

Transparencia en la red: análisis de las normas que regulan los gastos de propaganda electoral en internet

GERSON PAUL FRISANCHO VILLANUEVA

<gfrisancho@unsa.edu.pe>

Oficina Nacional de Procesos Electorales

Perú

ORCID: 0000-0001-6672-2485

[Resumen] Este artículo analiza la normativa sectorial referida a la regulación de los gastos por propaganda electoral efectuada a través de internet. En ese sentido, inicia con una breve aproximación teórica sobre internet como espacio donde se desarrolla la opinión pública. Luego se revisan algunos estudios que versan sobre la campaña electoral realizada en internet. Asimismo, analiza las normas sectoriales sobre el tema en cuestión, para posteriormente revisar la información del sistema Claridad sobre los gastos declarados por las organizaciones políticas en las elecciones regionales y municipales del 2018, para observar cómo se desarrolla la campaña electoral en internet en nuestro país.

[Palabras clave] Democracia, normas, campaña electoral, internet.

[Title] Transparency in the web: analysis of the norms that regulate the expenses of electoral propaganda in Internet.

[Abstract] This article analyzes the sectoral regulations regarding the regulation of expenses for electoral propaganda carried out through the internet. In this sense, it begins with a brief theoretical approach to the internet as a space where public opinion develops. Then some studies that deal with the electoral campaign carried out on the internet are reviewed. Likewise, it analyzes the sectoral regulations on the subject in question, to later review the information of the Claridad system on the expenses declared by political organizations in the 2018 regional and municipal elections, to observe how the electoral campaign on the internet is developing in our country.

[Keyword] Democracy, norms, electoral campaign, internet.

[Recibido] 20/09/20 & [Aceptado] 05/11/20

FRISANCHO, Gerson «Transparencia en la red: análisis de las normas que regulan los gastos de propaganda electoral en internet» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 61-81

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo analizar las normas que regulan la propaganda electoral efectuada a través de internet. En ese sentido, debemos manifestar que este es un estudio descriptivo, por lo que las siguientes páginas no tienen como objetivo principal sustentar una determinada posición o someter una hipótesis a comprobación, sino invitar a reflexionar sobre el tema en cuestión, dado que la propaganda electoral en internet es un tema de reciente data para el Derecho y es propio de la sociedad contemporánea.

Siendo así, la primera parte de este trabajo se desarrolla en dos momentos: en el primero se verifica la importancia que tiene internet como espacio que sirve para el tránsito de la opinión pública, analizando sus principales características, y en un segundo momento se recurre a estudios académicos que nos permiten observar cómo este espacio viene siendo empleado en distintas latitudes y contextos para llevar a cabo las campañas electorales.

En la segunda parte de este trabajo de investigación se revisan los textos normativos que regulan el actuar de las organizaciones políticas y candidatos respecto a la publicidad electoral que desarrollan en internet. Se efectúa una interpretación desde un enfoque tecnicista.

Como tercer punto, se verifica si en las Elecciones Regionales y Municipales de 2018 las organizaciones políticas cuyos candidatos inscritos resultaron ganadores en un Gobierno regional acreditaron como gasto de campaña la publicidad electoral efectuada a través de internet, siendo que la información empleada ha sido obtenida del sistema informático Claridad de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y, con base en ella, se efectúa un análisis breve que permita tener una idea de la campaña a nivel nacional.

Finalmente, a modo de conclusión, se brinda una opinión sobre el tema materia de análisis, dado que, como se dijo anteriormente, este trabajo no busca dar por sentado algún punto, sino concitar interés académico respecto al tema desarrollado.

2. CAMPAÑA ELECTORAL EN INTERNET

2.1 BREVE APROXIMACIÓN TEÓRICA

El avance tecnológico ha cambiado el desarrollo de diversas conductas sociales, entre ellas, el modo en el que se crea y manifiesta la opinión pública. Al respecto, Habermas (1982) en una de sus obras efectuó un interesante análisis sobre el desarrollo de la opinión pública a lo largo de la historia de la humanidad. Repasó el desarrollo de este concepto en las sociedades helénicas, feudales, aristócratas, burguesas, entre otras, y explicó cómo la opinión pública fue afectada por el capitalismo.

En la centuria que siguió a la era culminante del liberalismo, un capitalismo *organizado* disolvió la relación originaria entre publicidad y esfera privada; los perfiles de la publicidad burguesa se desfiguraron. Pero ni el modelo liberal ni el socialista resultan apropiados para el diagnóstico de la publicidad suspendida entre las constelaciones estilizadas por ambos modelos. Dos tendencias dialécticamente enfrentadas simbolizan la decadencia de la publicidad. Esta penetra cada vez más esferas de la sociedad y, al mismo tiempo, pierde su función política, a saber: la sumisión de los estados de cosas hechos públicos al control de un público crítico (HABERMAS, 1982, p. 172).

El estudio de Habermas es ilustrativo para observar el desarrollo histórico de la opinión pública y cómo el capitalismo permitió una mayor participación de las personas sobre los hechos públicos (lo cual no necesariamente implica una participación más crítica o concreta, como señala el indicado autor); sin embargo, este estudio también nos invita a pensar sobre la opinión pública en la era digital, donde la masificación de información es una de las principales características.

En ese sentido, dentro de los diversos hechos que son materia de opinión pública, nos referiremos en específico a los asuntos relativos a la campaña electoral realizada por las personas que aspiran a alcanzar un cargo de elección popular, observando la influencia de la masificación de la información propia de la sociedad tecnológica.

En primer lugar, es de observar que las redes sociales, páginas de internet, entre otras plataformas digitales, se han convertido en espacios de opinión respecto a hechos públicos, trascendiendo los escenarios físicos donde tradicionalmente se difundían los mensajes políticos. De esta forma:

El espacio público se reparte en dos polos definidos como un espacio concreto —delimitado por la ciudad— y un espacio abstracto —dimensionado por las redes—.

Es en el espacio abstracto donde se producen las neomanifestaciones. La calle, como espacio limitado, solo puede albergar a un número determinado de personas. En las redes, sin embargo, cualquier reivindicación puede ser secundada instantáneamente por millones de personas (OLLER & BARREDO, 2012, p. 16).

Así las cosas, en otrora momento, solo en espacios físicos se difundía información relativa a las campañas electorales, donde únicamente los concurrentes obtenían de primera mano la información transmitida. Actualmente, los medios tecnológicos brindan acceso a plataformas digitales que permiten conocer sobre hechos públicos y participar de la opinión pública sin necesidad de desplazarse físicamente. En ese sentido, coincidimos con lo que indica Castells (2002), para quien «internet es un instrumento para promover la democracia. Por su fácil acceso a información política, permite a los ciudadanos ser casi tan bien informados cuanto sus líderes» (p. 138).

En segundo lugar, se observa la ductilidad del proceso comunicativo en internet respecto al origen de la información que ofrece. Al respecto, se indica acertadamente que:

Entre otras manifestaciones, una de las principales características que potencia la política en internet es la segmentación de los polos emisores y receptores de comunicación que, aplicado a la campaña electoral, significaría que ya no puede entenderse únicamente como una élite —política y mediática— que elabora y difunde mensajes políticos dirigidos a unos receptores, sino que internet ha descentralizado las emisiones de los mensajes en campaña electoral y el impacto que estas puedan tener en un público segmentado (CAMPOS-DOMÍNGUEZ, VALERA & LÓPEZ, 2015, p. 1624).

Las características indicadas anteriormente son algunas de las varias que engloba la comunicación política en internet; sin embargo, la idea de este acápite no es efectuar un análisis descriptivo de las mismas, sino plasmar la importancia de internet como espacio donde se desarrollan actividades de publicidad electoral. Al respecto, distintos analistas han publicado libros especializados para realizar exitosamente estrategias de campaña *online*, por lo que coincidimos en señalar que «hoy la comunicación política de avanzada se da en el trecho sustantivo de un debate que se lucha, día a día, en internet. La red se ha convertido en la primera fuente de información de las sociedades modernas» (IBINARRIAGA & TRAD, 2009, p. 106).

2.2 BREVE REFERENCIA A ESTUDIOS SOBRE CAMPAÑAS ELECTORALES EN INTERNET

Dado el rol que desempeña internet dentro de las campañas electorales, existen varios trabajos académicos que han estudiado la influencia de este medio de comunicación en el desarrollo de las mismas, por lo que nos enfocaremos en algunas investigaciones que abordan el tema.

En primer lugar, consideramos importante hacer referencia al caso del expresidente estadounidense Barack Obama, en cuya campaña electoral el internet fue empleado como pieza importante de la estrategia electoral.

El despliegue y estrategia de Obama en internet se centró en sus sitios BarackObama.com, perfiles de Facebook, Twitter y MySpace: MyBarackObama.com, los canales de video de YouTube y el propio Barack TV dentro del portal BarackObama.com, el sitio wap Obama Mobile en Wikipedia y en el blog BarackObama (CASTRO, 2012, p. 212).

Por otro lado, Soní-Soto (2011) indica que «medios como la TV, aparte de entrevistas, noticias, etcétera, promovieron la participación en las redes, dieron a conocer sitios, portales, páginas, y se produjo una retroalimentación entre medios tradicionales e internet que dio lugar a un flujo informativo con amplia participación ciudadana» (pp. 71-72). No obstante, si bien durante la campaña electoral del expresidente estadounidense el internet tuvo un rol importante, cabe señalar que no se hizo un uso irreflexivo de los canales digitales, sino que:

La estrategia a través de estos espacios fue perfectamente planeada por dos profesionales de gran experiencia, uno de ellos Joe Rospars, socio fundador de la empresa Buel State Digital, especializada en el desarrollo de estrategias de internet, y Chris Hughes, de 25 años, uno de los tres fundadores de Facebook (MANZANO, 2009, pp. 41-42).

Conforme a los párrafos anteriores, nos permitimos colegir, en primer lugar, la planeación estratégica del uso de los medios digitales y, en segundo lugar, la interacción generada entre el internet y los medios de comunicación tradicionales para efectos de desarrollar la campaña política en internet.

Ahora bien, alejándonos del escenario estadounidense, observamos que en otras latitudes el internet también es un componente importante en las campañas electorales. Así, Campos-Domínguez y Calvo efectúan un interesante

análisis sobre el papel que desempeñó Twitter en las elecciones españolas de 2015. En ese sentido, una de las conclusiones del referido estudio señala que:

Los datos confirman la importancia que en el diseño, planificación y repercusión de las campañas tiene la coordinación de la campaña digital con la tradicional en medios digitales. Ello se aprecia no solo en la conformación de equipos de trabajo y organización de los departamentos de la campaña digital que trabajan coordinados en su mayoría o integrados en los departamentos de comunicación, sino que también se evidencia en que aquellos mensajes difundidos en Twitter que resultan más viralizados son precisamente los mensajes mediáticos, aquellos que han sido primero difundidos en televisión o los que, aprovechando un evento televisivo (como el debate electoral) consiguen su viralización en Twitter (CAMPOS-DOMÍNGUEZ & CALVO, 2017, p. 112).

De otra parte, en el contexto latinoamericano también se han efectuado trabajos académicos sobre la influencia de internet en las campañas electorales. Al respecto, Sebastián y Baeza realizan un interesante estudio sobre el caso de Francisco de Narváez, candidato que venció al partido del oficialismo argentino en las elecciones legislativas de 2009. Al respecto, los autores indicaron lo siguiente:

Tuvo una fuerte presencia en las redes sociales. Tenía cuenta en Flickr, Sónico, MySpace, Facebook y Twitter, además de un canal en YouTube, [...] las actividades del candidato, sus notas, frases, fotos y videos se posteaban diariamente y los seguidores las comentaban permanentemente. Esto facilitó la sensación de tener una relación directa entre candidato y electores, aun siendo de índole virtual, dando lugar a un *feedback* entre ambos a través del cual se podía medir el humor social. En este tipo de herramientas 2.0, los mayores usuarios fueron los jóvenes y las estrategias de comunicación tuvieron en cuenta este punto (SEBASTIÁN & BAEZA, 2013, p. 795).

Por último, en nuestro país también se analizó la influencia del uso de internet en campañas electorales, llegándose a afirmar que «el empleo de Twitter y Facebook por las candidatas a la alcaldía de Lima, así como la participación espontánea de su audiencia a través de estas redes, incidieron parcialmente en el triunfo de una de ellas en 2010» (PÉREZ, 2012, p. 134). Ahora bien, el referido estudio fue efectuado hace ocho años, siendo que en la actualidad la disminución de costos de internet móvil, la creación de nuevas redes sociales y, sobre todo, las medidas sanitarias dictadas por el gobierno peruano debido al COVID-19 nos permite considerar un uso mayor de internet en el desempeño de la campaña electoral presidencial que está *ad portas* de realizarse.

3. ANÁLISIS DE LAS NORMAS QUE REGULAN LOS GASTOS DE LA PROPAGANDA ELECTORAL CONTRATADA EN INTERNET

Conforme al acápite anterior, hemos observado que el internet forma parte del plan estratégico de la campaña electoral en las distintas latitudes del mundo. En ese sentido, dichas actividades son reguladas por los entes del Estado, a efectos de evitar actos contrarios a la democracia producidos a través de la propaganda electoral en un proceso de elección popular. Así, conviene señalar que «se denomina propaganda electoral a aquella preparada por los partidos políticos y candidatos con el propósito de captar los votos del electorado para conseguir el mandato político» (LOSSIO, 2017, p. 885).

En el ordenamiento jurídico peruano existen distintas normas legales e infralegales que regulan la propaganda electoral. Observamos, por ejemplo, el Título VIII de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE), que trata el tema de la propaganda electoral, así como el Reglamento sobre propaganda electoral, publicidad estatal y neutralidad en periodo electoral, aprobado mediante Resolución N.º 0078-2018-JNE. No obstante, dado el objeto de estudio, nos circunscribiremos únicamente a las normas que versan sobre los gastos de campaña efectuados por las organizaciones políticas, para determinar si estos textos normativos ofrecen una base sólida para efectuar labores de supervisión de la publicidad electoral en internet.

3.1 LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS¹

Consideramos que el referido texto normativo tiene un rol importante en cuanto a las normas que regulan el actuar de las organizaciones políticas y de los ciudadanos que participan en ellas, ya sea directamente (como afiliados) o indirectamente (como aportantes). En su articulado podemos encontrar definiciones y disposiciones específicas sobre la creación de los partidos políticos, la participación de los ciudadanos afiliados, democracia interna, financiamiento de partidos políticos, entre otros temas de interesante estudio. Atendiendo el objetivo de este artículo, revisaremos las disposiciones referidas a los gastos de publicidad electoral, no sin antes señalar que coincidimos con Blancas (2005), quien sobre el referido texto legal manifestó:

1 Ley N.º 28094 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de noviembre del 2003.

La Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094) desarrolla el artículo 35º de la Constitución, el cual —tras reconocer la facultad de los ciudadanos a ejercer sus derechos políticos a través de organizaciones establecidas «como partidos, movimientos o alianzas» y señalar que estas «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» (p. 105).

El artículo 39.º de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP)² prescribe un mandato para los medios de comunicación que son contratados para difundir propaganda electoral, siendo que, desde una interpretación literal de la norma, se observa que el artículo establece una proscripción en aplicar una tarifa ‘conveniente’ para determinados partidos u organizaciones, debiendo cumplir con la igualdad de tarifa sin distinción alguna. Sin duda, la referida norma busca establecer un deber claro en aras de evitar algún tipo de favorecimiento que afectaría la formación de la decisión electoral.

Por otro lado, el artículo 40.º de la LOP³ contiene nueve numerales, de los cuales se observa que alude a la radio y televisión; sin embargo, también utiliza el término medios de comunicación de modo genérico, pero que, en contexto con el tenor del artículo, nos llevaría a pensar, en un primer momento, que hace alusión únicamente a la radio y la televisión. En ese sentido, podemos señalar que se establecen limitaciones temporales y económicas respecto a la propaganda contratada.

Sobre las limitaciones temporales, las encontramos en los numerales 40.6 y 40.7 de la LOP.⁴ Debemos indicar que la ley prescribe que la contratación de propaganda electoral en los aludidos medios se da entre los 60 y hasta los

2 Texto legal: Artículo 39º. Publicidad política contratada La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.

3 Texto legal: 40.1. Solo puede contratarse propaganda electoral en radio y televisión desde los sesenta hasta los dos días calendario previos al día de la elección [...] 40.3. La contratación de propaganda electoral con los medios de comunicación o centrales de medios debe realizarse en igualdad de condiciones. 40.4. De conformidad con el artículo 39 de esta ley, no se puede establecer precios superiores al promedio cobrado a privados por la publicidad comercial en los últimos dos años.

4 Texto legal: 40.6. En elecciones generales, la organización política y el candidato, a través de su tesorero nacional o tesoreros descentralizados, pueden contratar hasta cinco (5) minutos diarios en cada estación de radio y televisión de cobertura nacional. 40.7. En el caso de elecciones regionales o municipales, las organizaciones políticas y sus candidatos inscritos en los departamentos del país pueden contratar propaganda electoral, a través de los responsables de campaña hasta un (1) minuto diario en cada estación de radio y televisión de su jurisdicción. El incumplimiento de esta limitación acarrea responsabilidad exclusiva del candidato.

dos días previos a la elección; además, solo puede efectuarse por un espacio de cinco minutos al día, tratándose de elecciones generales, y un minuto al día, tratándose de elecciones regionales. Para hacer más didáctico lo señalado anteriormente, ofrecemos la siguiente tabla:

TABLA 1
Modelos de democracia digital según Subirats

Tipo de elección	Límite de publicidad por estación de radio o canal de TV	Encargado de contratación
General	5 minutos	Tesorero nacional o regional
Regional o municipal	1 minuto	Encargado de campaña

Fuente: Subirats 2002

Respecto a las limitaciones económicas, observamos que la LOP, en su artículo 40.4, ha efectuado una regulación tarifaria o económica, al señalar que no se pueden establecer precios superiores al promedio estipulado por la publicidad comercial en los últimos dos años y en el mismo horario. Además, infringe el deber a los medios de comunicación de informar sobre sus tarifas al área encargada de supervisión de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

A nuestro criterio, consideramos que los aludidos artículos buscan evitar conductas contrarias a la igualdad en la publicidad electoral. De esta forma, candidatos u organizaciones políticas con mayor poder económico no podrán contratar por un espacio casi indefinido su publicidad electoral en radio y televisión (ver cuadro 1); además, los medios de comunicación no podrán elevar sus tarifas publicitarias en perjuicio de las organizaciones políticas y candidatos con recursos económicos menores; sin embargo, de la lectura integral de los artículos no se observa una alusión a la publicidad contratada a través de internet.

Por lo anterior, se puede entender de los numerales del artículo 40.º de la LOP que las organizaciones políticas o candidatos pueden contratar publicidad a través de internet —un anuncio de YouTube, por ejemplo—, sin respetar los límites temporales (por más de cinco o un minuto al día) Además de ello, los sitios web no necesariamente se ven obligados a contratar con el tesorero nacional, regional o el encargado de campaña en caso de elecciones regionales o municipales, quienes son los únicos que pueden contratar con medios de radio y televisión.

De otro lado, respecto al alcance de publicidad en Facebook, observamos que esta red social permite que una determinada publicación, que bien podría ser propaganda electoral, tenga un alcance determinado de personas por un número de días y según el público etario al que se quiera llegar. En ese sentido, las disposiciones del artículo 39.º y 40.º de la LOP no podrían ayudar a controlar este tipo de publicidad electoral. No obstante lo anterior, es necesario observar si el desarrollo infralegal de la LOP habría permitido salvar la situación antes referida.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, cabe señalar que la LOP ha sido modificada recientemente⁵ mediante la Ley N.º 31046, Ley que modifica el Título VI del financiamiento de los partidos políticos, de la Ley N.º 28094. De la revisión del referido texto normativo, observamos disposiciones específicas sobre el financiamiento de las organizaciones políticas, aportes, contabilidad, entre otros temas, que si bien regulan hechos importantes, no modifican en específico los puntos que nos hemos planteado sobre la campaña electoral efectuada a través de internet. No obstante, queda claro que, si los partidos efectúan gastos en publicidad a través de internet, tienen el deber de incluirlo en su contabilidad interna, siendo la ONPE garante de la supervisión de dichos datos.

3.2 REGLAMENTO DE FINANCIAMIENTO Y SUPERVISIÓN DE FONDOS PARTIDARIOS⁶

La referida norma reglamentaria tiene lugar debido a una serie de modificaciones realizadas a diversos textos legales que fueron publicados para, entre otros temas, controlar el financiamiento privado de las organizaciones políticas a fin

5 Publicado en el Diario Oficial el Peruano el 26 de setiembre del 2020.

6 Aprobado mediante la Resolución Jefatural N.º 000025-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 08 de febrero del 2018.

de evitar que los fondos empleados por estas sean de origen ilícito. En ese sentido, se hizo necesario actualizar el reglamento aprobado por la Resolución Jefatural N.º 060-2005-JN/ONPE, el cual fue dictado en su momento para cumplir con reglamentar las disposiciones de la Ley de Organizaciones Políticas.

En ese sentido, la lectura de la exposición de motivos del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (RFSFP) nos permite observar que, entre otros temas, versan sobre el financiamiento público y privado de las organizaciones políticas, los gastos operativos y durante campaña electoral, la franja electoral, rendición de cuentas durante la consulta popular, organización económica financiera y registro contable de las organizaciones políticas. En lo que al tema materia de investigación concierne, nos centraremos en el Título III, capítulo 4 denominado ‘De los gastos durante la campaña electoral de las organizaciones políticas’.

Al respecto, los artículos 77.º y 78.º del RFSFP⁷ son textos similares que definen como campaña electoral las actividades realizadas por las organizaciones políticas desde la convocatoria a un proceso electoral hasta la publicación en el diario oficial que declara su conclusión, con la finalidad de obtener el voto de los ciudadanos, siendo que los gastos incurridos en el referido periodo son considerados gastos de campaña electoral.

El artículo 79.º del RFSFP contiene un texto importante para esta investigación, pues señala como gastos de campaña aquellos efectuados a través de los medios de comunicación. En ese sentido, el mismo artículo indica que entiende por medios de comunicación a las empresas que brindan servicio de televisión, radio, cine, prensa escrita, sitios web, internet, empresas de publicidad exterior y demás mecanismos de la tecnología de información y comunicación utilizados durante campaña electoral.

7 Texto del reglamento.- Artículo 77º Definición de campaña electoral: Las actividades partidarias consideradas campaña electoral son aquellas que ocurren desde la convocatoria a un proceso electoral hasta la publicación en el diario oficial de la resolución que declara su conclusión y que tienen por finalidad directa la obtención del voto de los ciudadanos, para optar por una alternativa concreta que se les presenta durante un proceso electoral, sea para elegir algún representante ante un organismos de gobierno o para decidir respecto de una materia que es sometida a consulta popular.

Artículo 78º Gastos de campaña electoral: Los gastos de campaña electoral son aquellos realizados por las organizaciones políticas durante una campaña electoral, es decir desde la convocatoria a un proceso electoral hasta la resolución que declara su conclusión; estos gastos incluyen a los candidatos a la fórmula presidencial de la Presidencia de la República.

De esta forma, observamos que el Reglamento distingue los sitios web e internet como conceptos diferentes; sin embargo, no explica qué entiende por cada uno de ellos o el motivo de la distinción. Por otro lado, debemos manifestar que es un avance del Reglamento incluirlos, ya que no se establecían literalmente en la LOP, donde observamos que únicamente se hace mención expresa a la radio y televisión.

En este punto, debemos reparar en el concepto del Reglamento dentro de la doctrina administrativa. Al respecto, Morell (1996) señalaba que «es una norma jurídica con valor subordinado a la Ley y sobre materias no reservadas a la misma» (p. 107). Por lo anterior, el Reglamento como instrumento normativo emitido por la administración pública, únicamente puede abordar temas sobre los cuales la ley no lo hace en específico, siempre y cuando haya habilitación expresa de la misma. Siendo así, entendemos que el RFSFP es lo que en teoría se conoce como un reglamento *intra legem*, es decir, aquel que completa la ley añadiendo preceptos no considerados; en este caso, añade una lista de lo que se entiende por medios de comunicación.

Ahora bien, el artículo 79.º del RFSFP⁸ precisa que los medios de comunicación deben verificar que los únicos que pueden contratar la propaganda electoral son personas acreditadas de los partidos, estando además obligados a informar a la ONPE sobre los contratos y comprobantes que emitieron. En ese sentido, dada la generalidad de la norma, entendemos que estas disposiciones resultan aplicables a los sitios web e internet.

El artículo 80.º del RFSFP establece límites temporales en cuanto a la contratación de anuncios en radio y televisión, siendo similar la redacción a la del artículo 40.º de la LOP que estudiamos líneas arriba.⁹ Debemos mencionar

8 Texto del reglamento: Artículo 79.- Propaganda con fines electorales: (...) Sólo el tesorero nacional o los tesoreros descentralizados de la organización política son los únicos autorizados para contratar propaganda con fines electorales a favor de la organización política y de los candidatos en las elecciones congresales presidenciales y parlamento andino.

Los medios de comunicación deberán tomar las medidas necesarias para constatar la titularidad del cargo de tesorero. Para el caso de elecciones regionales o municipales solo puede contratar la propaganda el responsable de campaña o el mismo candato.

Del mismo modo los medios de comunicación públicos y privados a solicitud de la ONPE, informarán sobre los contratos y comprobantes de pago emitidos a las organizaciones políticas o a sus candidatos por propaganda con fines electorales.

9 Ver pies de página 3, 4 y cuadro N° 1.

que el artículo 80.º del RFSFP está compuesto de cinco párrafos. En los cuatro primeros hace alusión a la contratación de propaganda en radio y televisión. En el último señala genéricamente: «Los medios de comunicación deberán tener en cuenta esta limitación para la suscripción de los contratos de publicidad con las organizaciones políticas o candidatos», aludiendo a los límites de emisión de cinco minutos en campañas nacionales y un minuto en campaña regional o municipal. En ese sentido, nos cuestionamos si esta última parte podría ser aplicable también a los sitios web e internet.

Para dar respuesta a la interrogante, debemos considerar antes lo que indica Rubio (2009) respecto a la norma jurídica y el lenguaje:

A diferencia de algunas otras ramas del saber, el Derecho no utiliza un lenguaje propio o simbolizado. Por el contrario, toma el lenguaje común y es elaborado mediante él. Adicionalmente, se supone que al regular las conductas de las personas en su vida social, el Derecho aspira a ser conocido, entendido y aplicado por los seres humanos aun al margen de su conocimiento del sistema jurídico (p. 78).

Siendo así, algunos términos incluidos en las disposiciones normativas pueden parecer vagos por su uso en el lenguaje cotidiano. Por ello, para darles un sentido, existen criterios y métodos interpretativos que emplearemos, no sin antes hacer alusión al artículo 81.º del RFSFP.¹⁰

Al respecto, el referido artículo establece una regulación sobre la tarifa que se puede cobrar por publicidad electoral. Señala que «la contratación de propaganda electoral con los medios de comunicación o centrales de medios debe realizarse en igualdad de condiciones». Posteriormente, indica que «los medios de comunicación masiva, escrita, radial o televisiva están obligados a entregar información detallada de las tarifas publicitarias».

De esta forma, consideramos necesario aplicar un criterio tecnicista para efectuar la interpretación de las disposiciones normativas materia de análisis. Sobre el referido criterio, Rubio (2009) indica que «la tarea de interpretación consiste en desentrañar el significado de una norma jurídica a partir del Derecho mismo, sin intervención de elementos extraños a lo técnicamente legal» (p. 234).

10 Texto del reglamento: Artículo 81.º.- Tarifas de propaganda con fines electorales: La contratación de propaganda electoral con los medios de comunicación o centrales de medios debe realizarse en igualdad de condiciones y conforme lo previsto en el artículo 39 y numeral 40.3 y 40.4 del artículo 40 de la Ley.

En ese sentido, de una interpretación conjunta de los artículos 79.º a 81.º del RFSFP podemos manifestar que las limitaciones establecidas respecto de la legitimidad para contratar publicidad (artículo 79.º, tesoreros y responsables de campaña), así como la limitación temporal de cinco o un minuto de propaganda diaria (artículo 80.º) e igualdad de costo por la tarifa de publicidad (artículo 81.º) sería aplicable también a los sitios web e internet. Además de lo anterior, si entendemos el RFSFP de forma sistemática, observaremos que en la exposición de motivos de la referida norma¹¹ no se hace una alusión exclusiva a la radio y televisión, sino que se indica el término medios de comunicación de forma genérica, siendo una razón más para entender que las limitaciones se extienden a los sitios web e internet.

Finalmente, atendiendo la razón de la norma, consideramos que sería muy restrictivo pensar que las limitaciones solo deban alcanzar a la radio y televisión, dejando a los otros medios de comunicación a su libre albedrío de contratación temporal, es decir, proyectar propaganda electoral todo el día o incluso aceptar contrataciones de personas diferentes a los tesoreros o responsables de campaña, permitiendo, de esta forma, que no haya un registro adecuado de los gastos efectuados por la organización política. Ello sería contradictorio con los fines de la misma norma y la transparencia en los gastos de campaña realizados en periodo electoral.

Ejemplificando lo señalado anteriormente, podemos entender que no se podría, por ejemplo, contratar una publicidad por anuncios en plataformas como YouTube superando el límite temporal de cinco o un minuto, atendiendo la elección general, regional o municipal.

Por otro lado, en cuanto a los avisos publicitarios de redes sociales como Facebook, que ofrece la posibilidad de fijar una publicación y difundirla en un determinado grupo de personas, podríamos observar que una organización política con mayores recursos económicos podría pagar para que esta famosa red social difunda en un grupo de personas —en este caso, votantes mayores de

11 Texto del Reglamento: **Exposición de motivos. Los gastos de las organizaciones políticas y de sus candidatos a cargos de elección popular** [...] Se considera como medio de comunicación a las empresas de publicidad exterior y se regula solo el tesorero nacional o los tesoreros descentralizados de la organización política son los autorizados a contratar propaganda política en elecciones generales. En elecciones regionales y municipales solo pueden contratar propaganda electoral el responsable o el mismo candidato, y se precisa que los medios de comunicación deben informar a la ONPE sobre los contratos y comprobantes de pago emitidos a las organizaciones políticas o sus candidatos (artículo 79º) (las negritas son nuestras).

edad— su propaganda electoral. Así también, páginas web con un número alto de visitantes podrían ser contratadas para difundir anuncios electorales que serían observados por los visitantes. En ese sentido, no aplicarían los límites temporales de difusión; sin embargo, sería aplicable la igualdad de tarifa en la contratación de publicidad electoral y el deber de las organizaciones políticas de informar los gastos incurridos a través de estos medios, así como el cuidado por parte de las empresas de contratar únicamente con personas acreditadas.

De esta forma procedemos a finalizar la primera parte del ensayo, y a continuación observaremos si las organizaciones políticas han efectuado gastos de campaña electoral por publicidad en internet.

4. DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA POR PUBLICIDAD REALIZADA EN INTERNET EN LAS ERM 2018

A efectos de verificar si las organizaciones políticas han detallado gastos por publicidad electoral en internet, hemos seleccionado el proceso de elecciones regionales y municipales llevadas a cabo en el año 2018. En ese sentido, nuestra muestra abarca los partidos políticos que han resultado ganadores en alguna de las regiones del país, excluyendo a las organizaciones políticas de alcance regional. Luego de ello, hemos verificado las declaraciones de rendición de cuentas de los gastos de campaña de los candidatos electos (cuadro 2) para constatar si efectuaron gastos por la difusión de propaganda electoral en internet.

Por otro lado, debemos manifestar que la información fue obtenida del sistema informático Claridad, el cual tiene calidad de información pública y se encuentra disponible en la página web de la ONPE. Así, mediante la Resolución Gerencial N.º 000002-2018-GSFP/ONPE de fecha 4 de abril de 2020 se aprobó el Formato 8: Gastos de campaña electoral efectuados por candidatos a cargos de elección popular, el cual considera los siguientes ítems de gastos de campaña.

1	Televisión	6	Internet
2	Radio	7	Producción de publicidad
3	Prensa escrita	8	Impresiones
4	Publicidad exterior	9	Otros medios publicitarios
5	Mítines	10	Otros gastos de campaña

TABLA 2
Modelos de democracia digital según Subirats

Partido político	Región	Ítem de gasto de campaña
Acción Popular	Cajamarca	10, 9, 8, 6, 5, 4, 2, 1
	Cusco	10, 5
	Huánuco	1, 2, 3
Alianza para el Progreso	La Libertad	2, 1, 8, 10
	Madre de Dios	5, 10, 8, 2, 1
	Pasco	10, 9, 8, 2, 5
	Ucayali	10, 9, 8, 2, 5, 4
Podemos Perú	Lambayeque	10, 8, 4, 9, 3, 2, 1
Restauración Nacional	Loreto	10, 2, 1
Partido democrático Somos Perú	Áncash	1, 2, 10, 6

Fuente: Subirats, 2002

De la información detallada, tenemos las siguientes observaciones:

- En primer lugar, si bien el artículo 79.º del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios distingue entre sitios web e internet, el Formato 8 de declaración de gastos solo considera como gasto para declarar al internet (ítem 6). Por tanto, debemos señalar un defecto de técnica legislativa en este punto, dado que una interpretación en contrario supondría que se puede hacer publicidad electoral en sitios web sin efectuar declaración de gastos al respecto.
- En segundo lugar, se observa que los gastos de campaña electoral están abocados principalmente a la publicidad electoral tradicional, como sería la radio, televisión, impresiones de publicidad, etcétera, siendo que los candidatos elegidos en los Gobiernos regionales de Cajamarca y Áncash son los únicos que declararon haber efectuado pagos por publicidad en internet, por lo que solo el 20 % de la muestra declaró haber realizado este tipo de gasto.

- En tercer lugar, respecto a los casos de Cajamarca y Áncash, se aprecia que la inversión de publicidad en internet es ínfima en comparación con los gastos de campaña en medios tradicionales, como se observa a continuación:

TABLA 3

Modelos de democracia digital según Subirats

Región	Gasto total reportado		Gasto del ítem 6 – internet	
	Del 19-06 al 04-10-2018	Del 10-10 al 09-12-2018	Del 19-06 al 04-10-2018	Del 10-10 al 09-12-2018
Áncash	S/ 100,364,95	S/ 96,395,00	S/ 1720,00	S/ 800,00

Fuente: Subirats, 2002

TABLA 4

Modelos de democracia digital según Subirats

Región	Gasto total reportado	Gasto del ítem 6 – internet
	Del 19-06 al 28-12-2018	Del 19-06 al 28-12-2018
Cajamarca	S/ 316,064,62	S/ 53,00

Fuente: Subirats, 2002

- En cuarto lugar, corresponde especificar que el candidato electo por Áncash es el único que contrató empresas para efectuar publicidad en internet, y el candidato de Cajamarca optó por contratar directamente publicidad en Facebook.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Conforme al desarrollo del tema, nos permitimos afirmar que en distintas latitudes la publicidad electoral efectuada en internet abarca un importante campo en el desarrollo de las campañas electorales. Se cuenta con un grupo de técnicos encargados de planificar una estrategia que armonice el contenido

de la campaña electoral efectuada en los medios tradicionales con la campaña realizada a través de internet.

En ese sentido, la importancia de la campaña realizada en internet determina que las administraciones electorales dispongan de normas que regulen su actividad. Siendo así, el marco normativo peruano encuentra deficiencias a nivel legal, las cuales no han sido tratadas en su reciente modificación, que abordó principalmente temas sobre el financiamiento y aportes de las organizaciones políticas.

Por otro lado, el desarrollo infralegal recogido en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios —si bien con inconvenientes de técnica legislativa y a partir de un esfuerzo interpretativo— ha dispuesto reglas de cumplimiento para la campaña electoral efectuada en internet, tales como la legitimidad de la persona que contrata dicha publicidad, la prohibición de establecer una tarifa diferenciada entre las organizaciones políticas que adquieren dichos servicios, así como la limitación temporal de la publicidad difundida, entre otras; sin embargo, al no disponer de una reglamentación expresa o más específica sobre la campaña electoral en internet, puede complicar las labores de supervisión, atendiendo al hecho de desarrollar interpretaciones legales diferentes a la esbozada en este trabajo.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, se observa que el desarrollo de la campaña electoral en internet en el caso peruano tuvo muy poca penetración en la campaña electoral regional y municipal de 2018, dado que solo el 20 % de la muestra declaró haber efectuado gastos de campaña electoral en internet y que la inversión fue ínfima si se la compara con la publicidad electoral tradicional. En ese sentido, dado que este es un trabajo meramente descriptivo, nos permitimos efectuar las siguientes suposiciones que alienten el debate académico al respecto:

En el Perú, la campaña en internet no es de importancia para las organizaciones políticas (a diferencia de otros países), por lo que hay una inversión casi nula al respecto o las organizaciones políticas no han efectuado una declaración completa de los gastos de campaña efectuados en internet, por lo que convendría mejorar la supervisión en este punto.

Por otro lado, consideramos que una regulación más detallada sobre el tema de la campaña electoral en internet sería una regulación de avanzada. No obstante, el tema debe ser abordado no solo desde un punto de vista legal, sino desde un plano social debido a que debe continuarse con el desarrollo de las prácticas de transparencia en los gastos de las organizaciones políticas e integrantes. Consideramos que el internet es un instrumento de la sociedad contemporánea, por lo que el desarrollo jurídico en el país sobre este tema es novedoso y, sin duda, seguirá desarrollándose con el devenir del tiempo, avance tecnológico y necesidad social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANCAS, CARLOS

2005 «Ley de Partidos Políticos. Análisis Jurídico». En *Revista Elecciones*, 5, 105-123. Lima.

CAMPOS, E.; VALERA, L. & LÓPEZ, G.

2015 «Emisores políticos, mediáticos y ciudadanos en internet: hacia un nuevo marco comunicativo en la jornada de reflexión de España». En *Historia de Ciências, Saúde – Manguinhos*, 22, 1621-1636. Recuperado de <<https://bit.ly/2ISm0NB>>

CAMPOS, EVA & CALVO, DAFNE

2017 «La campaña electoral en internet: planificación, repercusión y viralización en Twitter durante las elecciones españolas de 2015». En *Comunidad y Sociedad*, 29, 93-116. Recuperado de <<https://bit.ly/2ULjonq>>

CASTELLS, MANUEL

2002 *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CASTRO, LEYVI

2012 «El marketing político en Estados Unidos: El caso Obama». En *Norteamérica* 7, (1). Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502012000100008>

IBINARRIAGA, JOSÉ ADOLFO Y TRAD HUASBUN, ROBERTO

2009 *El arte de la guerra electoral* (primera edición). México: Campus Libris.

HABERMAS, JURGEN

1981 *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.

LOSSIO, LUCIANA

2017 «Propaganda electoral». En *IIDH. Diccionario Electoral*. Recuperado de <<https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>>

MANZANO, JAIME

2009 «La rebelión *online*». En *Revista Mexicana de Comunicación*, 21, (114), 41-42.

MORELL, LUIS

1996 *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo I). Pamplona: Aranzadi.

OLLER A, MARTÍN & BARREDO IBÁÑEZ DANIEL

2012 «La Sociedad de los Ideantes: Repensando los conceptos de opinión y esfera pública y las teorías democráticas relacionadas con el fenómeno comunicativo ciudadano». En *Cuadernos Artesanos de Latina N.º 29*. Recuperado de <http://www.revistalatinacs.org/067/cuadernos/29_Oller.pdf>

PÉREZ, MARÍA DEL PILAR

2012 Uso de las redes sociales en campañas electorales. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/1718>

PRAMA, RICARDO & BAEZA, NOELIA

2013 «Candidatos a medida. ¿Cómo se construyó el candidato que le ganó a los Kirchner?». En *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43 (119), 773-800. Recuperado de <<http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v43n119/v43n119a09.pdf>>

RUBIO, MARCIAL

2009 *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Lima. Fondo Editorial PUCP.

SONÍ-SOTO, ARACELI

2011 «Mitos y símbolos en la campaña de Barack Obama». En *Palabras Clave. Volumen*, 14 (1), 67-82. Recuperado de <<http://www.scielo.org.co/pdf/pacla/v14n1/v14n1a05.pdf>>

[Sobre el autor]

GERSON PAUL FRISANCHO VILLANUEVA

Abogado por la Universidad Nacional de San Agustín; formó parte del quinto superior (puesto 15). Estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional de la misma casa de estudios. Panelista en la “II Jornadas Nacionales sobre Derechos Fundamentales”, desarrollada en la PUCP. Finalista en la categoría de egresados del “II Concurso Nacional de Ensayos en Derechos Fundamentales” organizado por el MINJUS. Becario del “XVII Curso de Extensión Universitario de INDECOPI” y del “X Curso de Extensión Universitario de SUNASS”. Experiencia laboral en la ONPE, SUNASS y OSIPTEL.