre el Derecho Electoral y el Derecho Administrativo, la publicidad gubernamental es largamente utilizada para promocionar agentes públicos o grupos políticos, alejándose del sentido de publicidad como deber de transparencia para acercarse de la práctica de publicidad como derecho de persuasión¹. En relación a México, explica Patricia Villa Berger que han sido reiteradas “las ocasiones en que las plataformas y los recursos estatales se han utilizado para cooptar, o incluso coaccionar, los votos de los ciudadanos a través de la falsa promesa (o amenaza) de que los programas y beneficios alcanzados son obra y gracia del partido o gobernante en turno” (Villa Berger, Patricia, 2012, p. 29). En una elección libre y auténtica, la trilogía dinero-medios-gobierno “es una combinación de factores peligrosos que, sin límites razonables, pueden expresar con regularidad una situación indebida de ventaja que desequilibre la contienda electoral” (Ríos Vega, Luis Efrén, 2012, p. 94).

Como en Brasil, todavía no parece existir en México un claro marco regulatorio de la publicidad oficial. Además del artículo 41, de la Constitución mexicana, repetido en el artículo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 134, constitucional, octavo párrafo, establece el principio de neutralidad de los poderes públicos en las campañas: “Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del distrito federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”.

El noveno párrafo del artículo 134, trae una disposición sobre el contenido de la propaganda gubernamental:

“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

¹ Para un análisis más minucioso sobre el tema en la realidad brasileña, véase GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. “O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico na democracia contemporânea”. In: AFFORNALLI, Maria Cecília Naréssi Munhoz; GABARDO, Emerson (Coord.). *Direito, informação e cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 149-171.

Para Jorge Kristian Bernal Moreno (2009), los principios no son aplicados con todo rigor en la práctica administrativa y judicial “a causa de interpretaciones de la autoridad judicial, o muy laxas o muy rígidas, pero siempre contradictorias” (pp. 125-150).

Muy similar es la disposición del párrafo 1º del artículo 37, de la Constitución brasileña: *“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”*.

En el ámbito infra constitucional, el artículo 228, 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que:

“Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral”.

Según Ríos Vega (2012), es un error permitir la transmisión de propaganda institucional en un modelo que prohíbe la comercialización de horarios en televisión e internet, lo cual permitiría a los gobernantes utilizar el horario para difundir programas y acciones oficiales, pudiendo influir en la disputa electoral – situación a ser agravada si no existe una garantía de pluralidad de los medios de comunicación. El problema enfrentado por México, hoy, es la masiva propaganda política realizada antes de las elecciones, tratándose de evidentes campañas previas. El cuidado a ser tomado, según ese autor, es crear criterios racionales que, al mismo tiempo en que restringen ese tipo de propaganda, no afecten de forma desproporcional la libertad política (p. 84-117).

La Constitución brasileña trata el tema de manera sencilla; la legislación electoral trata de las restricciones, pero hace falta todavía un marco regulatorio.

La publicidad institucional deriva del deber de transparencia. Su reglamentación se constituye de dispositivos constitucionales con la previsión del principio de la publicidad, la configuración del contenido de la publicidad institucional, necesariamente de carácter educativo, informativo o de orientación social (artículo 37 §1º):

“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção

peçoal de autoridades ou servidores públicos” cuya desconsideración configura abuso de autoridad, según la Ley de las Elecciones (artículo 74) “Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro de sua candidatura“, de restricción impuesta por la Ley nº 9.504/97 en los tres meses que anteceden la elección (artículo 73, VI, b) y en relación con el montante de gastos (artículo 73, VII) y por el Decreto nº 6.555/08, que afirma los objetivos e indica las directrices de las acciones de comunicación del Poder Ejecutivo Federal. No existe en Brasil una ley específica sobre la publicidad institucional (Sánchez Muñoz, Oscar, 2007, p. 287).

Es muy difícil trazar el límite entre el cumplimiento del principio de la publicidad y la promoción personal del agente público, que posiblemente buscará otro mandato (lo cual es usual en Brasil). Dicha cuestión, central en las democracias contemporáneas, se agrava cuando se permite la reelección de los jefes del Poder Ejecutivo².

Lauro Barreto (2000) llama la atención para la imposibilidad de caracterizarse, de plano, la propaganda gubernamental como propaganda política, pese a su gran influencia en la esfera política. Dicha interferencia en el debate público se hace con la protección de la imposición constitucional, lo cual dificulta la represión de su utilización indebida.

La publicidad institucional, resalta Óscar Sánchez Muñoz (2007), es un elemento perturbador de la vida política, que supone el riesgo de convertirse en un instrumento de propaganda política y la posibilidad de control por el gobierno de los medios de comunicación por intermedio de los contratos de publicidad. Sin embargo, no es posible alejarla, ante la necesidad republicana y democrática de transparencia y de rendición de cuentas (p. 21).

En relación a esto, hace referencia a una decisión del Tribunal Constitucional alemán que indica un “mandato de especial discreción o cautela” en relación con la publicidad institucional en el periodo preelectoral (BVefGE 63, 230 (244)).

La legislación brasileña trata del tema en la Ley de las Elecciones (Ley nº 9.504/1997), criminalizando la utilización electoral de la publicidad gubernamental:

“O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano,

2 Y no solamente en Brasil. César Montufar habla desde Ecuador: “Los canales de información oficial hacia la ciudadanía se limitan casi exclusivamente a la promoción que las autoridades e instituciones hacen de su propia gestión. En muchas ocasiones, esta información está destinada a apuntar los procesos electorales en que muchas autoridades buscan reelegirse” (“Antipolítica, representación y participación ciudadana”. *Ecuador Debate*, Quito, n. 62, ago. 2004).

com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR (artículo 40)”.

Asimismo, dispone que la práctica de las conductas vedadas – entre ellas la difusión de publicidad electoral durante las campañas – configura improbidad administrativa, a ser apurada conforme la Ley n° 8.429/1992 (según el artículo 73, párrafo 7°).

En abril de 2011, un proyecto de ley para regular la comunicación gubernamental en México fue presentado en la Cámara de los Diputados. Según la Gaceta Parlamentaria, el diputado Javier Corral Jurado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional enseña en la exposición de motivos el objetivo de establecer la transparencia de la comunicación gubernamental y su austeridad:

“Se hace necesario dejar de lado al estado anunciante o propagandístico que corre el riesgo de transformar negativamente su relación con la ciudadanía al depositar en la publicidad mediante *spots* u otras formas de comunicación similares su mayor esfuerzo y presupuesto, transformando la finalidad fundamental de atender el derecho a la información de los ciudadanos y la responsabilidad de informar sobre los actos de gobierno que les afectan, en relaciones con ‘audiencias’ mediatizadas a través de slogans o mensajes telegráficos que no sólo no sirven a los ciudadanos, sino que desgastan la credibilidad del propio estado” (Corral Jurado, Javier, 2011, consultada en internet).

Del texto del proyecto se destacan los principios que deben regir la comunicación gubernamental (interés y utilidad públicos; transparencia en el proceso de contratación; equidad en la distribución y pluralidad de medios; razonabilidad en la inversión; claridad del mensaje; eficacia y eficiencia) y los criterios a observar con relación al contenido (“El mensaje deberá ser claro, veraz, objetivo, accesible, neutral, sin sesgos, necesario, útil y relevante para la sociedad, sin contener juicios de valor, omisiones, exageraciones o ambigüedades sobre la actividad de los sujetos obligados”).

No obstante, la normativa específica sobre la comunicación gubernamental en México está contenida en acuerdos de la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación. Además, todos los aspectos acá expuestos son para regulación de la administración pública federal, no aún para los estados y municipios. Según la Subsecretaría de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, son los “Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de la propaganda gubernamental, así como las estrategias, los programas y campañas de comunicación social y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (Corral Jurado, Javier, 2011, consultado en internet).

Nuevamente, la situación es semejante en Brasil. No existe un marco regulatorio de la comunicación y los intentos en establecer un régimen jurídico provocan fuertes reacciones,

principalmente de los grupos económicos que dominan los medios de comunicación. Tras la realización de conferencias y de consultas públicas, parece existir una plataforma consolidada para el debate, lo cual dispone que:

“...devem ser definidos critérios isonômicos que evitem uma relação de pressão dos governos sobre os veículos de comunicação ou destes sobre os governos. Os critérios para a distribuição dos recursos devem ter como princípio a transparência das ações governamentais e a prestação de informações ao cidadão e levar em conta a eficácia do investimento em relação à visibilidade, à promoção da diversidade informativa e à indução da desconcentração dos mercados de comunicação. A distribuição das verbas governamentais deve ser transparente, com mecanismos de acompanhamento por parte da sociedade do volume de recursos aplicados e dos destinatários destes recursos, e deve levar em conta os três sistemas de comunicação – público, privado e estatal...” (Consultado en internet).

Existe un decreto que dispone sobre las acciones de comunicación del Poder Ejecutivo Federal (Decreto nº 6.555/2008) que enumera los objetivos de la comunicación gubernamental, le fija las directrices y establece las reglas de contratación de servicios de publicidad.

Una propuesta de enmienda a la Constitución del diputado Walter Feldman del Partido da Social Democracia Brasileira busca prohibir la publicidad institucional que no sea de utilidad pública. La idea es vetar la acción de comunicación que tiene como objetivo divulgar informaciones sobre actos, obras y programas de los órganos y entidades gubernamentales, sus metas y resultados³.

En la cuestión de la comunicación gubernamental, sin embargo, más que una ausencia de leyes, parece faltar respecto a la Constitución y a los principios de la Administración Pública. Con el uso desmedido de recursos públicos para promocionar agentes públicos y grupos políticos, la autenticidad de la formación del voto se ve ultrajada⁴.

LA PROPAGANDA ELECTORAL

La actividad de presentar los candidatos y las plataformas políticas al electorado por escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, producidos y difundidos por partidos y candidatos durante las campañas (artículo 228, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) pueden servir de instrumento de engaño.

3 El texto de la propuesta y su exposición de motivos están disponibles en http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D7BC19C0F4752EE8E923ACA608D07EE3.node1?codteor=1024043&filename=Tramitacao-PEC+211/2012.

4 A título de ejemplo, el diario *El Universal* informó, en su edición del 1 de junio de 2010, que el gobierno mexicano aumentó en 39% su gasto en publicidad de 2009 para 2010, saliendo del montante de 3 mil 704 millones de pesos para lo total de 5 mil 152 millones de pesos. El presupuesto destinado para 2010 equivale a la cuarta parte de los recursos destinados a la Universidad Nacional Autónoma de México, con un total de 250 mil alumnos aquel año (Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/35022.html>).

La propaganda electoral puede ser vista como manifestación de la libertad de expresión, pero su regulación no puede prescindir de la garantía de igualdad entre los competidores. Afirma Óscar Sánchez Muñoz (2007) que de ese principio de igualdad se extraen dos implicaciones: Su imposición en la aplicación de candidaturas cuanto al acceso a la competición electoral, bien como restricciones a la libertad de actuación de los candidatos, visando la eliminación de eventuales ventajas de los candidatos en la disputa electoral que no sean admitidas por el derecho, es necesario garantizar, como afirma José da Cunha Nogueira (1989, p. 34), el funcionamiento de la competición democrática bajo la idea de igualdad, protegiendo la libertad en contra de la acción indebida de las agencias estatales y la igualdad ante las dominaciones sociales que pueden “*de alguma maneira embaraçar e desnivelar o livre diálogo democrático*”.

La libertad no debe ser desmedida, imperando así, el máximo de igualdad entre los candidatos por medio de la actuación de la ley. Todo eso, sin embargo, no es novedad, conforme explica Paloma Biglino Campos (2007, p. XV). La verdadera novedad es la que procura por un procedimiento electoral que “refleje las modificaciones que ambos principios, libertad e igualdad, han experimentado en el Estado social y democrático de Derecho” (Sánchez Muñoz, Óscar, 2007, P. 4). Por tanto, se exige de los poderes públicos una vigilancia para garantizar la participación incluso de los grupos sociales relegados a la periferia del sistema, garantizando la igualdad de oportunidades en la competición electoral. Garantizar esta igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, según Sánchez Muñoz, es garantizar una elección auténtica y legítima.

La restricción de determinados principios en el período electoral es implantada, buscando no una debilitación del debate, o hasta una limitación rigurosa de los contenidos transmitidos, pero la propia garantía de efectividad de estos principios base, defendiendo así la protección de las minorías y un discurso abierto y pluralista.

Se puede decir, la propaganda electoral es el momento para la realización del debate de ideas y confronto de opiniones, respetando siempre la participación igualitaria de todos sus concurrentes. Se destaca, todavía, la propaganda, antes de ser un derecho del candidato, es mucho más un derecho del elector para tener amplia información sobre cada uno de los candidatos, motivo por el cual debe ser lícita, informativa y no opresiva (Castro, Edson de Resende Castro, 2012, p. 283).

En realidad, más que informar a los ciudadanos para la construcción de una decisión consciente, al día de hoy la propaganda es sustituida en gran medida por el *marketing* y la publicidad, al convertirse el candidato en un producto, como si fuera un detergente, un aceite, o una prenda de vestir que se trata de vender y el *slogan* ha desbancado a la lógica y a la retórica en la argumentación política (Fernández Ruíz, Jorge, 2010, p. 306).

Este *marketing* político, sin embargo, no equivale al *marketing* comercial. El producto del *marketing* político es un ser pensante, que habla y tiene una historia de vida. Además,

mientras los productos son expuestos para atingir a aquellos que tienen capacidad financiera para comprarlos, el candidato debe “venderse” para el mayor número de electores posible. Según Rubens Figueiredo (2000), el *marketing* político “é um conjunto de técnicas e procedimentos cujo objetivo é avaliar, através de pesquisas qualitativas e quantitativas, os humores do eleitorado para, a partir daí, encontrar o melhor caminho para que o candidato atinja a maior votação possível” (p. 11).

La disputa electoral pasa a funcionar como un mercado, con un candidato-producto y un elector-consumidor. Así, parece que la publicidad engañosa debería llevar al *recall* del representante.

La “espetacularización” de las campañas electorales hace con que los discursos se concentren en torno de pequeñas diferencias, “laminadas a oro”, con un *marketing* de la personalidad alejado de la historia del candidato (Senet, Richard, 2006, p. 151). Ni siquiera se menciona la coordinación de la campaña electoral por la lógica de la publicidad: “O discurso político é uma jogada de venda articulada, e a participação política está reduzida à escolha entre as diversas imagens consumíveis” (Hardt, Michael y Negri, Antonio, 2001, p. 343).

Existe una tendencia al abordaje de los candidatos como una mercancía de consumo rápido y desechable y la mercantilización del debate político conlleva a la pérdida de la calidad en la formación del voto y en la capacidad de construcción de consensos en torno a propuestas políticas concretas. O, a lo mejor, con desviaciones en la determinación de criterios para la elección de representantes.

Karl Loewenstein señala el uso en la propaganda política de instrumentos que provocan efectos emocionales, substituyendo los argumentos racionales que llevarían a la persuasión. El discurso de la propaganda política pasa a ser dirigido por profesionales de formación de la opinión pública, con la utilización de encuestas de opinión. Los candidatos son vendidos como “*pasta de dientes o jabón*” (Loewenstein, Karl, 1984, p. 414). No es distinto el análisis de Jürgen Habermas (1984, pp. 251-252), para quien las elecciones forjan una movilización popular, dirigida por “gerentes electorales” que, por el lenguaje del *marketing* político, intentan adecuar los ciudadanos apáticos a la “posición de consumidor apolítico”, vendiendo política apolíticamente.

La reforma del proceso electoral de 2007, aún con el objetivo de mejorar el modelo de comunicación política en México, según Julio Juárez Gámiz (2010), privilegió a los *spots*, cuya técnica de producción “impide o dificulta el procesamiento de la información” y revela “un espacio creativamente plano y hueco en materia informativa”.

La organización de las campañas en torno a mensajes publicitarios, de apelo fácil con *slogans* retóricos, no corresponde a la “garantía de un proceso comunicativo respetuoso con la libertad de la formación de la decisión de los electores” (Sánchez Muñoz, Óscar, 2007, p. 253). Al contrario, provoca una vinculación de los ciudadanos a la imagen mucho

más que al contenido de los mensajes, sin que se concentren en el valor intrínseco de los “productos” que buscan atraer su preferencia, conforme señala José Luis Vega Carballo (2000, pp. 834-844). Existe un proceso de decisión política sin que exista la formación de una opinión pública, sin que el elector “*seja capaz de participar de decisões efetivas ou até mesmo de participar*” (Habermas, Jürgen, 1984, p. 258).

A pesar del tratamiento dado al candidato como un producto a ser vendido, los medios publicitarios juntamente con los medios de comunicación en masa se tornaron cada vez más fundamentales en la disputa electoral. No obstante sea, por un lado, algo constructivo al debate por posibilitar un acceso fácil y directo por el electorado a la elección, puede ser manipulado para beneficio de una parcela de los candidatos. Así, determinado grupo de comunicación, al defender ciertos grupos políticos, llevan al pueblo mensajes no dotados de neutralidad, buscando influenciar al electorado, no posibilitándolos la interpretación del mensaje, atungiendo la libertad de formación de opinión. El fortalecimiento del debate político no puede hacer con que sea infractor de su propia integridad, desvinculándolo de su carácter democrático, pero debe permitir a todos igual acceso a los medios de comunicación.

Una fiscalización más intensa del financiamiento de campañas o una restricción más enfática al abuso de poder económico, ante el alto costo de producción de las campañas de *marketing*, sería una forma de intentar evitar dicho desvío en la finalidad de la propaganda electoral. Explica Pedro Henrique Távara Niess (2010) que la presencia del poder económico en las elecciones no es de inmediato condenada por la legislación, siendo lícito si debidamente regulado, no siendo excesiva su interferencia, a punto de afectar la normalidad y legitimidad de la elección (p. 2009). La idea central es “desactivar la capacidad de influencia del poder financiero y del poder mediático sobre el electorado, compensando las diferencias fácticas existentes entre los distintos competidores electorales en dichos campos” (Sánchez Muñoz, Óscar, 2007, p. 15).

En México, Jorge Fernández Ruiz (2010) indica la figura del infomercial, “*burda modalidad del mensaje subliminal*”, por videoclip y videoprograma, con la participación de celebridades en testimonios o entrevistas donde se enaltecen las cualidades de un candidato o grupo político, afirma que: “...lo menos que se puede hacer para evitar esta modalidad de *trapacería electoral*, es considerar la transmisión del infomercial electoral como gasto de *campaña*” y recuerda que la difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, no ordenada por el Instituto Federal Electoral, por concesionarios o permisionarios de radio y televisión es infracción prevista en el artículo 350. 1, b, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (pp. 411-412).

Algo similar es regulado en Brasil como uso indebido de los medios de comunicación. La Ley de las Elecciones (Ley nº 9.504/1997) lista una serie de prohibiciones a las emisoras de radio y televisión que inician antes de las campañas electorales. El artículo 45 se refiere, entre otros, al impedimento de transmitir propaganda política (con excepción del horario

electoral gratuito, distribuido entre los partidos por la Justicia Electoral siguiendo los criterios legales) o difundir opinión favorable o contraria a candidato, partido, coalición, sus órganos o representantes; dar trato privilegiado a candidato, partido o coalición; y divulgar o transmitir películas, novelas o cualquier otro programa con alusión o crítica a candidato o partido político, aun simuladamente, con excepción de programas periodísticos o debates políticos. Dichas conductas son sancionadas con multa, con suspensión de la programación de la cadena y con inelegibilidad para el responsable de la transmisión y para el candidato favorecido. Aunque pueda parecer interesante la configuración normativa, la efectividad de dichas normas es solo simbólica. En el caso de la emisora elegida por la Justicia Electoral no poder transmitir la propaganda, por cualquier motivo, en los horarios destinados a la transmisión de la propaganda electoral gratuita, deberá mantenerse fuera del aire durante este tiempo (Ribeiro, Renato Ventura, 2008, p. 174).

En México, el Instituto Federal Electoral hace el monitoreo diario de la transmisión de todas los programas de radio y televisión que difundan noticias durante las precampañas y las campañas (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 76.8). Entre las prohibiciones, se destaca la imposibilidad de contratación de tiempo extra en los programas de radio y televisión, la propaganda negativa y la publicidad gubernamental durante las campañas.

Además del evidente empobrecimiento del lenguaje político, de la manipulación por los medios de comunicación y sus efectos nefastos en la formación del voto, existen aún otras modalidades de propaganda que se configuran como delitos electorales.

En el sistema brasileño, el Código Electoral (Ley nº 4.737/1965) enumera un conjunto de conductas tipificadas en la propaganda electoral entre los artículos 323 y 337. Los crímenes contra la honra – injuria, calumnia y difamación – son los más comunes en las campañas electorales, pero también están previstos la inutilización de las propagandas regulares y sus impedimentos, la utilización de organización comercial de vendas, la distribución de mercaderías, los premios y los sorteos, y la propaganda en idioma extranjero, entre otros. Sin embargo, la Constitución Federal, en su artículo 220, §2º, es clara en prohibir cualquier tipo de censura de naturaleza política, ideológica y artística, consagrando la libertad de comunicación y de información. Conforme explica Eneida Desiree Salgado (2010), *“a censura das propagandas eleitorais não se harmoniza com os princípios constitucionais estruturantes - sua concepção se relaciona com uma ideia de ‘verdade’, incompatível com um Estado Democrático de Direito”* (p. 194). La imposibilidad de censura previa o cortes instantáneos en la propaganda electoral gratuita no abarca el caso de censura cuanto a la representación de propaganda que ya suscitó derecho de respuesta ni advertencias cuanto a las observaciones legales.

Las campañas negativas son vedadas expresamente en el apartado C del artículo 41, de la Constitución mexicana: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios

partidos, o que calumnien a las personas”. Con la reforma de noviembre de 2007, esta previsión elevada al ámbito constitucional, prohíbe precisamente la calumnia, o sea, la difusión de falsedades (Cantú, Jesús, 2009, pp. 107-124). Con respecto a la prohibición de la propaganda negativa y la publicidad gubernamental durante las campañas, dispone en este sentido el artículo 75.2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al restringir las transmisiones en los servicios de televisión de los mensajes de propaganda gubernamental. En este sentido, se prohíbe, la propaganda gubernamental de carácter personal, o sea, que tenga por objetivo la promoción de agentes públicos específicos, conforme al artículo 134, de la constitución mexicana. Eventual propaganda que pase de los límites trazados podrá ser suspendida por el Consejo General, siguiendo los procedimientos previstos en ley.

Según el artículo 233.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, “el Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda”. También está previsto el derecho de réplica de los partidos, precandidatos y candidatos, “respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades” (artículo 233.3).

La reforma al texto constitucional y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobada después de la elección de 2006, estableció la prohibición absoluta de que en la propaganda política o electoral, en forma directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas, lo cual se traduce en una falta administrativa de rango constitucional y refuerzo legal que no admite excepciones y enfatiza limitaciones a la libertad de expresión y manifestación de las ideas y de imprenta aplicable a la propaganda política y electoral” (Lugo Rodríguez, Ramón Alberto, 2010, p. 224).

La libertad de expresión es derecho fundamental, intrínsecamente ligado a la idea de democracia, tanto en su creación cuanto en su ejercicio, es “piedra fundadora de cualquier régimen democrático y una de las garantías individuales fundamentales” (Woldenberg, José, consultado en internet), y “*conditio sine qua non* para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada” (Bilbao Ubillos, Juan María, 2012, consultado en internet).

La interpretación dada al artículo 41 constitucional por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “cancela la libertad de expresión” y excede el sentido de la regla. Para el autor, mientras el legislador limitó la libertad de expresión, el Tribunal la canceló, al prohibir cualquier expresión crítica, aunque verdadera. Parece a Jesús Cantú, a partir de la visión del Tribunal, que “es dable aprovechar los logros y éxitos de un gobierno para conseguir votos y adeptos, pero no es posible utilizar sus errores para restarles sufragios (Cantú, Jesús, 2009, pp. 107-124).

Asimismo, el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral es responsable de conocer y aprobar las pautas de los mensajes de campaña y precampaña.

La ausencia de diferenciación en la constitución entre información y opinión implicaría, según el Tribunal, la posibilidad de revisión de emisión de opiniones contra candidatos, y no solamente acusaciones falsas y difamaciones, exigiéndose, sin cualquier restricción, la sumisión a juicio de veracidad. Por otro lado, la ausencia de previsión constitucional e infra constitucional permitiría la divulgación en la propaganda de cuestiones relacionadas a la vida privada del candidato, siempre y cuando sea verdadera – situación de extrema importancia principalmente cuando ocasiona impacto sobre la función pública (Cantú, Jesús, 2009, pp. 107-124). El problema es la confusión que se hace entre instituciones, partidos políticos y personas, lo cual llevaría a la posibilidad de impugnación de cualquier crítica a partido o candidato opositor.

Para José Woldemberg (consultado en internet), trataría de una tentativa de conyugar dos valores positivos: la libertad de expresión y el derecho a una buena fama pública. Según el autor, la fama pública, la dignidad y la imagen son bienes, en determinadas ocasiones, más valiosos que bienes materiales, los cuales pretende la ley proteger y garantizar. En este sentido, la autoridad competente actuará en los casos en que verificada la realización de calumnia a cierto candidato, el cual podrá presentar queja a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. Proferida la resolución por el Consejo General, posible la interposición de recurso dirigido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para dicho autor este procedimiento ofrece garantías suficientes a los litigantes.

César Astudillo (2007) reconoce que el modelo establecido por la reforma electoral de 2007 “contiene elementos que no favorecen la fluidez, flexibilidad, oportunidad y maximización de la libertad de expresión en el contexto de la comunicación político-electoral” (pp. 125-176).

A lo expuesto arriba, no hay duda, las campañas políticas son capaces de moldar la opinión pública, en los límites trazados por los contextos políticos y económicos de la elección, interfiriendo, así, en el resultado electoral (Holbrook, T., 1999, pp. 125-176). A este respecto, las preferencias electorales previas pueden ser alteradas durante la campaña electoral, de acuerdo con la manera con que la propaganda actúa en la opinión pública, Marcus Figueiredo (2007) afirma:

“... a existência de diversos estudos que, na tentativa de explicação dos resultados eleitorais, baseiam-se em um conjunto de variáveis estruturais estáveis a longo prazo (como identificação partidária e ideológica dos eleitores) e variáveis comunicacionais, sendo algumas a longo tempo (como hábitos de consumo) e outras a curtíssimo prazo (caso das propagandas políticas e eleitorais). Dentre estas últimas, diversos estudos têm demonstrado que a *exposição à mídia jornalística e à propaganda política* são variáveis cada vez mais importantes no processo eleitoral”.

Por consiguiente, no sería apropiado simplemente su cohibición, una vez que vinculada directamente a la democracia, al Estado de Derecho y al derecho constitucional de votar y ser votado (Cándido, Joel José, 2008, p. 77), lo cual no impide, no obstante, el establecimiento de ciertos límites, en defensa de una mayor igualdad en el proceso electoral.

LAS ENCUESTAS ELECTORALES

Encuesta electoral es “el acopio de datos obtenidos mediante consulta o interrogatorio, referentes a estados de opinión, costumbres, nivel económico o cualquier otro aspecto de la actividad humana”, incluso pudiendo versar acerca de las preferencias electorales, conforme explica Jorge Fernández Ruiz (2010, p. 325). Para Ricardo de la Peña y Verónica Ortiz Ortega (2013), las encuestas son una técnica de investigación social que visa la producción de información que estiman, en la teoría, la ocurrencia de episodios futuros en la realidad o el parámetro que se intenta conocer (pp.171-206).

El reglamento de las encuestas electorales es un reto, ante la dificultad de su configuración. La realización de encuestas y la publicación de sus resultados generan efectos en el proceso electoral, promoviendo una disparidad entre aquellos que las pueden contratar y los cuales no pueden, alterando también, al menos potencialmente, el proceso de formación del voto.

Según De la Peña y Ortiz Ortega (2013), en general, los datos estadísticos no ejercen influencia determinante en el comportamiento electoral, aun cuando afectaban la percepción de las personas acerca del clima de opinión existente. Igualmente, los estudios con respecto a la influencia de las encuestas no son concluyentes y penden del método de estimación utilizado, así como de las circunstancias políticas. En este sentido, la influencia sería inofensiva (pp.171-206).

Las encuestas electorales no configuran propaganda, afirma Carlos Eduardo de Oliveira Lula (2008, p. 482). De igual manera opina Jaime Durán Barba (2000, p. 481-499), que defiende la imparcialidad de las encuestas y su papel en la formación del voto. Al contrario, Fernando Tuesta Soldevilla (2000) aduce que la publicación de los resultados de encuestas configura propaganda indirecta, pues tiene el objetivo de persuadir el elector (p.125). Para Fávila Ribeiro (1988), la divulgación de resultados de encuestas electorales tiene peso sobre la decisión del electorado, no importando si son auténticos o no (p. 317).

Alberto Carlos Almeida (2004), reconoce la influencia indirecta de las encuestas en la formación del voto – por su impacto en los ingresos, en la exposición en los medios de comunicación y en el ánimo del candidato y de su estructura de campaña – pero afirma que no existen datos empíricos que la comprueban. Sostiene, que no obstante el registro de las encuestas electorales sea exigido en Brasil desde la Ley nº 7.508/1986, la legislación brasileña, que autoriza la divulgación de los resultados incluso en el día de la votación, es la más liberal del mundo sobre el tema (pp. 343-355).

Las reglas sobre las encuestas electorales pueden caracterizarse como “liberales” o “proteccionistas”, dependiendo de su confianza o desconfianza en relación con la objetividad de las encuestas y su autenticidad (Sánchez Muñoz, Óscar, 2007, p. 315). En Brasil, se pasa de un sistema bastante proteccionista, con la prohibición de la divulgación de resultados de encuestas en los quince días anteriores a la jornada electoral, regla del Código Electoral (Ley nº 4.737/1965) no derogada expresamente⁵, para la liberalización parcial, con relación a la prohibición de divulgación, por medio de resoluciones del Tribunal Superior Electoral desde 1988 y para un intento del legislador de restaurar la regla, con la inserción del artículo 35-A⁶ en la Ley de las Elecciones por la Ley nº 11.300/2006, declarado inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal en la acción directa de inconstitucionalidad nº 3741 ante la “*garantia da liberdade de expressão e do direito à informação livre e plural no Estado Democrático de Direito*”.⁷

La Ley de las Elecciones (Ley nº 9.504/1997), lista los requisitos técnicos y de publicidad en la búsqueda de garantía de objetividad de las encuestas (artículo 33) y criminaliza la divulgación de encuesta fraudulenta (artículo 33 §4º), el impedimento de la fiscalización de los partidos (artículo 34 §2º) y la existencia de irregularidades en los datos (artigo 34 §3º). La sanción criminal puede alcanzar a los representantes de la empresa que realiza las encuestas y del órgano divulgador.

Actualmente, por fuerza de una decisión del Supremo Tribunal Federal, no existe período en lo cual sea vedada la divulgación de resultado de encuestas electorales. El énfasis de dicha opción – no exactamente democrática, pero esencialmente política – está en la libertad de información y del acceso del elector al resultado como otro elemento más para la formación de su voto. Se parte de la premisa que el resultado de la encuesta, desde que no manipulada o falseada, colabora legítimamente para la decisión del elector, capaz de decidir sin ser influido por un “voto estratégico” y de analizar los datos de manera racional.

En la práctica, afirma Jorge Fernández Ruiz (2010), que:

“Los resultados pueden ser falseados con el propósito de alterar el intuio de un sector del electorado, suponiendo que parte de los electores carece de intención propia de voto, deseando seguir la votación de la mayoría y sentirse vencedores – se cambia la intención individual por una intención colectiva. En este sentido, una encuesta falseada se convierte en instrumento de publicidad electoral engañosa, con el propósito de producir un efecto ondulatorio, que a semejanza de la piedra que cae en el agua de una alberca, se genere en la intención colectiva del voto” (p. 326).

5 Art. 255. “Nos 15 (quinze) dias anteriores ao pleito é proibida a divulgação, por qualquer forma, de resultados de prévias ou testes pré-eleitorais.”

6 Art. 35-A. “É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito”.

7 Acción Directa de Inconstitucionalidad 3741, juzgada el 06 de junio de 2006.

La interdicción de divulgación de resultados en un período anterior a la jornada electoral, para Óscar Sánchez Muñoz (2007), lleva en consideración el efecto de la encuesta sobre el elector, a partir de su percepción como un dato “científico”, diferente de una propaganda. El autor defiende la prohibición en los últimos días de la campaña y en el día de la votación ante la necesidad de proteger la igualdad de oportunidades entre los candidatos (pp. 319-321). Por otro lado, Ricardo de la Peña y Verónica Ortiz Ortega (2013), entienden ser mejor la eliminación de la veda temporal de publicación de encuestas en los días que anteceden los comicios, delante de una mayor libertad del flujo de información, por tanto ellos proponen: que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debiera destinarse un capítulo propio a tratar de las encuestas electorales, y no incluirlo a la lógica de las campañas electorales de partidos y candidatos (pp. 171-206).

Parece que la difusión del resultado de encuestas próxima a la votación, con márgenes de error que muchas veces pueden llevar a la inversión de los datos, conlleva a la posibilidad de falsear la formación de la voluntad del elector, debiendo ser considerada a la luz del principio de la autenticidad electoral. Quizás la prohibición de la divulgación de sus resultados durante el “período de reflexión” o por un período más largo, quizá la quincena propuesta por el legislador brasileño, no ofenda al principio de la libertad de expresión (necesariamente limitado en el ámbito electoral) y preserve el principio de la autenticidad electoral.

Óscar Sánchez Muñoz (2007) defiende la posibilidad de anular la votación si hubiera la divulgación de encuesta que comprobablemente infringir los dispositivos legales, nuevamente relacionando la cuestión con el principio de igualdad de oportunidades entre los candidatos (p. 325).

Jorge Fernández Ruiz (2012, pp. 91-112) destaca la necesidad de regular con detalle la realización de encuestas; de igual manera señala que la regla del secreto de voto impone la prohibición de encuestas sobre la intención o el sentido del voto:

“El propósito de guardar en secreto el sentido del voto es doble, porque por una parte trata de proteger al elector contra posibles presiones, amenazas y represalias a efecto de que pueda determinar libremente el sentido de su voto y, por otra parte, tiende a evitar su comercialización, pues suprime la comprobación de haber votado en el sentido pactado en su compraventa, por lo que, consecuentemente debe permanecer oculto no solo durante el instante en que se deposita en la urna, sino extenderse al periodo de gestación de su sentido y al posterior de su emisión”.

Además, defiende que en el inicio de una encuesta debe hacerse una advertencia acerca del carácter secreto del voto, una vez que la libertad de trabajo y la libertad de expresión del encuestador “no debe prevalecer sobre la privacidad política del elector que entraña el secreto del voto” (Fernández Ruíz, Jorge, 2010, p. 327).

Sin embargo, la Constitución mexicana permite la realización de encuestas y sondeos, cuando prevé la competencia del Instituto Federal Electoral para su regulación (artículo 41, fracción 5, párrafo décimo). El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales trata del tema y prohíbe la publicación o difusión de resultados de encuestas sobre preferencias electorales durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas (artículo 237.5). El período de prohibición a la publicación o difusión, en el Código Penal Federal, empieza antes, a los ocho días previos a la elección (artículo 403), plazo repetido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales antes de la reforma electoral de 2007-2008.

Para reglamentar las encuestas en el proceso de 2012, el Consejo General del Instituto Federal Electoral expidió, en diciembre de 2011, el acuerdo CG411/2011, estableciendo así los lineamientos y criterios generales a ser observados por las personas físicas y morales que tengan la intención de realizar o publicar encuestas por muestreo, de salida o conteos rápidos. Además, los responsables por los estudios y la entrega de esta documentación deben presentar su especialización y formación académica que testifiquen su conocimiento en el área de investigación de la opinión pública, llevando a una mayor especificidad técnica de las encuestas.

De acuerdo con De la Peña y Ortiz Ortega (2013), en México las encuestas electorales se encuentran reguladas y las normas, al menos en la esfera federal, se desarrollaron a cada proceso electoral, siendo base fuerte de la institucionalidad democrática del país. Sin embargo, ni toda intervención del Estado implica en una regulación adecuada – como el caso de un poder estatal que no permite un libre ejercicio de la libertad de expresión. Tratar de las encuestas electorales es, primero, tratar del derecho a la información; en segundo lugar, la libertad de proveer esta información – de realizar y difundir públicamente los resultados (pp. 171-206).

El Senador Roberto Gil Zuarth, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en septiembre de 2012, sometió un Proyecto de Decreto para reforma de los artículos 237 y 345, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 403, del Código Penal Federal, delante de la sustitución de la finalidad informativa de las encuestas electorales por su utilización propagandística. La iniciativa visa regular la difusión de encuestas sobre preferencias políticas en período electoral, con intuito de evitar su utilización como propaganda encubierta. Para tanto, aquellos que pretendan difundir o elaborar encuestas deben informar el Instituto Federal Electoral si militan o prestan servicios a partido político, a precandidato o a candidato, servidor público o Agrupación Política Nacional.

Se propone, entre otras cosas, disminuir el período de prohibición para la publicación de encuestas y sondeos de opinión de tres días a un día y para autorizar la publicación de encuestas o sondeos de opinión una vez que han concluido las campañas electorales. Además, visa el reconocimiento como transgresión a la ley la difusión de encuestas

o sondeos sobre asuntos electorales con datos falsos o incumpliendo obligaciones del ordenamiento.

Sin embargo, sobre la necesidad de una fijación de los datos mínimos requeridos para la publicación de una encuesta (lo que se pretende con el proyecto), De la Peña y Ortiz Ortega explican que el dinamismo mostrado por el mecanismo de regulación por medio de acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral supone ser preferible mantener la flexibilidad vigente. En lugar de imponer una entrega de información sobre la encuesta antes de su publicación (medida considerada inútil, quizá causa de censura previa), mejor que se establezca un mecanismo de registro previo de las encuestadoras que tengan la intención de realizar estudios durante el proceso electoral, pudiendo la autoridad analizar de antemano la veracidad de los datos que atesten la existencia de las empresas investigadoras.

Para Jorge Lazarte R. (2007), quizá lo más recomendable sea implementar una efectiva reglamentación a todas las encuestas, que disponga de temas específicos acerca de la producción y difusión de las encuestas electorales, garantizando una fiabilidad técnica y confiabilidad por parte de los electores, extendiendo esta reglamentación a todas encuestas de opinión pública hechas durante el período electoral. Además, no son raros los casos de encuestas, inicialmente fiables, cuyos resultados no se muestran congruentes con los resultados oficiales, lo cual lleva a la constante necesidad de crear e implantar técnicas que tengan por finalidad disminuir este tipo de disparidad (consultado en internet).

LA BÚSQUEDA POR LA DEMOCRACIA AUTÉNTICA

Las democracias iberoamericanas, es cierto, tienen innumerables retos. Si bien Brasil ha conseguido – al que parece – vencer la desconfianza en el sistema de votación con la adopción de la urna electrónica, y México ha probado la alternancia de poder en el Poder Ejecutivo Federal, la influencia del dinero y del poder político en el desequilibrio en las competiciones electorales sigue siendo un punto de inautenticidad en los regímenes.

La reglamentación de los medios de propaganda electoral, de las encuestas, y, principalmente, de la publicidad gubernamental con “propensión” electoral, no resolverá todos los problemas de nuestras sufridas democracias, pero se imponen para garantizar, aunque mínimamente, el principio republicano y sus corolarios principios de la igualdad y de la impersonalidad.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- Abreu Sacramento, J.P. (2013). Libertad de expresión y campañas negativas en el proceso electoral. En: *Justicia Electoral, cuarta época, vol. 1, no. 11*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Almeida A. C. (2004). As sondagens de opinião. En: Avelar, L.; Cintra, A. O. (Eds.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora da Unesp.
- Astudillo, César. (2008). El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007. En:

- Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords). *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Barreto, L. (2000). *Manual de propaganda eleitoral*. Bauru, Brasil: Edipro.
- Bernal Moreno, J. K. (2009). Artículo 134 constitucional y su interpretación. En: Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords). *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: UNAM.
- Biglino, P. (2007). Prólogo. En: Sánchez Muñoz, Óscar. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bilbao Ubillos, J.M. (2012) *Las medidas cautelares*. Seminario Proceso Electoral Federal 2012. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/seminario/sites/portales.te.gob.mx.seminario/files/materiales/Juan%20Mar%C3%ADa%20Bilbao%20Ubillos.pdf>.
- Cândido, J. J. (2008). *Direito Eleitoral Brasileiro*. 13 ed. Rev. Atual. Bauru, Brasil: Edipro.
- Cantú, J. (2009). El Tribunal cancela la libertad de expresión. En: Córdova, Vianello, Lorenzo; Salazar Ugarte, Pedro (coords). *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: UNAM.
- Castro, Edson de Resende Castro. (2012). *Curso de Direito Eleitoral*. 6 ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey.
- De la Peña, R. y Ortiz Ortega, V. (junio, 2013). Sobre la regulación federal de las encuestas electorales en México. *Justicia Electoral. Cuarta época, vol. 1, no. 11*, México Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Durán Barba, J. (2000). *Diccionario electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Fernández Ruíz, J. (2010). *Tratado de Derecho Electoral*. México: Porrúa y UNAM.
- (2012). "Voto secreto vs. Encuesta electoral". *Revista de Direito Administrativo & Constitucional, A&C* año 12, n. 50, Belo Horizonte.
- Figueiredo R. (2000) O marketing político: entre a ciência e a falta de razão. En: Figueiredo, Rubens (Org.). *Marketing político e persuasão eleitoral*. 3 ed. Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Figueiredo, M. (2007). Intenção de voto e propaganda política: Efeitos da propaganda eleitoral. *Logos 27: Mídia e Democracia. Ano 14, 2º semestre*.
- Gabardo, E. y Salgado, E. D. (2012). O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico na democracia contemporânea". En: Affornalli, Maria Cecília, Naréssi Munhoz y Gabardo, Emerson (Coords.). *Direito, informação e cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática*. Belo Horizonte: Fórum.
- Gómes, J. J. (2008). *Direito Eleitoral*. 2ª. ed. Belo Horizonte: del Rey.
- Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1961].
- Holbrook, T. (1996). Estratégias de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais. En Schmitt, Rogério; Carneiro, Leandro Piquet; Kuschmir, Karina *Dados*, vol. 42, n. 02, Río de Janeiro, 1999.
- Juárez Gamiz, J. (2010). *El papel de la publicidad política en la nueva ley electoral: una mirada crítica*. México, v. 25, n. 72, abr. 2010.
- Lazarte, R. J. (2007). *Encuestas y sondeos durante el proceso electoral. Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Disponible en http://www.idea.int/publications/electoral_la_la/upload/XXXII.pdf.

- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. 2a. ed. Barcelona: Ariel. [1961].
- Lugo Rodríguez, R. A. (2010). *Estudio comparativo del uso de mensajes de ataque por los partidos políticos 2003-2009. Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos*. México: FLACSO. Disponible en <http://hdl.handle.net/10469/2839>.
- Lula, C. E. .O. (2008). *Direito Eleitoral*. Leme: Imperium.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Tradução: Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial. [1995].
- Muñoz, O. (2007). *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Niess, P. H. T. (2010). Ação de impugnação de mandato eletivo. En Salgado, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- Nogueira, J. C. (1989). *Manual práctico de Direito Eleitoral*. Río de Janeiro: Forense.
- Pereira, L. M. y Molinario, R. (2012). *Propaganda política: Questões práticas relevantes e temas controvertidos da propaganda eleitoral*. Río de Janeiro: Renovar.
- Pinto, D. (2010). Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. En *Noções gerais*. 5ª. ed. Rev. Atual. São Paulo: Atlas.
- Ribeiro, F. (1988). *Direito Eleitoral*. Río de Janeiro: Forense.
- Ribeiro, R. V. (2008). Propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão e direito de resposta. En: Gonçalves, Guilherme de Salles, Pereira, Luiz Fernando Casagrande y Strapazzon, Carlos Luiz. (Coords.). *Direito Eleitoral Contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum.
- Ríos Vega, L. E. (diciembre -2012). Libertad de expresión, equidad y fraude a la ley electoral. *IUS*. vol. VI, n. 30. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.
- Rollo, A. (2003) *Propaganda Eleitoral: teoria e prática*, 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Salazar Ugarte, P. (coord). (2009). *Democracia sin garantés. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: UNAM.
- Salgado, E. D. (2010). *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- Sánchez Muñoz, Ó. (2007) *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- Sanseverino, F. de A. V. (2008). *O uso da máquina pública nas campanhas eleitorais: condutas vedadas aos agentes públicos*. Porto Alegre: Verbo Jurídico.
- Sennett, R. (2006). *A cultura do novo capitalismo*. Tradução: Clóvis Marques. Río de Janeiro: Record.
- Tuesta Soldevill, F. (2000). *Diccionario electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Vega Carballo, J. L. (2000). *Diccionario electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Villa Berger, P. (2012). *Propaganda gubernamental durante campañas electorales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Woldenberg, J. *Calumnia y Denigración*. Disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/Jose_Woldenberg.pdf.
- <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/abr/20110426-VI.html#Iniciativa28>.
- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5308401&fecha=30/07/2013
- <http://www.comunicacaodemocratica.org.br>.
- http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D7BC19C0F4752EE8E923ACA608D07EE3.node1?codteor=1024043&filename=Tramitacao-PEC+211/2012