

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
ESCUELA DE POSGRADO**



Universidad de El Salvador

Hacia la libertad por la cultura

TEMA DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

El acceso a los medios de comunicación en el período de propaganda electoral en El Salvador: el caso de las elecciones legislativas y municipales del 2012

PRESENTADO POR:

Estudiante: Oliver Román López Serrano

PARA OPTAR AL TÍTULO DE:

Maestro en Derechos Humanos y Educación para la Paz

DOCENTE DIRECTORA

Dra. Ángela Jeannette Aurora Anaya

San Salvador, El Salvador, Centroamérica, Marzo de 2014

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**ING. MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR**

**MSC. ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO
VICERECTORA ACADÉMICA**

**MSC. ÓSCAR NOÉ NAVARRETE
VICERECTOR ADMINISTRATIVO**

**DRA. ANA LETICIA ZAVALETA DE AMAYA
SECRETARIA GENERAL**

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

**LIC. JOSÉ RAYMUNDO CALDERÓN MORÁN
DECANO**

**MSC. NORMA CECILIA BLANDÓN DE CASTRO
VICEDECANA**

**MSC. ALFONSO MEJÍA ROSALES
SECRETARIO**

**AUTORIDADES ESCUELA DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS Y HUMANIDADES**

**DRA. ÁNGELA JEANNETTE AURORA ANAYA
DIRECTORA DE LA ESCUELA DE POSGRADO Y DOCENTE DIRECTORA**

**AUTORIDAD DE LA MAESTRÍA DE DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN
PARA LA PAZ**

**DR. SALVADOR EDUARDO MENÉNDEZ LEAL
COORDINADOR**

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Agradecimientos	5
Siglas y abreviaturas	6
Introducción	7
CAPÍTULO I: Planteamiento del problema	11
1.1. Justificación de la investigación	16
1.2. Objetivos e hipótesis	21
1.3. Estrategia metodológica	22
CAPÍTULO II: Marco teórico	28
2.1. Reflexión teórica de la democracia	28
a) Democracia electoral y ciudadanía	28
b) La democracia representativa y sus componentes básicos	29
c) Democracia deliberativa y nuevos desafíos en la agenda electoral	36
2.2. Elecciones y derechos políticos	38
a) Reconocimiento de los derechos políticos	38
b) Contenido de los derechos políticos	43
2.3. Medios de comunicación y elecciones	51
a) Los medios de comunicación en la sociedad	51
b) El papel de los medios de comunicación en el contexto de elecciones	53
CAPÍTULO III: Las reglas para el acceso a los medios de comunicación en el período de propaganda electoral	65
3.1. Estándares internacionales	66
a) Garantías de acceso gratuito a medios de comunicación	66
b) Acceso a la contratación de tiempos y espacios	67
3.2. Regulación de la propaganda electoral en El Salvador	69
3.3. Comparación de regulaciones propaganda electoral en El Salvador y México	80
3.4. Independencia de los entes encargados de controlar la actividad de los medios de comunicación en el contexto de elecciones	86
CAPÍTULO IV: Resultados del monitoreo de medios televisivos y prensa escrita en las elecciones legislativas y municipales del 2012	89
4.1. Antecedentes	89
a) Candidaturas no partidarias	89
b) Voto por preferencia	95
4.2. Resultados	103
a) Acceso a una información de calidad	106
b) Acceso equitativo de los partidos y candidatos/as contendientes	109
c) Imparcialidad y equilibrio informativo	115
d) Prevención de la violencia electoral	121
e) Prohibiciones del marco jurídico electoral	123
f) Participación ciudadana	131
CAPÍTULO V: Conclusiones y Recomendaciones	133
Bibliografía	143
Anexos	149

CUADROS Y GRÁFICAS

CONTENIDO	PÁGINA
Cuadros	
Cuadro N° 1: Investigaciones relacionadas a las campañas electorales en los últimos procesos electorales de El Salvador	17
Cuadro N° 2: Delimitación de medios de comunicación observados	24
Cuadro N° 3: Modelos de regulación pública de los medios de comunicación social	51
Cuadro N° 4: Regulaciones sobre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de radio y televisión en los períodos de propaganda electoral	71
Cuadro N° 5: Comparación de regulaciones propaganda electoral y acceso a medios de comunicación El Salvador y México	81
Cuadro N° 6: Acceso de candidatos/as y partidos políticos por cobertura mediática (tiempo de antena y espacios de prensa)	111
Cuadro N° 7: Acceso de candidatos/as y partidos políticos por publicidad pagada (tiempo de antena y espacios de prensa)	113
Cuadro N° 8: Prevención de la violencia electoral	122
Cuadro N° 9: Frecuencia de casos de incumplimiento a las prohibiciones del marco jurídico electoral	124
Gráficas	
Gráfica N° 1: Porcentaje por tipos de piezas observadas	105
Gráfica N° 2: Correspondencia del título con el contenido de la pieza informativa	107
Gráfica N° 3: Uso de apoyo técnico por pieza informativa	107
Gráfica N° 4: Publicidad del Tribunal Supremo Electoral	107
Gráfica N° 5: Porcentaje por tipo de tono en televisión	117
Gráfica N° 6: Porcentaje por tipo de tono en prensa escrita	118
Gráfica N° 7: Tonos utilizados por partidos políticos en televisión	119
Gráfica N° 8: Tonos utilizados por partidos políticos en prensa escrita	120
Gráfica N° 9: Porcentaje por formas de participación ciudadana en medios de comunicación	132
Gráfica N° 10: Porcentaje por participación de sectores sociales excluidos y marginados en medios de comunicación	132
Esquemas	
Esquema N° 1: Conceptos que se desprenden del problema de discriminación en el acceso de personas candidatas y partidos políticos a medios de comunicación	15
Esquema N° 2: Reformas electorales que entraron en vigencia para las Elecciones Legislativas y Municipales 2012	20
Esquema N° 3: Períodos de análisis	23

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a mi familia por su apoyo incondicional para obtener este logro académico, en especial a mi mamá Janet Lorena Serrano de López, mi papá Ricardo Antonio López Blanco y mis hermanos Christian Daniel López Serrano y Francis Enrique López Serrano.

Debo agradecer de manera especial a la Dra. Ángela Jeannette Aurora Anaya por aceptarme para realizar esta tesis de maestría bajo su dirección. Asimismo, doy las gracias a los comentarios y observaciones a mi trabajo de investigación por parte del Dr. Salvador Eduardo Menéndez Leal, Coordinador de la Maestría de Derechos Humanos y Educación para la Paz, y el Msc. Rafael Molina, profesor de postgrado, quienes en mi etapa final del proceso de graduación formaron parte del jurado calificador.

También quiero expresar mi gratitud con los estudiantes de la carrera de Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador que amablemente me apoyaron en el llenado de formularios y procesamiento de información electoral durante el período de propaganda electoral de las Elecciones Legislativas y Municipales del 2012.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARENA:	Alianza Republicana Nacionalista.
Art.:	Artículo.
CD:	Cambio Democrático
CN:	Concertación Nacional.
CE:	Código Electoral de El Salvador 1993.
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Cn.:	Constitución de la República de El Salvador.
Cofipe:	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México
Corte IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CSJ:	Corte Suprema de Justicia.
GAN:	Gran Alianza por la Unidad Nacional.
IFE:	Instituto Federal Electoral de México.
FPS:	Fraternidad Patriótica Salvadoreña.
FGR:	Fiscalía General de la República.
FMLN:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FUSADES:	Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social.
Inc.:	Inciso.
ISD:	Iniciativa Social para la Democracia.
IUDOP:	Instituto Universitario de Opinión Pública.
LAPOP:	Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública.
LGBTI:	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transvestis, Transexuales e Intersexuales
LPP:	Ley de Partidos Políticos de El Salvador.
NCE:	Nuevo Código Electoral de El Salvador 2013.
OEA:	Organización de Estados Americanos.
ONU:	Organización de Naciones Unidas.
RPE:	Reglamento de Propaganda Electoral.
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
CN:	Conciliación Nacional.
PES:	Partido de la Esperanza.
PDDH:	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
PP:	Partido Popular
PNL:	Partido Nacional Liberal
TV:	Televisión.
TSE:	Tribunal Supremo Electoral.
UCA:	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador.
UE:	Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, la sociedad salvadoreña experimentó una transformación política sin precedentes. En materia electoral se instauró por vía de la reforma constitucional, una nueva institucionalidad con la creación del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y otra serie de modificaciones que necesitaron de una nueva legislación electoral que estableció las reglas de juego que sirvieron de base para las Elecciones Presidenciales de 1994.

Sin embargo este significativo proceso político quedó estancado a consecuencia de la polarización política que se afirmó en la postguerra¹. El descontento en la forma en que se venía haciendo política, logró capitalizarse a partir del 2010, con la emisión de sentencias en materia electoral de la Sala de lo Constitucional, que dinamizó la actividad legislativa reactivando el proceso de reforma general al sistema electoral.

Aunque se ha avanzado, todavía han quedado pendientes otras reformas que profundizarían la democracia. Una de ellas es dotar a la legislación electoral de mecanismos que garanticen la equidad en las condiciones en que se desarrolla la propaganda electoral, esto es, en el acceso de partidos políticos y personas candidatas a los medios de comunicación social, por medio de la asignación proporcional de espacios gratuitos y compra de publicidad, con tal de evitar distorsiones que saturan el espectro radioeléctrico y afecten las oportunidades reales de las personas a optar a cargos públicos y el ejercicio libre del voto.

Para que el funcionamiento de la democracia sea efectiva, se requiere que el derecho a la participación en los asuntos públicos, no se circunscriba solamente al mero acto de votar, sino que se desarrolle en concordancia con el respeto y garantía de los derechos humanos, en que la libertad de expresión y

¹ El antecedente de las reformas se remontan a los compromisos políticos contenidos en los Acuerdos de Paz de 1992, los cuales mandaban a emprender un proyecto de reforma general al sistema electoral; no obstante, luego de varios años, las iniciativas planteadas quedaron estancadas por la permanente polarización política en el país. Naciones Unidas. La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, 6 de septiembre de 2002, párrafo 8.

el acceso a la información se tornan fundamentales, para que la sociedad pueda ejercer sus opciones políticas en libertad.

En este sentido, los medios de comunicación por su capacidad de difusión masiva de información a las personas cuentan con un papel central en los períodos de campaña electoral, ya que dan cobertura y difunden las propuestas electorales de candidatos y candidatas, volviéndose en los principales informadores y formadores de opinión pública, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso.

Así, el comportamiento, manejo y acceso a la información ayudan a materializar la libertad de expresión y celebrar elecciones libres, justas y competitivas. Ello implica la existencia de un marco normativo que establezca reglas claras para evitar “la censura previa”² y ofrezcan garantías de equidad entre las diferentes opciones electorales que se presentan en la contienda electoral.

Nuestra legislación electoral³ reconoce en los períodos de propaganda electoral, el principio de no discriminación e igualdad aplicado a los servicios de los medios de comunicación, tanto estatales como privados; cuenta además con una serie de garantías que pretenden evitar la saturación de los medios y los mensajes subliminales. Sin embargo, hay obstáculos legales que impiden generar condiciones de equidad en la contienda política. Entre ellos se encuentran vacíos normativos, tanto de reglas como de mecanismos de distribución equitativa de tiempos y espacios, supervisión y sanción a medios de comunicación, entre otras.

El trabajo que se presenta tiene por título “*El acceso a los medios de comunicación en el período de propaganda electoral en El Salvador: el caso de*”

² Se refiere a aquellas limitaciones incompatibles con el ejercicio de la libertad de expresión y pensamiento reconocida en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tales como evitar la vigencia de normas legales vagas o ambiguas que por esta vía otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades públicas pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos.

³ Artículo 229 inciso 2º del Código Electoral, en relación con el artículo 6 inciso 4º de la Constitución de la República.

las elecciones legislativas y municipales del 2012”, se ubica en el tema de análisis de la campaña electoral y tiene por objetivo investigar las condiciones equitativas de competencia electoral y las garantías para el ejercicio de la libertad de expresión y el ejercicio del voto libre e informado.

La justificación del estudio de caso se debe a las novedades de reforma electoral que fueron aplicadas por primera vez para la elección en comento, a partir de la sentencia de inconstitucionalidad N° 61-2009: voto por preferencia y postulación de candidaturas no partidarias; que implicó además de la ampliación de las alternativas de participación política, el aumento de la actividad de los medios de comunicación. En este escenario, la hipótesis de investigación sugiere que si el sistema electoral reúne las condiciones equitativas de regulación del acceso de personas candidatas y partidos políticos a los medios de comunicación, habrán mayores oportunidades para garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales que se ejercen en el contexto de elecciones.

El enfoque de la investigación es multidisciplinario, con un énfasis en derechos humanos, se desarrollan también elementos teóricos relacionados con el derecho electoral y ciencias políticas. El análisis recae en verificar el cumplimiento al deber del Estado de adecuar el marco jurídico electoral con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Con ello se estaría explicando la necesidad de regular un modelo de comunicación política diferente al que impera actualmente en el país -basado en la libre contratación y sujeto a las reglas del mercado, lo que genera una dependencia con las empresas de comunicación privada y una distorsión en las condiciones de la campaña electoral⁴-, en el que impere el principio de equidad

⁴ Caso similar ocurrió en México antes de la reforma constitucional del 2007 y 2008, en el que se pasó de un modelo de libre contratación de *spots* en televisión y radio, a un modelo de comunicación político electoral mediante el cual los tiempos en radio y televisión son asignados por el Estado, a partir de una fórmula de peso electoral y un régimen prohibitivo a la libre contratación. Bajo el principio de equidad en la contienda, los partidos y los particulares en tiempos electorales no pueden contratar para no influir indebidamente en las preferencias electorales. También toda propaganda gubernamental solo debe tener carácter informativo y suspenderse en los tiempos electorales, salvo algunas excepciones. Tomado de Ríos Vega, Luis Efrén. *Libertad de expresión, equidad y fraude a la ley electoral*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, julio a diciembre de 2012, páginas 89 y 90.

en el acceso a los medios de comunicación, establecer límites al financiamiento privado, mecanismos para hacer efectivos las franjas de transmisión en radio y televisión, mecanismos legales de rectificación y respuesta y la aplicación de técnicas periodísticas que fomentarían el intercambio de ideas entre las figuras políticas y la ciudadanía.

El tipo de estudio es exploratorio, es decir, retoma un tema que ha sido poco estudiado desde un enfoque determinado -en este caso desde la perspectiva de los derechos humanos-, en el que permite aclarar y delimitar problemas que no están bien definidos y proporcionan conocimientos más sólidos sobre el problema en cuestión para futuras investigaciones. El método que se utiliza es el cuantitativo, en el que a través de una muestra en el período de campaña electoral -en el que se busca influenciar políticamente al electorado por medio de diversas formas y técnicas de los medios de comunicación masivos⁵-, se fija una frecuencia numérica de los tiempos y espacios sobre cada persona candidata o partido político, lo que se traduce en el nivel de acceso en los medios de comunicación, y con ello, la posibilidad de difundir sus propuestas e ideas, así como la oportunidad del electorado de contar con más elementos para ejercer el voto de manera libre e informada.

Finalmente, el trabajo se encuentra estructurado por cinco capítulos, a saber: planteamiento del problema; marco teórico; las reglas para el acceso a los medios de comunicación en el período de propaganda electoral; resultados del monitoreo de medios televisivos y prensa escrita en las elecciones legislativas y municipales del 2012; conclusiones y recomendaciones; y anexos que contienen los formularios en que se captó la información electoral.

⁵Ante la incertidumbre que suele plantear una elección democrática, los partidos políticos buscan, mediante la campaña electoral, comunicar sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir y politizar a la población en el sentido de captar sus preferencias políticas. Tomado de Martín Lauga y Juan I. García Rodríguez. *La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones*. Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición 2007. México, D.F. P. 711.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Modernamente el respeto de los derechos humanos y la celebración de elecciones legítimas y justas son consustanciales a la democracia representativa⁶. Uno de los puntos que convergen dichos elementos es la realización del derecho a la libertad de expresión en sus ambas dimensiones⁷, tanto para los actores políticos contendientes para expresar y difundir sus propuestas electorales, como para la ciudadanía, de contar con suficiente información diversa e independiente sobre tales propuestas que le permitan formarse una opinión⁸.

La tarea de transmitir información y generar opinión pública en el marco de los procesos electorales, recae principalmente en la actividad periodística y los medios de comunicación social, quienes contribuyen a la materialización de la libertad de expresión y el acceso a la información. Este intenso proceso de comunicación, que implica un intercambio de discursos y proporciona al electorado insumos que contribuyen a la construcción de sus preferencias políticas, debe contar a su vez, con medios plurales y libres, así como controles legales y éticos que garanticen condiciones de limpieza, transparencia, imparcialidad y competitividad en las elecciones.

La investigación que se presenta recae en el estudio de las campañas electorales, tema vinculado con la participación política y el funcionamiento de la democracia, en la que se prioriza la “función mediadora”⁹ de los medios de

⁶ Artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. Suscrita en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones 11 de septiembre de 2001. Lima, Perú.

⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el contenido de la libertad de expresión y dibujó sus dos dimensiones: la individual y la social. La primera se refiere al derecho de todo individuo a manifestar sus opiniones y difundirlo por cualquier medio, mientras que la segunda se refiere a un derecho colectivo a recibir cualquier tipo de información y conocer la expresión del pensamiento ajeno. Véase CIDH. *Informe Anual de la Relatoría de la Libertad de Expresión*. 2004, página 145, párrafo 22.

⁸ Artiga-González, Álvaro. *Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, UCA editores, primera edición, San Salvador, El Salvador, 2003, páginas 30 y 31.

⁹ Los medios de comunicación masiva se han convertido en un vehículo privilegiado, el único capaz de llevar el mensaje de los partidos simultáneamente a millones de ciudadanos en países con una enorme densidad demográfica, diversidad e, incluso, dispersión de sus poblaciones. Por eso se han vuelto piezas clave para la democracia. Tomado de Jesús Orozco, José Woldenberg. *Ética y Responsabilidad en el Proceso Electoral*, página 68.

comunicación de informar sobre las ofertas programáticas en competencia, en dos momentos diferentes: en primer lugar, en los espacios inter electorales, con la actividad proselitista de los partidos políticos en cuanto a la organización y definición de candidaturas para elecciones; y en segundo lugar, en los períodos de propaganda electoral, a pocos meses del día del evento electoral, donde se intensifica el proceso de comunicación política de los partidos políticos con la finalidad de influir en las personas electoras para captar sus preferencias políticas.

En los últimos procesos electorarios que se han celebrado en nuestro país, se han presentado evidentes desequilibrios en la cobertura de los medios de comunicación (espacios informativos, entrevistas, debates, reportajes, entre otros), así como en los espacios de publicidad (spots, cuñas, especiales, entre otros), en mayor medida en la publicidad en los medios privados que en la de los medios públicos. Los partidos políticos que se han resultado favorecidos de ésta distorsión son aquellos que se encuentran en el poder y que cuentan con mayores recursos económicos, convirtiéndose en un factor de desigualdad frente a las oportunidades reales de optar a cargos públicos y ejercer libremente el voto.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de sus órganos de aplicación, ha venido construyendo una doctrina alrededor de la libertad de expresión, en especial sobre su dimensión social, consistente en “el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada”¹⁰; que supone la existencia de “un periodismo libre, sin ningún tipo de censura gubernamental, investigativo, vigilante y crítico, con diversidad de opiniones, desconcentración de la propiedad de los medios de comunicación y acceso a la información de los más diversos sectores sociales”¹¹. El peligro de no cumplir con tales criterios, es caer en las reglas del mercado, que en el contexto de elecciones, limita el pluralismo informativo, el intercambio de ideas y la

¹⁰ CIDH. *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 diciembre 2009, párrafo 13, página 5.

¹¹ Sorj, Bernardo. *Medios de comunicación y democracia: Más allá de la confrontación entre gobiernos y empresas*, Working Paper n° 20, Julio de 2011, página 2.

generación del debate, necesario para construir una opinión pública libre e informada.

En otros países se cuentan con regulaciones electorales que contribuyen a establecer condiciones de igualdad en la competencia electoral y transparencia al proceso electoral. Un ejemplo de lo anterior es México, que a partir de las reformas constitucionales del 2007 y 2008, prohíbe a los contendientes políticos contratar propaganda electoral. Así, el Instituto Federal Electoral Mexicano, es la única instancia que compra y distribuye con criterios de equidad, las propuestas electorales e incentiva el debate político¹². En el caso de la legislación electoral salvadoreña es diferente, porque privilegia la libertad de contratación directa de los partidos políticos con los medios de comunicación privados, en consecuencia, los controles de equidad y límite al gasto político en los períodos electorales son casi inexistentes.

Tal como lo demuestra la experiencia mexicana, se requieren de innovaciones en el marco jurídico electoral que permitan hacer otro tipo de campañas electorales, más competitivas y transparentes, con igualdad de oportunidades para toda persona que desee optar a un cargo público, enfocadas a dotar de mayor información a las personas votantes, y dejar de lado el modelo de libre mercado que deja la total gestión de la información electoral a los partidos políticos, medios de comunicación y empresas de publicidad.

El trabajo de investigación que se presenta aborda el problema de las inadecuadas condiciones de competencia electoral establecidas en la legislación electoral salvadoreña, en cuanto al acceso a los medios de comunicación, lo que provoca distorsiones en las campañas electorales volviéndolas discriminatorias y violatorias a los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por un lado, las campañas electorales realizadas en el país, restringen la libertad de expresión de las personas candidatas que deciden participar, ya sea

¹² UE. *Informe Final de la Misión Electoral de Expertos de la Unión Europea para las Elecciones Generales en México el 1 de julio de 2012*, página 12.

por la intermediación de partidos políticos minoritarios o que compiten por primera vez, o por sí mismos, a través de una candidatura no partidaria; y por el otro, la vulneración al derecho al acceso a la información, vital para que la ciudadanía pueda reflexionar sobre los diversos planteamientos de la oferta política y emitir el voto de manera libre e informada.

Este estudio no pretende limitar el problema a una insuficiencia de información, por lo tanto, no desconoce otras investigaciones que se ofrecen desde la cultura política que fundamentan que la decisión del voto ocurre “antes del inicio de la campaña”¹³, debido a las “arraigadas creencias y posiciones preestablecidas”¹⁴ en el entorno en el que conviven las personas, y que pueden resultar más decisivas al momento de formar su preferencia política. No obstante, no se puede negar el poder de influencia que tiene la propaganda electoral con el empleo de técnicas y estrategias comerciales, “en situaciones electorales muy parejas en la que adquiere un carácter decisivo”¹⁵.

En el siguiente esquema se presentan los conceptos que se desprenden del problema de discriminación que limita el goce pleno de un grupo de derechos que pueden ser analizados por la doctrina clásica, conformada por la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información, así como la doctrina moderna en cuanto al reconocimiento del derecho a la comunicación que abarca los anteriores derechos y otros, ambos relacionados en el contexto de elecciones.

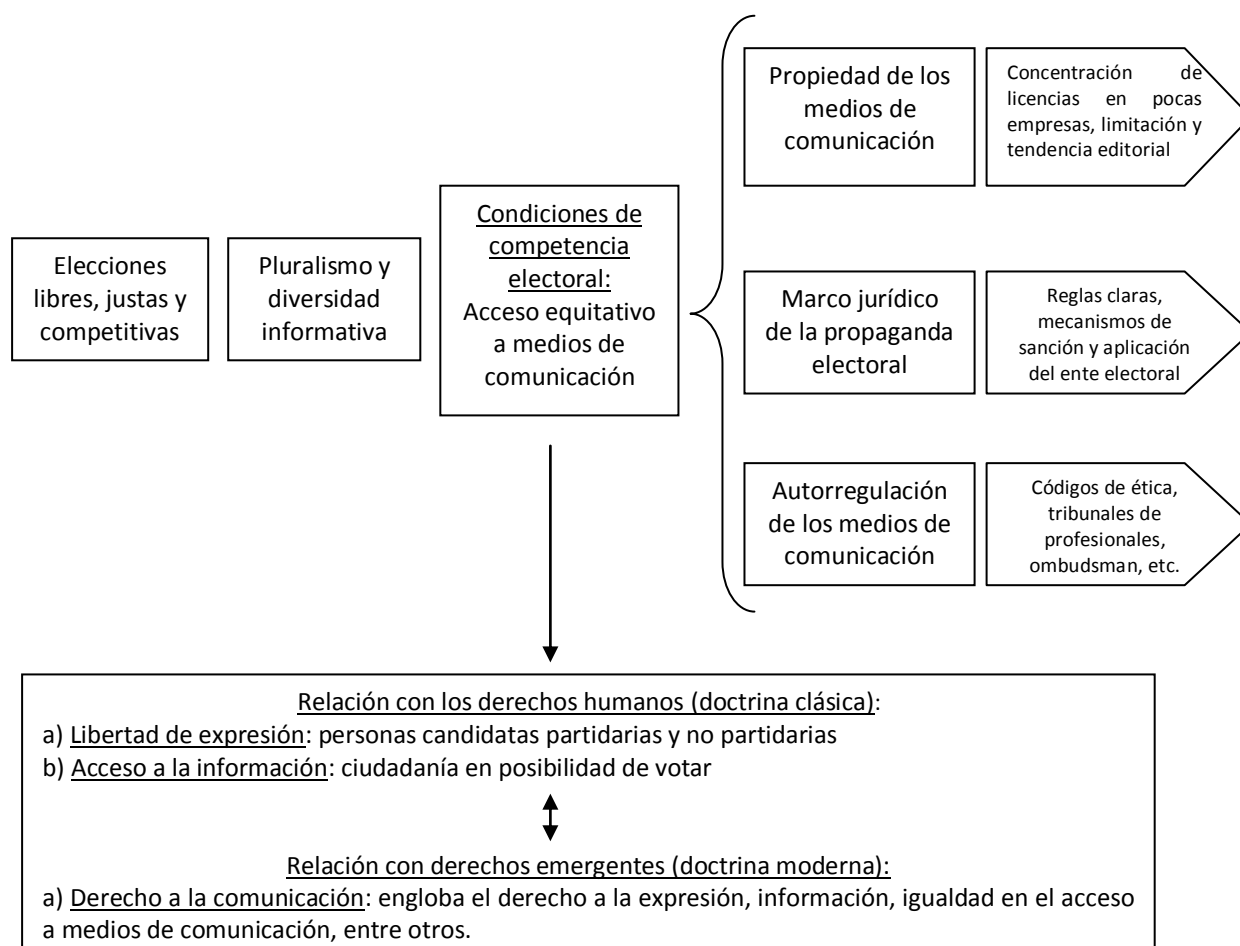
¹³ Urcuyo Constantino. *Costa Rica Elecciones de 1994: Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996. Urnas y Desencanto*. IIDH/CAPEL. San José, 1998, p. 42.

¹⁴ Ramírez Zamora, Víctor. *Opinión Pública y Democracia*, Cuaderno No. 40 CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996, p.73.

¹⁵ Muñoz, Hugo Alfonso. *La Propaganda Electoral*. IIDH/CAPEL. San José.

Esquema Nº 1

Conceptos que se desprenden del problema de discriminación en el acceso de personas candidatas y partidos políticos a medios de comunicación



Fuente: elaboración propia.

Las preguntas orientadoras del presente trabajo de investigación se dividen en dos tipos, la primera se refiere a un problema de naturaleza estructural: ¿El sistema electoral salvadoreño cuenta con garantías suficientes para ofrecer igualdad de condiciones entre los candidatos en contienda? Y las segundas, a las especificidades de reforma se aplicaron en las Elecciones Legislativas y Municipales del 2012: ¿Los medios de comunicación difundieron los mensajes y las propuestas electorales presentadas por todas las personas candidatas, en particular aquellas de partidos minoritarios o candidaturas independientes? y ¿Las personas electoras recibieron información suficiente de todas las

opciones electorales en contienda para ejercer el sufragio, que les permitiera tomar una decisión informada a la hora de depositar sus votos?

1.1. Justificación de la investigación

Las razones por las cuales se realiza la presente investigación es contribuir al fortalecimiento de la democracia y la vigencia de los derechos humanos en El Salvador, por medio del estudio de las condiciones en que se desarrolla la competencia electoral respecto al acceso de los partidos políticos y personas candidatas a los medios de comunicación. La investigación se delimita al período de propaganda electoral de las elecciones legislativas y municipales de El Salvador, celebradas en marzo del 2012.

De acuerdo a la doctrina de los derechos humanos “el libre acceso a los medios de comunicación de forma no discriminatoria es un requisito previo para todo proceso democrático significativo”¹⁶. Así, “se debe procurar dar al electorado la oportunidad de elegir basándose en una buena información sobre los participantes en la contienda electoral y esto exige que todos los puntos de vista políticos se comuniquen de manera equitativa”¹⁷.

Son pocas las investigaciones que se han realizado y que se vinculan directa o indirectamente al problema que se explica. En los últimos años, los estudios han profundizado sobre el análisis de coberturas mediáticas de la campaña electoral principalmente en los medios de prensa escrita; el análisis simbólico de las imágenes y de los discursos tanto en la publicidad electoral y de los mensajes emitidos por los medios; y el nivel acceso a los medios de comunicación como criterio de cumplimiento de los derechos humanos. A continuación, se establece en un cuadro el nombre, la autoría y el objetivo de tales estudios, posteriormente se explicará la relación que cuentan con el objeto de la investigación.

¹⁶ UE. Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea. Comisión Europea Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos humanos, Estocolmo, Suecia, página 68.

¹⁷ *Ibidem*.

Cuadro Nº 1

Investigaciones relacionadas a las campañas electorales en los últimos procesos electorales de El Salvador

Nº	Título de la investigación	Autor/a o Institución	Objetivo
1	Medios y campaña electoral 2009: Monitoreo de la Prensa Escrita (FUNDAUNGO, Nov. 2009)	Alicia Elena Miranda Duke	Analizar de manera cuantitativa la cobertura periodística del proceso electoral 2009, con el propósito de convertirla en una herramienta que contribuya a analizar el papel que desempeñaron los medios de comunicación escritos.
2	Principales hallazgos de la cobertura mediática Elecciones 2009 (ISD, El Salvador, 2009)	Iniciativa Social para la Democracia (ISD)	Monitorear el rol de los medios de comunicación televisivos y escritos en el proceso electoral 2009, a través de la observación sistemática de la calidad y cobertura de la información que ofrecen al electorado sobre los candidatos, partidos políticos y en general el proceso electoral.
3	La reproducción del discurso de ARENA en La Prensa Escrita y en la publicidad en el periodo electoral de 2009. (Realidad-Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, No.120 Abril-Junio 2009- p. 357- 371)	Nataly Esmeralda Guzmán Velasco	Identificar cómo la prensa escrita y la publicidad reproducen a través de sus enfoques y agendas temáticas elementos narrativos-míticos del discurso de Alianza Republicana Nacionalista ARENA en el periodo de elecciones.
4	El imaginario medieval de la política salvadoreña. Estudio iconológico e iconográfico de la campaña proselitista de ARENA y del FMLN en la campaña electoral 2009 (Realidad- Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, No. 120 Abril-Junio 2009- p. 373-387)	José Manuel González	Estudiar las imágenes de la campaña con valor emblemático, reconocerlas como idiolectos propios de una tradición de representaciones y evaluar cómo en su dinámica interior se consolidan valores semióticos importantes.
5	Los editoriales en la campaña electoral presidencial (No publicado, 2009)	Julia Margarita Montúfar	Evidenciar, en los editoriales, mediante el análisis del discurso, la posición del medio y los recursos retóricos empleados para ganar la intención del voto.
6	Informe Final de las Elecciones Generales del 2009. El Salvador.	MOE-UE	Comportamiento de los medios de comunicación de acuerdo al cumplimiento de los estándares internacionales de protección de derechos humanos
7	Informe Final de la Observación	MOE-OEA	Observó las condiciones de libertad de organización,

Cuadro Nº 1			
Investigaciones relacionadas a las campañas electorales en los últimos procesos electorales de El Salvador			
Nº	Título de la investigación	Autor/a o Institución	Objetivo
	Electoral para la Elección Presidencial del 2009. El Salvador.		de movilización de los partidos y de acceso a medios de comunicación.
8	Informe Electoral 2009: Una evaluación de los procesos electorales del 18 de enero y del 15 de marzo de 2009.	PDDH	Analizar el comportamiento de los medios de comunicación respecto al manejo de las noticias electorales, sesgo a favor de ciertos partidos y personas candidatas.
9	Informe Final de la Observación Electoral para las Elecciones Legislativas y Municipales del 2012. El Salvador.	MOE-UE	Comportamiento de los medios de comunicación de acuerdo al cumplimiento de los estándares internacionales de protección de derechos humanos.
10	Medios y campaña electoral 2012: Monitoreo de la prensa escrita.	Alicia Elena Miranda Duke	Aportar datos y elementos de análisis para conocer los énfasis que cada medio escrito dio al proceso electoral, a los candidatos y a las temáticas.
11	Informe sobre la Situación de los Derechos Políticos en el marco de las Elecciones Legislativas y Municipales celebradas el 11 de Marzo de 2012.	PDDH	Contribuir al fortalecimiento de la democracia en cuanto al desarrollo de un proceso electoral auténtico, libre, equitativo, que asegure la libre expresión de la voluntad de las personas votantes, quienes tienen el derecho a formarse una opinión independiente y libre de toda violencia, presión o manipulación de cualquier tipo.

Fuente: Chévez Reynosa, Nelly. Estrategias de la comunicación y marketing político implementadas en las campañas electorales presidenciales: El Salvador 2009, página 15.

En las investigaciones que se han señalado en el cuadro anterior, son ejemplos de estudios que se han dirigido a evidenciar las distorsiones y las desproporcionalidades y su relación con el cumplimiento de los estándares de protección de los derechos humanos, han sido aquellas elaboradas por las misiones de organismos internacionales en ocasión a la observación de elecciones. Dichos estudios cuentan con metodologías que permiten analizar la legislación electoral y las garantías de legitimidad y transparencia para realizar procesos electorales libres y justos, entre ellos el cumplimiento de los derechos humanos que se encuentran en juego en las campañas electorales.

En sus conclusiones afirmaron que las disparidades encontradas beneficiaron a ciertos partidos y perjudicaron a otros, debido a condiciones anticompetitivas avaladas por la inadecuada regulación electoral y la pasividad de las instituciones públicas correspondientes. En el caso del análisis cualitativo del comportamiento de los medios reflejó la poca aplicación de géneros periodísticos que resulten eficaces para que la población votante pueda contrastar las propuestas e ideas planteadas por los partidos políticos; así, el uso del debate o de los paneles de discusión entre las fuerzas políticas contendientes han sido insuficientes para dotar de más elementos a la población para que pueda formarse una preferencia electoral más informada.

¿Por qué un estudio de caso?

La desigualdad en el acceso a los medios de comunicación y la información electoral de poca calidad que recibe la ciudadanía, resultaba importante determinarla en el proceso electoral en que se eligieron los cargos públicos para diputados y diputadas y concejos municipales en el 2012. Ya que, en dichas elecciones, por primera vez la ciudadanía podría elegir a sus representantes a escaños legislativos a través del voto por preferencia o por rostro, es decir, marcando la papeleta por la persona candidata que sea su elección.

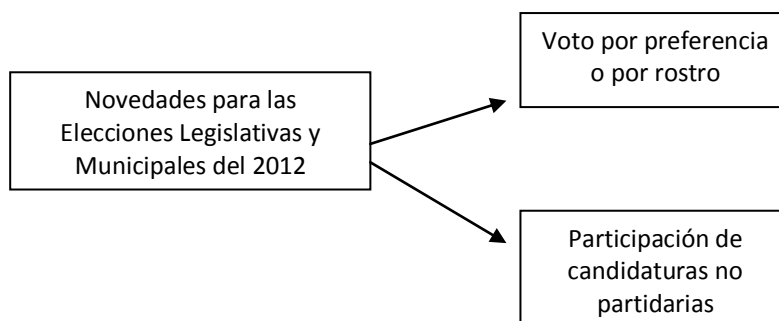
En la sentencia de inconstitucionalidad 61-2009, emitida el 29 de julio de 2010 por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional el artículo 262 inc. 6° del Código Electoral, que regulaba el uso del sistema de lista cerrada y bloqueada por trasgredir el artículo 78 de la Constitución de la República que reconoce el derecho a ejercer el sufragio libre, con plena capacidad de opción. La Sala aplicando el principio de congruencia de las disposiciones legales en el ordenamiento jurídico, mandó a la Asamblea Legislativa a emitir una nueva legislación, en que se asegurara el derecho al sufragio activo con plena capacidad de opción, por medio del diseño de una nueva papeleta que permita a los electores identificar claramente a los

candidatos y les posibiliten manifestar su preferencia o rechazo por uno o varios.

Otra de las novedades para dichas elecciones fue la participación de las candidaturas no partidarias. En la referida sentencia 61-2009, la Sala de la Constitucional declaró inconstitucional el artículo 215 inciso 2º número 5 del Código Electoral por violar el artículo 72 ordinal 3º y 126 de la Constitución de la República, ya que la afiliación obligatoria a un partido político para optar al cargo de diputado, limita el derecho de todos los ciudadanos a optar a dicho cargo, excluyendo de participación política a miembros de grupos específicos de la sociedad. La sentencia mandó a la Asamblea Legislativa a regular las candidaturas independientes para que pudieran participar sin intermediación de un partido político en las elecciones legislativas y para el PARLACEN.

Esquema Nº 2

Reformas electorales que entraron en vigencia para las Elecciones Legislativas y Municipales 2012



Fuente: elaboración propia.

Las figuras jurídicas introducidas al marco electoral llevó a la posibilidad de establecer varias combinaciones para emitir el voto y, por tanto, a observar diferenciadas campañas electorales orientadas a captar el mayor número de votos posibles. Mientras algunos partidos políticos apostaron a promover a sus figuras individualmente consideradas, otros se dedicaron a promover el voto por la bandera, es decir, fortaleciendo la imagen de partido o la cúpula del mismo. También, existió una campaña que mezcló ambas formas de votación. Esto implicaría establecer variables de análisis de competitividad entre los

partidos, al interior de los mismos y entre las dos modalidades de voto, además de formular indicadores de género y participación de personas que representan sectores sociales excluidos del desarrollo, una oportunidad única para promover el respeto y la garantía de sus derechos específicos.

De esta manera, el papel de los medios de comunicación como facilitador de la construcción de la opinión pública se tornaba aún más relevante, lo que obliga a profundizar a través de esta investigación, el lugar que le asigna la cobertura mediática y los espacios de publicidad pagada a los actores políticos; la responsabilidad del Estado salvadoreño en cuanto a la regulación de los mismos en los períodos de propaganda electoral, a fin de garantizar el derecho a la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información; y las oportunidades de autorregulación del sector profesional de periodistas en el contexto de las elecciones.

El enfoque de la investigación es multidisciplinario, pero principalmente de derechos humanos, se desarrollan elementos teóricos relacionados con el derecho electoral y ciencias políticas. El análisis recae en verificar el cumplimiento al deber del Estado de adecuar el marco jurídico electoral con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Con ello se estaría explicando la necesidad de regular efectivamente el acceso equitativo a los medios de comunicación, establecer límites al financiamiento privado, mecanismos para hacer efectivos las franjas de transmisión, mecanismos legales de rectificación y respuesta y la aplicación de técnicas periodísticas que fomentarían el intercambio de ideas entre las figuras políticas y la ciudadanía.

1.2. Objetivos e hipótesis

General

Investigar las condiciones de competencia electoral y las garantías para el ejercicio de la libertad de expresión y el ejercicio del sufragio libre e informado, en el período de propaganda electoral de las Elecciones Legislativas y Municipales del 2012.

Específicos

- Conocer los aspectos teóricos de la democracia, el proceso electoral, derechos políticos y el rol de los medios de comunicación en las elecciones;
- Conocer el marco jurídico electoral que regula el acceso a los medios de comunicación en los períodos de propaganda electoral;
- Monitorear los principales programas de televisión y secciones de prensa escrita que difundan información electoral; y
- Determinar el grado de acceso de los actores políticos en los medios de comunicación, los temas que se cubrieron, el cumplimiento de las prohibiciones electorales y la participación ciudadana en el período de la propaganda electoral.

Hipótesis

Si existen condiciones equitativas de competencia en la regulación del acceso de personas candidatas y partidos políticos a los medios de comunicación durante los períodos de propaganda electoral; entonces el sistema electoral contará con más garantías para el ejercicio de la libertad de expresión, el acceso a la información y los derechos políticos; y por tanto, legitima la celebración de elecciones democráticas.

1.3. Estrategia metodológica

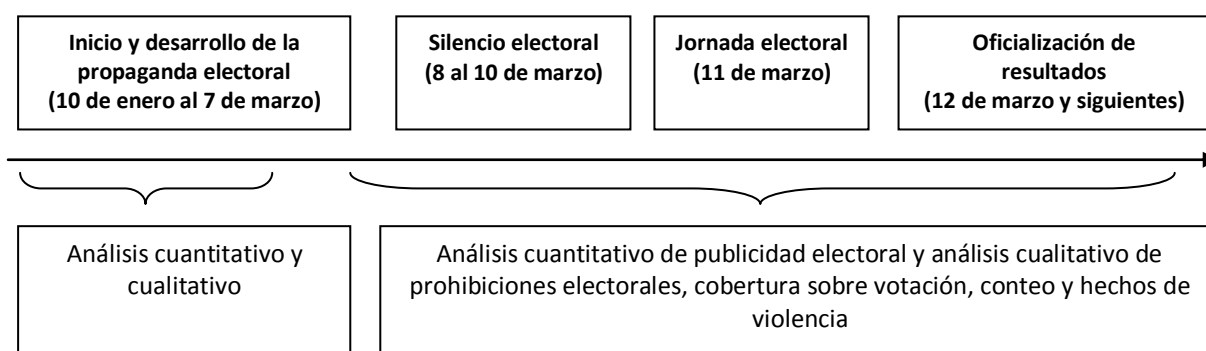
La investigación busca determinar si existieron condiciones equitativas de competencia y respeto de los derechos humanos en las Elecciones Legislativas y Municipales del 2012. Para ello, se utilizó el método cuantitativo que consistió en fijar la frecuencia numérica de la información que recibe la ciudadanía sobre cada persona candidata o partidos político que tiene el efecto de influenciar la voluntad del electorado e incidir en el ejercicio del voto.

Con el fin de obtener resultados más exactos en el análisis, se realizó algunas precisiones metodológicas que a continuación se explican:

Periodo de análisis y medios monitoreados

El espacio temporal del estudio se ubicó en el establecido por la Constitución de la República y el Código Electoral para el período legal de la Propaganda Electoral, que para las elecciones en comento abarcó *del 10 de enero al 7 de marzo de 2012*¹⁸. El análisis se dividió en cuatro momentos: a) inicio y desarrollo de la propaganda electoral; b) silencio electoral, (prohibición de propaganda pagada, tres días antes de las elecciones y el propio día); c) jornada electoral; y d) oficialización de resultados.

Esquema N° 3 Períodos de análisis



Los criterios que se utilizaron para seleccionar a los medios de comunicación partieron de datos objetivos respecto a los índices de cobertura nacional y el grado de audiencia y lectores, así como la tendencia en la cobertura noticiosa en estudios de institutos de opinión pública. La delimitación de los medios para televisión y prensa escrita quedó de la siguiente manera:

¹⁸ De acuerdo al Calendario Electoral 2012, el TSE fijó el inicio de la propaganda electoral para las elecciones legislativas el 10 de enero de 2012. En el caso de las elecciones a concejos municipales el 10 de febrero de 2012. Véase la página electrónica: <http://www.tse.gob.sv/documentos/Elecciones%202012/calendarioelectoral2012.pdf>, última consulta el 27 de agosto de 2012.

Cuadro Nº 2		
Delimitación de medios de comunicación observados		
	Públicos	Privados
Televisión	Canal 10	Canales 2, 4 y 6 (Tele-Corporación Salvadoreña, TCS)
	Canal 8 (Concesionado a la Asociación Agape de El Salvador)	Canal 12 (Grupo AS Media)
		Canal 21 (Grupo Megavisión)
		Canal 33 (Grupo Tecnovisión)
Prensa escrita	Ninguno	La Prensa Gráfica (Grupo Dutriz)
		El Diario de Hoy (Grupo Altamirano)
		El Mundo (Grupo Borja)
		Diario Co Latino (Sociedad Cooperativa de empleados de Diario Co Latino de R.L)

VARIABLES DE ANÁLISIS E INDICADORES

Las variables de análisis e indicadores que se establecieron fueron las siguientes:

- *Acceso a una información de calidad*
 - ✚ Cobertura de procedimientos y formas del proceso electoral.
 - ✚ Cobertura de temas políticos electorales.
 - ✚ Cobertura de programas y propuestas de partidos y candidatos/as.
 - ✚ Cobertura a la posición de partidos y candidatos/as sobre temas de interés nacional.
 - ✚ Cita de fuentes.

- *Acceso equitativo a partidos y candidatos/as contendientes*
 - ✚ Tiempo de antena y espacio asignado en medios privados y públicos.
 - ✚ Presencia de candidatos vs. candidatas en espacios pagados y gratuitos.

- *Imparcialidad y equilibrio informativo*
 - ✚ Tono de las notas por partido/protagonista.
 - ✚ Tono presentado para candidatas vs. candidatos.

- *Prohibiciones del marco jurídico electoral*
 - ✚ Prohibición de hacer propaganda electoral injuriosa, difamatoria o calumniosa (Art. 173, inciso 1° NCE)
 - ✚ Prohibición de realizar propaganda electoral que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos o líderes vivos o muertos (Art. 173, inciso 3° NCE)
 - ✚ Prohibición de realizar propaganda electoral fuera de las horas establecida en las franjas de transmisión (Art. 10 del Reglamento de Propaganda Electoral)
 - ✚ Prohibición de hacer propaganda antes de la iniciación del período de propaganda, durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma (Art. 175 NCE).
 - ✚ Prohibición de publicar 15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes, los resultados de encuestas o proyecciones electorales (Art. 176 NCE).
 - ✚ Prohibición de publicar 30 días antes del evento electoral, las contrataciones inaugurales de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado, que realicen o que proyecten realizar en cumplimiento de la prestación o de los servicios de asistencia a que está obligado el Estado (Art. 178 NCE).
 - ✚ Prohibición a asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político, a realizar actividades proselitistas (Art. 179, inciso 3° NCE).
 - ✚ Prohibición de hacer propaganda por ministros de cualquier culto religioso, los miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil (Art. 82, inciso 2° de la Cn).

- *Prevención de la violencia electoral*
 - ✚ Cobertura a hechos que generan violencia electoral.
 - ✚ Participación de niños, niñas y adolescentes en hechos de violencia.

- ✚ Divulgación de pactos de no agresión electoral.
 - ✚ Declaraciones o llamamientos a prevenir la violencia electoral.
 - ✚ Fiscalización a la respuesta estatal sobre hechos de violencia electoral.
- *Participación ciudadana*
- ✚ Participación de sectores sociales excluidos y marginados: mujeres, niñez y adolescencia, personas con discapacidad, personas adultas mayores, pueblos indígenas, salvadoreños viviendo en el exterior y comunidad LGBTI.
 - ✚ Formas o maneras de participación ciudadana.

Distinción de piezas de seguimiento, piezas informativas y tonos como unidades de análisis

Pieza de seguimiento: se entiende por una unidad de análisis que contiene todas las variables. Es decir, los programas en las franjas horarias seleccionadas en televisión para la muestra, o las secciones de los periódicos¹⁹.

Pieza informativa: es una unidad completa de información y se define por las características propias del género periodístico del que se trate como nota informativa, encuesta, debate, publicidad pagada, publicidad gubernamental, entre otros.

Tonos: se clasifica como información valorada aquella que presente verbal y explícitamente adjetivos calificativos o frases que se utilicen como adjetivos y sean mencionadas por el redactor de la nota de prensa o por el conductor o reportero del noticiario, en cualquier género periodístico a excepción de los géneros de opinión y análisis y debate.

Recolección, procesamiento y análisis de información

¹⁹OEA. Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA, páginas 83 y 84.

Para la recolección, procesamiento y análisis de información, se obtuvo en el caso de los medios televisivos, discos de almacenamiento de datos con las ediciones estelares de los noticieros, entrevistas y programas especiales electorales que fueron transmitidos en los horarios de mayor audiencia, incluyendo las pautas comerciales. En el caso de los medios de prensa escrita, se obtuvieron las ediciones impresas de los periódicos, en las que se revisaron todas las secciones que contenían piezas informativas y publicidad pagada de naturaleza electoral. Luego, se diseñaron los instrumentos de recolección de información a partir de los aspectos que interesan a la investigación.

Para la medición de las variables se tomó el tiempo total de transmisión en segundos y minutos (televisión) y el total de espacio en centímetros cuadrados (prensa escrita) otorgado a personas candidatas y partidos políticos, que representa el tiempo total de las piezas de monitoreo para cada fuerza contendiente. A cada persona o partido mencionado en una pieza de monitoreo se le otorga el mismo tiempo que a los demás. El género periodístico, equivale a una pieza informativa. El tiempo total de menciones o piezas de monitoreo será igual al tiempo total de los géneros periodísticos.

Para realizar análisis comparativos entre personas candidatas y las distintas opciones electorales se presentan porcentajes, que se calcularon en base a la cantidad asignada a cada persona candidata o partido político entre el total del tiempo para todos los contendientes. Los resultados son complementados por el análisis de casos para reflejar la incidencia que tuvo cada elemento en el objeto de la investigación.

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1. Reflexión teórica sobre la democracia

a) *Democracia electoral y ciudadanía*

Se advierte que la definición de democracia que se ocupa en esta investigación se refiere a su dimensión electoral, es decir, al conjunto de condiciones para elegir y ser electo, en el que se observan aspectos mínimos para catalogar el carácter democrático de una elección, tales como: inclusión, limpieza, competitividad y acceso a cargos electivos, en las que se respeten las reglas y procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno.

Por tanto, en el presente trabajo no se desarrollan otras definiciones mucho más amplias e integrales como “la democracia de ciudadanía” en su dimensión política, social y económica²⁰. Lo cual no implica que se tenga conexiones con el sistema político electoral, sobre todo si se refiere a que la participación política no se circunscribe al acto de emitir el voto, sino también a la ampliación de posibilidades de acceso e involucramiento en otros mecanismos de democracia directa como el plebiscito, el referendo, la revocación de mandato, entre otras formas. Pero que también se escapan del objeto de la presente investigación.

En la actualidad, se considera que en vez de democracia, tendría que ocuparse el término de *poliarquía* o “gobierno de muchos”²¹, en el que existe un equilibrio de poderes o de fuerzas entre las distintas partes que integran la sociedad²². Se parte entonces de una igualdad jurídica en que todas las personas se encuentran habilitadas y calificadas para participar en los asuntos públicos. Los

²⁰ PNUD. El desarrollo de la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Exploración sobre el desarrollo de la democracia. O’Donell, Guillermo, 2004, P. 49.

²¹ Término acuñado por el politólogo norteamericano Robert Dahl, en su obra “La Poliarquía”.

²² Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, España, Editorial Planeta-Agostini, 1994, página 21. También Discurso del ex presidente de Costa Rica, Oscar Arias, *Que cada palo aguante con su vela*, Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en Cancún (México), el 22 de febrero de 2010.

principios que legitiman a este modelo son la participación popular, el diálogo y la formación de consensos²³.

Así pues, puede definirse por democracia como aquel sistema político en que la participación política, la igualdad de trato, la discusión y el consenso son prioritarios para la elección de gobernantes y la toma de decisiones de los asuntos públicos, con tal de asegurar y expandir los derechos humanos y libertades fundamentales²⁴. Es una forma de gobierno en el que existe un acceso del poder popular al Estado, retoma las preferencias de las personas gobernadas en igualdad, responde a las necesidades más fundamentales y permite ejercer un control sobre el poder hegemónico²⁵.

b) La democracia representativa y sus componentes básicos

La democracia, en un sentido amplio, se refiere a la realización de un abanico extenso de derechos humanos y libertades fundamentales, pero en un sentido estricto, se refiere a lograr la garantía de los derechos políticos con la celebración de elecciones, que configuran su esfera básica y en uno de los momentos más importantes de la participación política y la vida democrática²⁶.

Las elecciones se convierten entonces, en la principal manera de participación del pueblo a través de la instauración de un sistema formal de elección y expresión fundamental de la soberanía popular²⁷. Desde este enfoque, la democracia se reduce a un procedimiento para elegir a los gobernantes y participar en la toma de decisiones, bajo condiciones de apertura y

²³Sagasti, Francisco y otros. *Democracia y buen gobierno: hacia la gobernabilidad democrática en el Perú*. Tercera edición. Editorial Apoyo. 1999, página 20.

²⁴PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Primera edición, abril de 2004, página 52.

²⁵PNUD. *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2010*, Capítulo 10. Obstáculos para construir una economía al servicio de la gente, página 248. Ver también, Michels, Robert. *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991, página 47.

²⁶PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2004, página 52.

²⁷Gazga Velázquez, Karen Yatzil. *La redefinición de la imagen política ante el electorado. La imagen de Enrique Peña Nieto rumbo a las elecciones federales del 2012 en México*. Huatulco, Oaxaca, Febrero de 2011, página 12.

competencia en igualdad de oportunidades, para expresar propuestas con la intención de captar la preferencia del electorado²⁸.

El estudio de éste modelo de democracia, supone el análisis de una serie de condiciones institucionales que provoquen una abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, así como una amplia y libre participación de las personas con capacidad de votar²⁹. De este modo, la concreción de la democracia admite la concurrencia de un sistema electoral, un sistema de partidos y el ejercicio del voto, que se explican a continuación:

- *Sistema electoral*

Un rasgo característico de las democracias contemporáneas es contar con un sistema electoral que haga posible la alternancia de los gobernantes y la conformación de los Órganos del Estado que aglutinan a las diversas corrientes que representan al pueblo. De este modo, el sistema electoral puede definirse como “un conjunto de elementos interactuantes de la normativa electoral que, con eficacia directa, inciden en la traducción o transformación de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder político institucionalizado (escaños o cargos electivos)”³⁰. En pocas palabras, es el método que se utiliza para elegir a los representantes o gobernantes “entre varias ofertas para la configuración de la institucionalidad de un país”³¹.

Los sistemas electorales edifican a la democracia electoral y conviven con propiedades fundamentales como: el sufragio universal, las elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas, la pluralidad de partidos políticos y fuentes

²⁸ Sartori, Geovanni. *¿Qué es la democracia?* Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Primera edición, México, 1993, páginas 108-113.

²⁹ Hemet, Guy; Alain Rouquié y Juan J. Linz. *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, 1982, página 34.

³⁰ Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, páginas 53 y siguientes. También, Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Barcelona: Universität Heidelberg 1992, página 11.

³¹ PDDH. *Informe especial de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos sobre las Elecciones Presidenciales del 21 de marzo del 2004*, página 9.

de información distinta y alternativa³². Así también, se guían por los principios de participación, representatividad, transparencia e inclusión³³.

De acuerdo a su estructura, dichos sistemas se encuentran constituidos por varios elementos que normalmente se encuentran prescritos en cuerpos legales, de ahí que se puede hacer una diferenciación de elementos como normativos y subjetivos. En cuanto al *elemento normativo* se refiere a su encuadre legal, es decir, a las normas y los procedimientos necesarios para convertir los votos en escaños legislativos y ejecutivos, como el número de representantes por elegir; la distribución y el tamaño de las circunscripciones (uninominal o plurinominal); las formas de la candidatura o los tipos de listas (candidatura individual o candidatura de lista); las formas de expresión del voto o procedimientos de votación (voto único o voto combinado); las barreras o umbrales; y la fórmula electoral.

Además de los anteriores, también es relevante la consideración de si el diseño normativo prevé y establece sanciones frente a situaciones que ponen en grave riesgo la estabilidad del proceso electoral como la falta de acceso equitativo de partidos políticos y candidatos a los medios de comunicación social, restricciones y sanciones a la difusión de propaganda electoral ilegal, límites al financiamiento privado en la campaña electoral, pero sobre todo si dichas situaciones son realmente tuteladas por el ente rector en materia electoral.

Por otra parte, el *elemento subjetivo* se refiere a las funciones y el comportamiento de los actores políticos que operan en el escenario electoral como las autoridades electorales, los partidos políticos, las personas candidatas, las personas votantes en general, la observación electoral, las instancias públicas controladoras, los medios de comunicación social, entre otros.

³²Morlino, Leonardo. *Las democracias*. En: Gianfranco Pasquino y otros. "Manual de ciencia política" Madrid: Alianza, 1993, página 85.

³³ Proyecto Red de Conocimientos Electorales (ACE), *Principios guías de los sistemas electorales*. Puede encontrarlo en la página electrónica: <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/es20>, última consulta el 29 de enero de 2013.

En este elemento convive la experiencia social, cultural y política, así como la práctica de los actores del sistema, que en algunos casos encuentran un límite o una regulación en cuerpos legales, pero que también muchas de ellas carecen de regulación o resultan insuficientes, como por ejemplo en temas relacionados al mapa y la estructura interna de los partidos, la cultura política dominante, la distribución de recursos –financieros, mediáticos, organizativos y humanos– necesarios para intervenir en el proceso electoral, la forma de usar los medios de comunicación social, y en fin, la misma relación entre candidatos, partidos políticos y personas electoras.

La legislación electoral salvadoreña define tres sistemas electorales de acuerdo al tipo de proceso eleccionario y en la variación de las reglas electorales: presidenciales, legislativas y municipales. Cada uno de estos sistemas interactúan afectándose mutuamente; se pueden identificar los siguientes rasgos o características:

La base del sistema electoral es la población. En el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales que determinará la ley secundaria (Art. 79 inc.1° Cn.) Esto significa que el diseño y el alcance de las circunscripciones quedan a cargo del legislador, pero debe respetar los elementos fundamentales de un sistema basado en la población y la proporcionalidad.

Para las elecciones legislativas se adopta el sistema de representación proporcional (Art. 79 inc. 2° Cn.) La base de este sistema consiste en distribuir los escaños en relación proporcional a la cantidad de votos obtenidos por cada candidatura o partido. En El Salvador se sigue el procedimiento por cociente electoral, en el que se determina una cuota mínima de votos para obtener un escaño. Así los partidos obtienen tantos escaños como veces ocupe el cociente electoral dentro del número de votos recibidos por ellos.

Se define constitucionalmente la necesidad de desarrollar “la segunda vuelta”, cuando ningún partido político o coalición de partidos haya obtenido mayoría absoluta de votos, dentro de la primera elección. En la segunda vuelta, sólo

participan los dos partidos que hayan obtenido el mayor número de votos (Art. 80 inc. 2° Cn)

- *Sistema de partidos*

Dentro de una sociedad democrática, en donde el electorado es el que define a sus representantes, los partidos políticos tienen un papel protagónico en la articulación de los intereses sociales y generadores de la competencia por el voto, en busca de la aceptación de la mayoría para alcanzar el poder y el liderazgo social.

Los partidos políticos tienen dos funciones principales³⁴: La función social, es aquella que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades tales como la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político. En ella se mantiene informada a la sociedad sobre las actividades y proselitismos dentro del partido. Con la función social, los partidos hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden la exclusión de los derechos de las minorías, logrando de esta manera el consenso y el disenso, por tanto tolera el libre debate de ideas, programas políticos y leyes.

Y la función institucional, en que los partidos son indispensables para llevar a cabo las elecciones en que se decide cómo quedarán conformados los órganos del Estado, presentan candidaturas, realizan la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participarán en dicha campaña. Es casi imposible que las elecciones puedan funcionar sin la existencia de éstos grupos políticos.

Para ahondar más en este vínculo entre partidos políticos y el Estado, la Constitución de la República señala como un derecho el de asociarse para constituir partidos políticos e ingresar a los ya constituidos (Art. 72 Cn.) Asimismo, establece el principio de pluralismo política del sistema político

³⁴ Cárdenas, Jaime. *Partidos políticos y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral. Citado por Gazca Velásquez, Karen. *La redefinición de la imagen política ante el electorado. La imagen de Enrique Peña Nieto rumbo a las elecciones federales del 2012 en México*. Febrero 2011, página 18.

electoral y su expresión por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno (Art. 85 Cn.) Esta afirmación es una concepción atrasada y limitada, que ha comenzado a cambiarse vía jurisprudencial por una concepción más abierta, con mayor participación a través de las candidaturas no partidarias y movimientos cívicos.

No obstante, hasta hace poco se carecía de una regulación que detallara este vínculo jurídico. En el mes de febrero de 2013, fue aprobada la Ley de Partidos Políticos, en la que se regula la institucionalidad de los partidos políticos, su interrelación con la ciudadanía y con otros entes, en el marco de las normas y principios de la democracia representativa establecida en la Constitución.

En ella se reconoce un avance en materia del derecho a la participación política de las mujeres, en la que obliga a los partidos políticos a integrar las planillas electorales con al menos un 30% de mujeres y la regulación de procedimientos para promover su participación en los órganos de dirección partidaria. No obstante, la mayoría de institutos políticos no han cumplido con esta obligación. Se deben impulsar con mayor efectividad las medidas para lograr la representación equitativa de las mujeres en los espacios de decisión.

Asimismo, se reconoce el avance en materia de financiamiento público indirecto o acceso a los medios de comunicación, el cual establece un período corto previo a las elecciones de acceso gratuito a los partidos políticos a medios con titularidad estatal. Impone límites al financiamiento privado, pero no establece mecanismos eficaces para rendir cuentas e imposición de sanciones.

La tipología más aceptada sobre los sistemas de partidos retoma aspectos cuantitativos referidos a la cantidad de partidos políticos que participan en las contiendas electorales y, por otro lado, aspectos cualitativos, en cuanto al comportamiento e interacción entre ellos. Así, pueden clasificarse como:

sistema de partido único; sistema de partido hegemónico; sistema de partido predominante; bipartidismo; pluralismo moderado y pluralismo polarizado³⁵.

En el caso salvadoreño, las disposiciones que regulan el sistema de partidos se encuentran influenciadas por el cambio de régimen que impulsó la reforma constitucional a consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz de El Salvador en enero de 1992. Tales acuerdos hicieron que se incluyera un nuevo actor en la disputa del poder político y, desde entonces, se cuenta con un tipo de sistema de “pluralismo polarizado”, en el que existen dos partidos predominantes dentro de un esquema de multipartidismo, donde “la distancia ideológica de uno con el otro es larga, tomando en cuenta los objetivos, programas y actuación en las esferas públicas”³⁶.

- *Voto*

El voto es un mecanismo esencial de las democracias representativas a través del cual el pueblo no solo elige a sus gobernantes sino, también, acepta o rechaza las políticas y el rumbo del gobierno y, en general, expresa su voluntad. Es decir, que es la forma predilecta de participación política en que las opiniones públicas del pueblo se traducen en la elección de un representante.

Desde la perspectiva de los derechos humanos el voto o sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, su ejercicio es indelegable e irrenunciable. El voto como la máxima figura de expresión de la voluntad soberana del pueblo se concretiza con la celebración de elecciones periódicas y auténticas que debe garantizar plenamente sus características intrínsecas: libre, directo, igualitario y secreto.

³⁵Nohlen, Dieter. *Sistemas de partidos*, Red Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Puede encontrarse en la siguiente página electrónica: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/sistemas%20de%20partidos.htm, última consulta el 10 de febrero de 2013.

³⁶ Artiga-González, Álvaro. *Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, UCA editores, primera edición, San Salvador, El Salvador, 2003, páginas 93-95.

La democracia supone la competencia entre los partidos políticos para obtener el voto de los ciudadanos. En este sentido, la decisión de por quién votar es un momento fundamental, por lo que idealmente el voto debe ser un acto informado. En otras palabras, para que una democracia funcione adecuadamente es indispensable que la ciudadanía disponga de la información necesaria para emitir su voto.

Asimismo, el ejercicio del sufragio tiene que estar sujeto a un sistema de garantías constitucionales en que se reconozca la libertad de asociación y reunión; la libertad de pensamiento y expresión; el derecho a competir por el apoyo electoral; fuentes alternativas de información accesibles; elecciones periódicas libres y justas, que produzcan mandatos limitados; existencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencias.

c) Democracia deliberativa y nuevos desafíos en la agenda electoral

En la época moderna, en el plano de la democracia real, resulta insuficiente lo que plantea la democracia representativa con la existencia de un sistema electoral, sistema de partidos y el ejercicio del voto. Los retos son aún mayores en cuanto a la necesidad de estudiar la participación activa de la sociedad y en la formación de la voluntad y de la opinión pública.

En los intentos de mejorar la calidad de la democracia y superar los problemas detectados en el modelo de representación indirecta, surgen otros modelos normativos, éstos son: la democracia liberal, la democracia participativa y *la democracia deliberativa*. Ésta última surge en la década de los noventa del siglo pasado, como derivación de la ampliación de la lógica del principio de igualdad, y la búsqueda de “la instrumentalización de los derechos políticos y de las instituciones por medio del espacio público y del principio de publicidad”³⁷. Así, los doctrinarios de la democracia deliberativa sostienen que para que una decisión pública sea legítima, “debe pasar previamente por el

³⁷ García, Sergio. *Mediatización de la política*. Tesis para obtener el Título de Maestría. Universidad Autónoma de México, 2008, página 56.

debate en el espacio público y la esfera de la opinión pública, ambos conectados con una sociedad plural, dinámica y marcada por redes de asociaciones, que pueda reflejar las distintas voces de la sociedad”³⁸.

Así, la opinión pública es la que nutre a la democracia, en esta medida, se vuelve significativo el proceso de comunicación política que realizan principalmente los medios de comunicación para trasladar las ideas y generar espacios de discusión y orientación de las preferencias electorales. Entonces se puede afirmar, que “la forma de gobierno que facilite la oposición y la competencia entre el gobierno y sus adversarios se encuentra en un ejercicio democrático significativo”³⁹. La democracia lleva implícita la idea de una “igualdad con posibilidades participativas”⁴⁰; en particular, en el desarrollo de una “ciudadanía activa en la que se incluyen diversos sectores de la sociedad civil”⁴¹.

Aunque se han desarrollado procesos electorales periódicos en que se han aceptado los resultados y con niveles aceptables de calidad, credibilidad, legitimidad y participación electoral. Ha sido muy común en la observación electoral insistir a los Estados, “garantizar condiciones adecuadas para la formación de una opinión libre, con la participación de varios contendientes políticos, con tal que la población en capacidad de emitir el sufragio conozca, debata y compare las alternativas de solución a los problemas que les aquejan”⁴².

De acuerdo a Artiga-González, en la mayoría de países latinoamericanos pero especialmente en El Salvador, “todavía no se puede afirmar con toda la certeza que se hayan celebrado elecciones libres, competitivas y justas”⁴³. La

³⁸Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid, 1998. Citado por Gazca Velásquez, Karen. *La redefinición de la imagen política ante el electorado. La imagen de Enrique Peña Nieto rumbo a las elecciones federales del 2012 en México*. Febrero 2011, página 23.

³⁹Dahl, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*, España, Editorial Tecnos, 1989, página 14.

⁴⁰Alfaro, Salvador Orlando. *Elecciones y democracia una reflexión crítica*, Revista Realidad, Número 67, Enero-Febrero de 1999.

⁴¹IIDH. *Participación ciudadana. Módulos educativos*. San José, Costa Rica, 1997, página 13.

⁴² Naciones Unidas. *Mirando con lentes de género la cobertura electoral. Manual de monitoreo de medios*. ONU Mujeres. Primera edición, Perú, enero de 2011, página 6.

⁴³ Artiga-González, Álvaro. *Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, página 30.

Corporación Latinobarómetro de las Américas menciona que el foco del debate para garantizar una calidad óptima de democracia electoral, se ha desplazado a la necesidad de garantizar condiciones equitativas de la competencia electoral entre las fuerzas políticas; en particular, respecto “al financiamiento partidario para campañas electorales, garantizar condiciones de transparencia y de rendición de cuentas del dinero en la política, el acceso de los partidos en condiciones de equidad a los medios de comunicación y su relación con la libertad de expresión, así como la utilización creciente de los mecanismos de las cuotas para garantizar mejores condiciones de equidad de género”⁴⁴.

2.2. Elecciones y derechos políticos

a) Reconocimiento de los derechos políticos

La democracia se encuentra ampliamente aceptada y reconocida en el ordenamiento internacional, elevado incluso a categoría de derecho humano con la obligación de “promoverlo y defenderlo”⁴⁵. Un elemento esencial de la democracia representativa es “la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo”⁴⁶. Es decir, en “la ejecución de métodos o procedimientos que hagan posible elegir a las personas que ocuparán los cargos públicos, en medio de una lucha de competencia por el voto”⁴⁷.

Así se establece una relación estrecha entre las elecciones y el ejercicio efectivo de los derechos políticos, los cuales son entendidos como “aquel grupo de atributos de las personas que hacen efectiva su participación como ciudadanos de un determinado Estado. Se trata entonces, de facultades o de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política”⁴⁸.

⁴⁴ Corporación Latinobarómetro (LAPOP). Informe 2011, Santiago de Chile. Página 21.

⁴⁵ Artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú.

⁴⁶ Artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, del 11 de septiembre de 2011.

⁴⁷ Artiga-González, Álvaro. *Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, página 27.

⁴⁸ Picado Sonia, *Derechos Políticos como Derechos Humanos. I. Introducción* página 48.

Los derechos políticos en el marco de los procesos electorales se dividen en tres vertientes, a saber: el ejercicio del derecho al voto, el derecho a ser elegido y la participación política. Especial consideración recae sobre los derechos políticos específicos de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como los derechos de las mujeres y las personas con discapacidad, con la finalidad de garantizar su participación en los asuntos públicos y promover una sociedad integrada y pluralista basada en la tolerancia y el diálogo.

Dichos derechos se encuentran reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico en cuerpos legales nacionales e instrumentos internacionales debidamente ratificados que se comentan a continuación:

- *Normativa nacional sobre derechos políticos*

Los derechos políticos cuentan con rango constitucional ya que se encuentran reconocidos en la *Constitución de la República*⁴⁹: ejercer el sufragio; asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; y optar a cargos públicos, cumpliendo con los requisitos que determina el texto constitucional y las leyes secundarias. Reconoce que el ejercicio del sufragio es un deber político y que cuenta con las características de ser libre, directo, igualitario y secreto.

Asimismo, pueden ser suspendidos bajo ciertos motivos como un auto de prisión formal, enajenación mental, interdicción judicial, negarse a desempeñar, sin justa causa, un cargo de elección popular. Establece los plazos en que durará la propaganda electoral para cada tipo de elección y prohibiciones para optar a cargos públicos y realizar propaganda política para ministros de cualquier culto religioso, agentes activos militares y policiales. Es relevante también el reconocimiento de la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia.

⁴⁹ Vigente desde el 20 de diciembre de 1983. Artículos relacionados 1, 71, 72, 73 y 74.

A nivel de leyes secundarias, dichos derechos son desarrollados principalmente por el *Código Electoral*⁵⁰, que tiene por objeto regular las actividades de los elementos que conforman el sistema electoral, la organización para los procesos electorarios y el régimen de financiamiento estatal o deuda política. Reafirma que el sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, que su ejercicio es indelegable e irrenunciable y que sus características es de ser libre, directo, igualitario y secreto. También establece las reglas y las prohibiciones del período de propaganda electoral y las condiciones mínimas de igualdad para el acceso de partidos políticos a los medios de comunicación con sus respectivos controles.

En la misma jerarquía normativa se encuentra también la *Ley de Partidos Políticos*⁵¹, que tiene por objeto regular la institucionalidad de los partidos políticos, su interrelación con la ciudadanía y con otros entes, en el marco de las normas y principios de la democracia representativa establecida en la Constitución. Regula la integración de planillas partidarias con al menos un treinta por ciento de participación de la mujer y el financiamiento y acceso a los medios de comunicación estatales.

Luego existen otras leyes específicas que tutelan los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad, tal es el caso de la *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra la Mujer*⁵², que regula la promoción de igualdad en el ejercicio de los derechos políticos, la promoción de la igualdad en las organizaciones políticas, la igualdad en los procesos electorales y la promoción de la participación de mujeres en órganos de dirección.

Así, como la *Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*⁵³, que menciona que a fin de generar igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, el Estado y la sociedad en general deberán

⁵⁰ Vigente desde enero de 1993. Artículos relacionados 1-9 y 54-55.

⁵¹ Vigente desde febrero de 2013. Artículos relacionados 1 y 37 inc. 21°.

⁵² Vigente desde abril de 2011. Artículos relacionados 1 y 7.

⁵³ Vigente desde abril de 2000. Artículos relacionados 1.

impulsar programas orientados a propiciar la concientización social sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Finalmente, se cuentan con reglamentos y directrices específicas que ha emitido el Tribunal Supremo Electoral como máxima autoridad en materia electoral, tales como: el *Reglamento de Propaganda Electoral*⁵⁴ y el *Reglamento General para la Observación Electoral en El Salvador*⁵⁵.

- *Normativa internacional sobre derechos políticos*

Los derechos políticos también se encuentran reconocidos en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, pueden dividirse en dos tipos: generales y específicos. Dentro de los generales se pueden diferenciar también los instrumentos declarativos y aquellos que cuentan con fuerza vinculante.

De esta manera, en los primeros se encuentra la *Declaración Universal sobre Derechos Humanos*, que promovió un exponencial desarrollo normativo en la materia y que ha derivado en el reconocimiento de su vinculación jurídica a pesar de ser un documento declarativo. En su artículo 21, reconoce que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; también establece que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Con una formulación parecida la *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre* reconoce en su artículo XX, que toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuino, periódico y libre.

⁵⁴ Vigente desde noviembre de 2009.

⁵⁵ Vigente desde septiembre de 2013.

Respecto a los instrumentos generales pero vinculantes se encuentra la *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José*, que en su artículo 23 establece los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

También con una construcción de términos jurídicos parecidos se encuentra el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que establece en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Luego, en materia de derechos específicos de las mujeres se encuentra la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, que en su artículo 7 menciona que los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos

públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; y c) participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

También la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará)*, menciona en su artículo 6 que el derecho a una vida libre de violencia implica el ámbito público y privado, y que este derecho comprende el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos y cargos de toma de decisión. También en el artículo 4 menciona que se cuenta con el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Finalmente, la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, reconoce en el artículo 29, el derecho a participar en la vida política y pública, especialmente lo concerniente al ejercicio de sus derechos políticos, comprometiéndose el Estado a garantizar a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con los demás.

b) Contenido de los derechos políticos

La democracia se sustenta fundamentalmente en el ejercicio de los derechos políticos, los cuales no se limitan a acudir a las urnas cada cierto tiempo. Por el contrario, los derechos políticos suponen una serie de condiciones y acciones estatales para garantizar su adecuado respeto y ejercicio. Lo anterior se traduce en la observancia de obligaciones generales y específicas que dependen de la naturaleza y el contenido de cada derecho.

▪ *Obligaciones generales*

En materia de derechos humanos se imponen dos tipos de deberes generales: respeto y garantía. En el caso de los derechos políticos se refiere al deber de respeto a que las autoridades públicas se abstengan de violar o afectar de

forma ilegal o ilegítima los derechos políticos. En segundo lugar, el deber de garantía se refiere a crear y fomentar las condiciones para que los ciudadanos puedan ejercer y ver respetados los derechos, para lograrlo debe adoptar medidas de cualquier tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos reconocidos, o en el caso que se hayan trasgredido, la oportunidad de investigar los hechos y restablecer o reparar los daños producidos.

Asimismo, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que “comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”⁵⁶. En este sentido, la jurisprudencia interamericana ha reconocido que los derechos políticos no pueden ser vistos únicamente como derechos, sino como oportunidades, lo que implica que “toda persona que formalmente sea titular de estos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos”⁵⁷. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas, preferiblemente legislativas tendientes a “generar las condiciones y mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de la igualdad y la no discriminación”⁵⁸.

- *Obligaciones específicas*

A nivel particular, los estándares establecidos para los derechos políticos se encuentran resumidos en la Observación General N° 25, del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, prescrito en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, “PIDCP”), que se explican a continuación:

⁵⁶Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vrs Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C número 4, párrafos 165 y siguientes.

⁵⁷ Corte I.D.H., *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.

⁵⁸ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

✚ Principio de igualdad y no discriminación: este principio señala que no se permite hacer distinción alguna entre la ciudadanía en lo concerniente al goce de los derechos por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Las distinciones entre los que tienen derecho a la ciudadanía por motivo de nacimiento y los que la adquieren por naturalización pueden plantear cuestiones de compatibilidad con las disposiciones del artículo 25.

Respecto a los grupos en condición de vulnerabilidad, a nivel internacional se reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación en instrumentos tan substanciales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, señalando que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; al igual que en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos manifestando que es deber de los Estados “garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos”. Por lo tanto, se ha reconocido el derecho del ciudadano y ciudadana de participar en el gobierno y en los asuntos públicos como un derecho fundamental a ejercerse en concordancia con el principio de igualdad⁵⁹.

Al respecto la Carta Democrática Interamericana, enfatiza de forma explícita cómo la discriminación contra las mujeres, constituye un obstáculo para alcanzar una democracia genuinamente incluyente y participativa⁶⁰. Situación que es trascendental porque queda de manifiesto que el Estado como tal, puede violentar y discriminar a las mujeres por acción u omisión, al no tomar las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres. El derecho a tener acceso a las funciones públicas

⁵⁹ CIDH. Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la Compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V; Informe de la Comisión Interamericana sobre *la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998. Citado en Informe OEA-2011, página 8.

⁶⁰ Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 septiembre de 2001, artículo 9.

en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales de igualdad están referidos tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o por designación⁶¹.

✚ *Derecho de participación en los asuntos públicos*: la genuina democracia no se agota en las elecciones por lo que la ciudadanía tiene la oportunidad de jugar un papel importante en los asuntos que conciernen a toda la sociedad. El derecho a la participación en los asuntos públicos debe ser ejercido por las personas en todos los ámbitos de su vida social, tal como lo ha sostenido el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la participación en los asuntos públicos “es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”⁶².

Aunque la participación ciudadana en los asuntos de interés nacional se produce teóricamente a través de representantes libremente elegidos en los cuerpos legislativos como consecuencia del principio de la democracia representativa, este derecho político impone la búsqueda de otros espacios para escuchar la voz y para potenciar la acción directa de los ciudadanos. Los cabildos abiertos, los plebiscitos o la libre participación en organismos civiles son ejemplos de mecanismos de participación directa que deberían ser potenciados para establecer mayores niveles de democracia en el país.

✚ *El control ciudadano de los servidores públicos*: este derecho político tiene una consecuencia fundamental: el control ciudadano de los servidores públicos. La contraloría social de la conducta ética y legal de los funcionarios y empleados estatales es esencial como una forma de

⁶¹ Corte IDH. Caso *Yatama Vr. Nicaragua*, párrafo 200.

⁶² Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 25. Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57° período de sesiones (1996). HRI/GEN/1/Rev.7 de 12 de mayo de 2004.

contribución ciudadana a la buena marcha de la vida social. Así, se afirma que “cuando los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder”⁶³.

El control ciudadano sobre la conducta de los funcionarios públicos también requiere la existencia de canales de comunicación fluidos entre los ciudadanos y los funcionarios. El Parlamento que es elegido y representa al pueblo y no a un partido político, deben escuchar y debatir con la ciudadanía u organismos de la sociedad civil para conocer sus problemas, inquietudes y problemas y actuar en consecuencia. Lo mismo debe decirse de todos los servidores públicos ante la ciudadanía.

Por otro lado, a efectos de ejercer ese control y garantizar esa participación ciudadana, es imprescindible que exista la libre circulación de información e ideas y el respeto a otras libertades, como la libertad de asociación y reunión. En este sentido, se puede mencionar que “comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. Incluye la libertad de participar en actividades políticas individualmente o a través de partidos políticos y otras organizaciones, la libertad de debatir los asuntos públicos, de realizar manifestaciones y reuniones pacíficas, de criticar o de oponerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política”⁶⁴.

✚ *Elecciones periódicas y auténticas:* además del fundamental derecho a la participación cotidiana en los asuntos públicos, las normas nacionales e internacionales de derechos humanos exigen la existencia de elecciones periódicas y auténticas. Ello supone la existencia de un sistema de normas,

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ *Ibíd.*

órganos y procedimientos que organice y supervise las elecciones a intervalos regulares y que garantice su transparencia y autenticidad. Esta obligación implica que las elecciones deben garantizar que las autoridades públicas electas se basen en la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos.

Como por ejemplo, la existencia de un padrón electoral adecuado, de mecanismos ágiles y transparentes en los recuentos de votos y de recursos de los ciudadanos y de los partidos contra cualquier acción que afecte los derechos políticos. El sistema electoral debe ser especialmente intolerante contra las maniobras ilegales o anti éticas que pretendan tergiversar la verdadera expresión de los votantes.

✚ *Voto universal, igual, secreto y libre*: este derecho es el derecho político por excelencia. Todos los ciudadanos, por igual, deben tener derecho a voto. Así, no debe permitirse distinción alguna entre los ciudadanos en cuanto al derecho al voto por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El voto para ser libre debe garantizarse la secretividad, pero también requiere que la ciudadanía este formada e informada. Es vital que el sistema educativo y los partidos políticos pongan especial énfasis en crear ciudadanos críticos y conscientes, que puedan tener una opinión libre de las opciones políticas que les convengan a sus intereses. Además de formado, el ciudadano debe ser informado, por lo que es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes. Las campañas electorales, por consiguiente, deberían basarse en programas políticos y no en descalificación del adversario ni en lemas vacíos de contenido o promesas publicitarias.

El voto libre implica, asimismo, que el ciudadano se encuentre a salvo de la violencia electoral y de inducciones indebidas al voto. La compra de votos o

la propaganda política en centros de votación, en consecuencia, deben ser algunas de las conductas estrictamente penadas por las leyes electorales.

En opinión del Comité de Derechos Humanos, “la libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente. Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo”⁶⁵.

✚ Acceso igualitario a las funciones públicas: los grupos y personas que cumplan los requisitos legales no pueden ser excluidos de aspirar a ocupar puestos de elección popular. Las condiciones legales para poder optar a cargos públicos deben basarse en criterios objetivos y razonables. “Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público”⁶⁶.

La posibilidad de acceso igualitario requiere que los funcionarios e instituciones públicas no influyan indebidamente sobre la sociedad para favorecer o desfavorecer a determinados candidatos. En consecuencia, la utilización de recursos públicos o de la publicidad estatal para este fin debe estar prohibida por la ley. Este derecho les exige a los funcionarios

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ *Ibíd.*

electorales que apliquen las reglas del juego a todos los candidatos por igual, sin discriminación, ni favoritismo alguno.

✚ Constituir partidos políticos e ingresar a los ya constituidos: esta libertad de crear entidades políticas es de carácter central para la democracia representativa. En principio, supone que los requisitos para constituir partidos políticos deben ser razonables y ser aplicadas conforme a las exigencias de la democracia. Los mismos criterios deben ser aplicables a todos por igual y deben existir recursos administrativos y judiciales ante la denegación indebida de la inscripción de un partido político.

Para el ejercicio de este derecho es necesario que existan también reglas de funcionamiento de los partidos políticos, sobre todo en términos de transparencia de su conducta y el control de los fondos u otros recursos estatales o privados. Por su trascendencia, los partidos políticos deben adecuar su conducta a las leyes y a las normas de una ética política. El Estado debe velar porque, en su organización interna, los partidos políticos respeten y garanticen los derechos políticos de los ciudadanos. Para el caso, “la limitación de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido”⁶⁷.

Los partidos políticos deben poder comunicarse con sus electores a salvo de injerencias indebidas del Estado y deben, asimismo, ejercer una supervisión de los procesos electorales para poder fiscalizar e incluso impugnar acciones indebidas de otros partidos o de las autoridades públicas.

⁶⁷ *Ibidem.*

2.3. Medios de comunicación y elecciones

a) *Los medios de comunicación en la sociedad*

Los medios de comunicación son cardinales para la democratización de las sociedades en cuanto contribuyen a crear un espacio público en el que las personas participan en los asuntos públicos, en la identidad nacional y cultural, y en particular sobre el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a estar informados. Se plantean entonces, lógicas comerciales y de índole público, en que la publicidad es vital para generar beneficios financieros e instrumentos de propaganda de control social y político.

Con el advenimiento de la globalización que trae consigo la privatización y desregulación de bienes y servicios, las esferas políticas conservadoras cada vez se muestran más reacios en aprobar controles a la actividad de los medios de comunicación, y con ello en favorecer a las empresas hegemónicas que controlan el plano económico y político, en detrimento de otros que luchan por espacios que reivindiquen la diversidad de los medios y la pluralidad informativa.

De acuerdo con Raboy y Solervicens⁶⁸, dicha relación puede dar origen a una clasificación de formas o maneras de intervención públicas sobre los medios de comunicación, con la finalidad de alcanzar los roles antes mencionados.

Cuadro N° 3		
Modelos de regulación pública de los medios de comunicación social		
N°	Tipo de modelo	En qué consiste
1	Mercado libre	El Estado crea un ambiente en el cual las corporaciones de los medios de comunicación gozan de plena libertad para operar comercialmente; el acceso al mercado en

⁶⁸ Alain Ambrosi y otros. *Palabras en juego, enfoques multiculturales de las sociedades de la información*. Medios de Comunicación., elaborado por Marc Rajoy y Marcelo Solervicens. Editorial C y F. 2005-2006.

Cuadro N° 3		
Modelos de regulación pública de los medios de comunicación social		
N°	Tipo de modelo	En qué consiste
		algunos sectores tales como la difusión sigue estando controlado fundamentalmente mediante la concesión de frecuencias de transmisión, mientras que el área de la prensa escrita queda abierta a cualquier persona que disponga de los recursos para poseer y operar un medio de comunicación.
2	Autoritario	Los medios de comunicación se consideran una extensión de la autoridad estatal, se encuentran controlados por la administración pública, restringen cualquier posibilidad de libertad de expresión contrataría a la ideología política imperante.
3	Servicio público	Se pone énfasis en la creación de servicios de radio y televisión al servicio público, en el financiamiento de unos medios de comunicación no lucrativos basados en la comunidad y en varias restricciones sobre la propiedad de los medios de comunicación comerciales (limitando la cantidad de puntos de distribución que una firma particular podría controlar o prohibiendo que los propietarios de dichos medios de comunicación sean extranjeros).
4	Mixto	Se encuentra basado en una combinación de elementos de los anteriores. En la mayoría de los casos existe una instancia reguladora que dicta y controla las reglas de funcionamiento a nivel nacional.

Fuente: elaboración propia.

En El Salvador como en la mayoría de países del mundo, se reconoce el predominio de la lógica del mercado (modelo de mercado) que impone sus valores y sus condicionamientos sobre los modos de producción y de distribución, lo que acarrea consecuencias mayores sobre los contenidos y la

naturaleza misma de la información. Al respecto, en una investigación se afirmaba que los medios de comunicación salvadoreños habían perdido la responsabilidad social de generación de opinión sobre temas actuales, dando paso a las notas que cautiven la atención en situaciones de controversia y que representen intereses de sus principales clientes, empresarios con poder económico y político⁶⁹.

Los desafíos que resultan de ésta lógica mercantilista se encuentran relacionados con la concentración de medios de comunicación, la uniformización y la pobreza de los contenidos, el desequilibrio de los flujos de información, entre otros que se explican en los siguientes apartados de la presente investigación.

b) El papel de los medios de comunicación en el contexto de elecciones

Las elecciones son vitales para el funcionamiento de la democracia, parte fundamental de ellas son el desarrollo de las campañas electorales que cumplen con cuatro funciones: “persuasión, prueba de los candidatos, legitimación y cognitiva que permite al electorado adquirir información sobre candidatos y programas”⁷⁰. Por tanto, la libertad de expresión es primordial para que se dé una libre selección de preferencias colectivas que tiene como presupuesto un “debate público, abierto, vigoroso y desinhibido”⁷¹.

Los medios de comunicación se constituyen como los vehículos del ejercicio de la libertad de expresión en sus ambas dimensiones individual y social. En el contexto de elecciones, recogen y transmiten a los electores las posturas de los candidatos en contienda, lo cual contribuye a que el electorado cuente con suficiente información y distintos criterios para tomar una decisión. La libertad

⁶⁹ Villanueva Cabrera, Karla María. *Los medios de comunicación como generadores de opinión pública en El Salvador. Caso de estudio: recolección de desechos sólidos por la Alcaldía de San Salvador*. Febrero 2008, El Salvador, página 19.

⁷⁰ Del Rey M., J. *Comunicación política, Internet y campañas electorales. De la Teledemocracia a la Ciberdemocr@cia*. Madrid: Tecnos., 2007, página 74.

⁷¹ Frase atribuida al Juez Brennan: [...] el debate sobre temas públicos debe ser desinhibido, robusto, y abierto, y bien puede incluir ataques vehementes, cáusticos y, a veces, desagradablemente cortantes, sobre funcionarios de gobierno y públicos.” *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 270-271 (1964). Traducción libre del texto original en inglés.

de expresión es también de especial importancia para los partidos políticos y sus miembros activos, en su función de representación del electorado y sus intereses⁷².

Por otro lado, es indispensable para la formación de la opinión libre y racional de la ciudadanía, contar con la mayor cantidad de información posible acerca de las figuras políticas, sus propuestas y el contexto político en general. De tal manera que pueda “cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de las personas candidatas, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones”⁷³, y dar paso a un debate y la formación de una opinión pública, lo cual fortalece la contienda política.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado la importancia de los medios de comunicación durante los contextos de elecciones: “la libertad de prensa como uno de los mejores medios para que la sociedad conozca y juzgue las actitudes e ideas de los dirigentes políticos; [...] los diarios juegan un papel esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión”⁷⁴, esto se debe a la información que estos imparten acerca de las personas candidatas, lo cual contribuye a que la sociedad pueda conocerlas antes de ejercer el sufragio.

En las últimas décadas, se ha venido formando un “derecho emergente a la comunicación”⁷⁵, de estructura compleja, el cual incluye “la libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho de acceso a la información pública

⁷²Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrafos 88-90.

⁷³Ibídem, párrafo 90.

⁷⁴CIDH. Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión 2009, página 81. UE. Informe Final Elecciones Generales 2009 de El Salvador, Misión de Observación Electoral de La Unión Europea, página 38. También, Urquiza, Waldemar. Los Medios de Comunicación social en El Salvador.

⁷⁵Este derecho no cuenta con el reconocimiento explícito en los tratados internacionales de derechos humanos, pero el debate de su surgimiento se remonta a finales de la década de los sesenta, en la presentación de perspectivas de futuro de las comunicaciones en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que luego fueron retomadas por las legislaciones de varios países suramericanos, tales como Argentina, Uruguay, Venezuela y Ecuador. Véase Herrera, Leonel. *Momentos y perspectivas del debate sobre el derecho a la comunicación*. Puede encontrarse en: <http://www.contrapunto.com.sv/sociedad-civil/el-derecho-humano-a-la-comunicacion>, última visita el 11 de junio de 2013.

y el derecho de participación en asuntos públicos, todo ello con un enfoque de pluralismo en aspectos políticos y culturales”⁷⁶.

Bajo esta visión, se pueden mencionar ciertos criterios que son indispensables para el funcionamiento adecuado de los medios de comunicación en sociedades democráticas: pluralidad informativa y diversidad de medios; aplicación de las normas de monopolio para prevenir la concentración de los medios; mecanismos de autorregulación y controlaría mediática; y garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas que laboran en ellos. Los primeros tres se encuentran relacionados con el tema de la investigación que se comentan a continuación.

- *Pluralismo informativo y diversidad de medios*

La pluralidad, independencia y diversidad de los medios de comunicación son elementos indispensables para una sociedad libre y abierta. La funcionalidad de dichos atributos lo advierte *Sartori*, es a través de la formación de un “poli-centrismo”⁷⁷, es decir, estructuras plurales que cuentan con varios centros en la sociedad que provocan la crítica y la contraposición de opiniones públicas que nutren la democracia.

Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática, la jurisprudencia interamericana ha establecido que “el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo”⁷⁸. De este modo, el Estado se encuentra en la obligación de establecer condiciones estructurales que permitan la competencia en condiciones de igualdad de grupos en el proceso comunicativo, así como asegurar la libertad para difundir informaciones que

⁷⁶ PDDH. Pronunciamiento en el Día Mundial de la Libertad de Prensa, San Salvador, 2 de mayo de 2013.

⁷⁷ Sartori, Geovanni. *¿Qué es la democracia?*, op. cit., página 67.

⁷⁸ Corte I.D.H. *Caso Perozo y otros vrs. Venezuela*, Serie C No. 195, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. 28 de Enero de 2009, párrafo 117.

podrían ser no gratas para el Estado o cualquier sector de la población, lo cual es coherente con la tolerancia y espíritu de apertura propia del pluralismo.

Por otro lado, también ha mencionado que “los medios de comunicación deben ser verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones”⁷⁹. El alcance democrático de la libertad de expresión descansa precisamente en que “todas las personas tengan posibilidad de expresarse y ser escuchados y que cada uno de nosotros pueda conocer lo que otros tienen que decir”⁸⁰. De igual modo, se ha reconocido que la libertad de expresión “requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos del acceso a tales medios”⁸¹.

De esta manera, en el contexto de la propaganda electoral, debe privilegiarse un flujo de información equitativo, no puede tolerarse la discriminación de personas candidatas en los espacios de los medios de comunicación, ya que deben contarse con las condiciones adecuadas para equilibrar la participación de distintas formaciones en el debate público. Dicho debate democrático debe contar con una mayor circulación de ideas respecto a los candidatos y sus plataformas antes del período de elecciones. Los medios de comunicación deben asumir su responsabilidad de garantizar la participación de todos los candidatos en la expresión de sus ideas, así como el máximo acceso a dicha información. De vital importancia también es la capacidad de los medios de trasladar a la población las ideas y las propuestas de grupos sociales excluidos, o que no pertenecen a las tradicionales estructuras partidarias que tratan de imponer sus preceptos ideológicos como los únicos válidos.

⁷⁹ Corte I.D.H. *Caso IvcherBronsteinvrs. Perú*, párrafos 143 y 149.

⁸⁰ CIDH. *Agenda de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: problemas persistentes y desafíos emergentes*. 132º período Ordinario de Sesiones 17 al 25 de julio de 2008, párrafo 63.

⁸¹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*(Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985*. Serie A No. 5, párr. 34.

- *Prohibición de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación*

Para que en la práctica se garantice el flujo libre de ideas como presupuesto para que se celebren elecciones libres y justas, es vital que se cuente con un “entorno propicio para la proliferación de medios de comunicación pluralistas, en la que se adopten medidas de transparencia acerca de la propiedad de los medios de comunicación, el otorgamiento de licencias a distintos tipos de emisoras a fin de promover la diversidad, la creación de normas destinadas a prevenir la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación y la adopción de medidas para promover la diversidad de contenidos”⁸².

De esta manera, existe un consenso sobre la necesidad de contar con marcos jurídicos nacionales que “prohíban monopolios u oligopolios de medios de comunicación, por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”⁸³. En la realidad se presentan desafíos importantes para los medios, con tal de evitar “la autocensura, equilibrar la influencia ideológica a la población maximizada por los avances tecnológicos, la apropiación de los medios en pocos individuos y la mayor influencia del dinero, especialmente de las contribuciones empresariales, sobre los partidos políticos y los políticos”⁸⁴.

En los últimos años, organismos supervisores de los tratados internacionales en materia de derechos humanos han advertido sobre la tendencia de la restricción indirecta a la libertad de expresión a causa de factores económicos y comerciales, tal es el caso de la amenaza que plantea la creciente concentración de la propiedad de los medios de prensa y los medios de

⁸² CIDH. *Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones*. Relatores de libertad de expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP, del 15 de mayo de 2009.

⁸³ CIDH. *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, Principio 12.

⁸⁴ Guy S. Goodwin-Gill. *Elecciones libres y justas*, diciembre, 2005, página 81.

comunicación, en particular para la diversidad y la independencia editorial⁸⁵, en manos de empresas privadas nacionales o grupos multinacionales, que acaparan las tres formas tradicionales de la comunicación: sonido, escritura, imagen, y ahora el internet, con la denominada “revolución digital”, que representa una cuarta manera de comunicar, una nueva forma de expresarse, informarse y distraerse⁸⁶.

Para romper éstos “latifundios mediáticos” la comunidad internacional ha reconocido al espectro radioeléctrico⁸⁷ como patrimonio de la humanidad⁸⁸, lo que permite plantear el establecimiento de normativas que pretenden democratizar a los medios de comunicación, en el sentido de alcanzar una distribución equitativa en la asignación de frecuencias, tanto para medios privados comerciales, como para medios públicos y comunitarios, éstos últimos sin fines de lucro, que buscan acceder a frecuencias en igualdad de oportunidades y competir con los primeros.

Ésta tendencia internacional de acumulación de la propiedad de frecuencias también ocurre en El Salvador. Los medios de comunicación en el país se han visto estrechamente relacionados por la política, estos nacieron en el seno de tendencias dominantes y han atravesado diversas etapas de acuerdo al contexto sociocultural incluyendo contradicciones del gobierno en turno. Una de las etapas más significativas que ha influido en los medios de comunicación, ha sido el proceso de pacificación que concluyó con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992.

⁸⁵ Declaraciones conjuntas de los años 2001 y 2002, de los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU, OEA y OSCE.

⁸⁶ Véase la página electrónica: <http://www.lemondediplomatique.cl/El-quinto-poder.html>, recuperado el 1 de junio de 2013.

⁸⁷ Es un recurso natural limitado compuesto por el conjunto de ondas electromagnéticas que se propagan por el espacio sin necesidad de guía artificial y utilizado para la prestación de servicios de telecomunicaciones, radiodifusión sonora y televisión, seguridad, defensa, emergencias, transporte e investigación científica, así como para un elevado número de aplicaciones industriales y domésticas. Es, por consiguiente, uno de los elementos sobre los que se basa el sector de la información y las comunicaciones para su desarrollo y, más allá de éste, para el acceso y la adopción de los ciudadanos de la misma sociedad de la información. Couso Saiz, David. *El espectro radioeléctrico. Una perspectiva multidisciplinar (I): Presente y ordenación jurídica del espectro radioeléctrico*.

⁸⁸ De acuerdo al Tratado de Torremolinos, UIT y artículo 33 del Convenio Internacional de Telecomunicaciones con el ajuste alcanzado en Nairobi. Tomado de la Carta de las Radios Comunitarias y Ciudadanas, Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y posteriormente aprobados por sus Representantes Nacionales y por el Consejo Regional en la VII Asamblea Mundial, AMARC 7, reunida en Milán del 23 al 29 de agosto 1988.

Fue en esta etapa cuando los medios salvadoreños experimentaron una profunda transformación, esto les permitió avanzar de manera notable en apertura y libertad de expresión. Según Waldemar Urquiza, previo a los Acuerdos de Paz, los medios poseían una tradición legitimadora del *status quo*, o existía carencia de crítica hacia el mismo. Posterior a los Acuerdos de Paz, el proceso de apertura no ha sido uniforme, existen unos medios que han sostenido un debate unilateral. En el país los medios de comunicación social transmiten mensajes de acuerdo a sus intereses, además de la fuerte relación que existe entre los medios y el campo político debido a las campañas electorales. Para este autor una de las observaciones substanciales ha sido sobre cómo estas campañas se han caracterizado por ser algo negativo que muchas veces intentan desprestigiar al oponente, un factor que facilita la ausencia de debate político.

En observaciones electorales recientes, se ha confirmado ciertos niveles de autocensura derivados de los intereses y las marcadas posiciones editoriales de algunos medios de comunicación, debido fundamentalmente “a la concentración de la propiedad de los mismos en manos de empresarios o grupos empresariales de carácter familiar de gran influencia, hecho que limita la pluralidad en las líneas editoriales e informativas de los medios nacionales, alineados en su gran mayoría con el partido oficial que se mantuvo por veinte años en el poder”⁸⁹.

Es importante destacar la influencia del sector de las comunicaciones en el ámbito de la política, los últimos dos Presidentes de la República de El Salvador, coinciden en su trayectoria profesional ligado a los medios de comunicación, propietarios de cadenas importantes de radio y empresas de publicidad.

La presión de índole política y económica sobre las redacciones y la consecuente autocensura, ha sido confirmada por dirigentes de las gremiales

⁸⁹ Unión Europea. Misión de Observación Electoral UE, El Salvador 2009, *Informe Final de las Elecciones Generales*, página 38.

en los períodos de campaña electoral. Así, de acuerdo al Presidente de la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), Rafael Domínguez: “En un país como el nuestro, lo político, lo empresarial y lo mediático están juntos, porque los principales medios son al mismo tiempo gran empresa y gran apoyo político”⁹⁰.

Es necesario en este ámbito de la propiedad de los medios contar con un estudio que detalle quiénes son los dueños de las licencias de frecuencias en radio y televisión para magnificar el grado de acumulación o concentración. Esta investigación debería hacerla la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), quién es la encargada de autorizar el uso de las frecuencias. Y que lleven a contar con una efectiva regulación que prohíba monopolios y que en la propiedad de los medios de comunicación, así como evitar actos arbitrarios o ilegales en la concesión de frecuencias.

Actualmente, se cuentan con leyes que favorecen a los sectores más pudientes, bajo el criterio de la asignación de frecuencias por la capacidad económica y no por el interés de respetar y garantizar la libertad de expresión, la diversidad de medios de comunicación, el pluralismo de las opiniones e ideologías y la protección de los derechos de espectadores y oyentes.

Es el caso de la subasta pública y el otorgamiento de renovación adelantada como los únicos mecanismos legales para la asignación de concesiones de frecuencias radioeléctricas, es decir, para la operación de la radio y de la televisión, que se encuentra contemplado en los artículos 81, inciso final, 82, 83, 84, 85 y 100 de la Ley de Telecomunicaciones⁹¹. A principios de este año, se presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de tales disposiciones legales por afectar los derechos a la igualdad, a la libertad de expresión y a las reglas anti monopólicas. Dichos mecanismos son contrarios a la naturaleza limitada y publica del espectro radioeléctrico, el cual es esencial para el ejercicio de la libertad de expresión. El efecto es la acumulación de

⁹⁰ Véase la página electrónica: <http://www.elmundo.es/america/2009/12/09/noticias/1260369879.html>, última consulta el 15 de marzo de 2014.

⁹¹ Emitida mediante Decreto Legislativo Número 142 de fecha 6 de noviembre de 1997, publicado en el Diario Oficial número 218, Tomo 337, del 21 de noviembre de 1997.

frecuencias en razón del poder económico, que contradice el derecho a la igualdad y las reglas anti monopólicas establecidas en la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

- *Derecho de rectificación y respuesta aplicado en el contexto de elecciones*

En el contexto de elecciones, se debe reconocer a los partidos políticos y personas candidatas que hayan sido difamados o calumniados de manera ilegítima o que hayan sufrido algún perjuicio ilegítimo como resultado de declaraciones formuladas en los medios de comunicación durante un período electoral, el derecho a que se rectifiquen inmediatamente tales declaraciones o a reclamar una reparación ante los tribunales de justicia⁹².

La Constitución de la República de El Salvador reconoce el derecho de respuesta como una protección a los derechos y garantías de la persona en su Art. 6, inc. 5º. No obstante, han transcurrido casi tres décadas desde la vigencia del texto constitucional, y tal disposición no ha tenido desarrollo en legislación secundaria, y sin la debida definición de parte del legislador de los mecanismos para hacer efectivo el derecho, no es posible reclamarlo ante las autoridades públicas pues se carece de criterios para definir quién es la autoridad competente, cual sería los procedimientos, las sanciones a imponer, entre otras; y para las personas que se consideran afectadas por información errónea o inexacta publicada por los medios de comunicación, les resulta una tarea compleja y poco efectiva.

Sin duda, esta falta de regulación implica también una garantía menos para la protección de los derechos de las personas candidatas contendientes que consideren que le han ocasionado un agravio por alguna información inexacta que haya sido transmitida públicamente a través de los medios de comunicación. La persona afectada no cuenta con la posibilidad que el mismo

⁹² Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, citado *supra*.

medio que la publicó rectifique la información, o bien, le brinde la oportunidad de responder, que es igual, a la oportunidad de defenderse de la información publicada.

- *Ética de los medios de comunicación y mecanismos de autorregulación*

Cuando se habla de establecer límites a la influencia y el poder social de los medios de comunicación, la doctrina se remite a la ética y los mecanismos de autorregulación. Tal como lo señala Hugo Aznar, “frente a los excesos de unos medios sometidos exclusivamente a criterios de mercado y el peligro de quienes reclaman una vuelta a la censura y el control, la autorregulación supone una vía nueva para que medios, periodistas y empresarios ejerzan su libertad de expresión con responsabilidad”⁹³.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, los medios de comunicación son esenciales para que los miembros de la sociedad puedan ejercer su derecho a buscar e impartir información, por tal razón “son principalmente responsables ante el público y no ante el Gobierno”⁹⁴. De este modo, la responsabilidad que se le puede atribuir a los medios de comunicación solamente puede ser ulterior y regulada por el Estado de manera excepcional⁹⁵, ya que si se hace de manera general podría recaer en la “manipulación y abuso de las autoridades públicas que tengan un efecto inhibitorio en los medios, impidiendo la divulgación de información de legítimo interés público”⁹⁶.

⁹³Hugo Aznar, *El ombudsman como mecanismo de autorregulación*, Revista Latina de Comunicación Social 13, enero de 1999. Puede encontrarse en el sitio:

<http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/145hugo.htm>, última consulta el 9 de octubre de 2013.

⁹⁴Hugo Aznar, *Ética y Periodismo*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, España, 1999, pág. 40.

⁹⁵ El artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

⁹⁶ CIDH. Relatoría para la Libertad de Expresión, *Informe Anual 2001*, página 158.

Así, los profesionales de los medios de comunicación deben promover sus propias conductas éticas para mantener su credibilidad con el público⁹⁷. Existen varios mecanismos a través de los cuales puede lograrse que los medios de comunicación sean más responsables ante el público y hacia quienes son objeto de información en las noticias, y asimismo más exactos y creíbles.

Entre ellos se pueden mencionar, los *Códigos de Ética* que establecen normas de conducta profesional destinadas a los profesionales de los medios de comunicación en relación con la recopilación o comunicación de noticias. También la creación de la figura del *Ombudsman de la Prensa*, que le corresponde recibir y atender las quejas del público, relacionadas con erratas, errores e inexactitudes y afectaciones por una noticia. La creación de *Comités de Prensa o Comisiones de Ética*, que podría incluir las funciones del Ombudsman de Prensa pero con decisiones colegiadas. Y, finalmente, los *Observatorios de Medios de Comunicación*, a cargo de organizaciones sociales o profesionales que les interesa incidir en el perfeccionamiento de la actividad periodística.

Desde finales de la década de los noventa, el periodismo salvadoreño ha caminado en la creación de mecanismos de autorregulación. La iniciativa más elemental desde los gremios de los profesionales de la comunicación es la de la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), que desde 1997, cuenta con un Código de Ética, que en varias oportunidades ha sido objeto de actualizaciones de acuerdo a las nuevas realidades que enfrenta la labor periodística. Así, desde julio del 2012, cuentan con el “Código de Ética para los Periodistas y Profesionales de la Comunicación en El Salvador”, que provee las pautas que guían la práctica de la libertad de prensa y la libertad de expresión, desde sus diferentes dimensiones y consideraciones que la realidad plantea a la labor profesional de la comunicación. Además, crea y regula el funcionamiento de una Comisión de Ética, y estipula que contribuirá a la creación, seguimiento y fortalecimiento de la figura del Defensor de los

⁹⁷Así lo menciona la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en el Principio 6: "La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados".

Lectores, Televidentes, Radioescuchas y Cibernautas (Ombudsman de Prensa).

En dicha normativa se encuentran disposiciones que establecen deberes sociales de los profesionales del periodismo frente a la sociedad, que podrían fomentar una competencia electoral equitativa entre las fuerzas políticas. Entre ellas, el artículo 6 que establece el deber frente a la sociedad de hacer valer el derecho de información de la ciudadanía. Evitar excluir a personas, organizaciones y fuentes que ameriten ser tomadas en cuenta. El artículo 7, que impone el deber de facilitar el derecho de respuesta con base a los principios de equidad y de legislación vigente, asimismo, la rectificación de oficio. Y, el artículo 8, que exige facilitar el cumplimiento del derecho ciudadano de tener acceso a los medios de comunicación para el libre ejercicio de las ideas en forma responsable, respetando los principios de convivencia.

En el plano público, se encuentra actualmente en discusión legislativa dos proyectos de ley, que de ser aprobados se constituirían en verdaderos mecanismos de control social sobre el comportamiento ético y transparente de la prensa en todos los ámbitos de trabajo, incluido en los períodos electorales. El primero de ellos, es el “Proyecto de Ley de Radiodifusión Comunitaria”, que propone la creación de la Defensoría del Público de la Radiodifusión Comunitaria, cuya responsabilidad será recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de los medios comunitarios por radiodifusión, en asuntos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones que impone esta Ley. Así como, la exigencia de elaborar por sí mismos, códigos deontológicos orientados a mejorar sus prácticas de gestión interna y su trabajo comunicacional. Y el segundo, el “Proyecto de Ley de Medios de Comunicación Públicos”, se establece un capítulo de mecanismos de autorregulación, con la creación de códigos de ética, manuales de estilo y buenas prácticas, así como la creación de la Defensoría de Audiencia, que le correspondería velar por los intereses y derechos de la audiencia de los distintos medios públicos y el cumplimiento del Código de Ética.

CAPÍTULO III

LAS REGLAS PARA EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL PERÍODO DE PROPAGANDA ELECTORAL

Con la universalidad del sufragio, los medios de comunicación se han convertido en actores claves para que las personas votantes conozcan los mensajes de las personas candidatas y todo lo relacionado con los procesos electorales, incluyendo la educación cívica de cómo ejercer sus derechos políticos. Éste espacio sucede en las campañas electorales⁹⁸, en que los partidos políticos tienen la oportunidad de aplicar diversas técnicas de propaganda electoral para comunicar y persuadir al cuerpo electoral en su objetivo de conseguir sus preferencias políticas.

La propaganda adquiere una importancia decisiva en los procesos electorales. Se trata de una actividad lícita que influye decisivamente en la selección de los gobernantes, es el mecanismo que utilizan los actores políticos en el que destinan sumas millonarias de dinero para difundir sus ideas e incidir en las elecciones. Por esta razón, se requiere contar con una regulación adecuada que garantice un acceso equitativo de partidos políticos y personas candidatas a los medios de comunicación que se convierten en actores principales en la campaña electoral, que muy a menudo convergen sus intereses corporativos con los intereses partidarios, tratando de influir indebidamente en la decisión libre de los votantes.

Se presenta a continuación, los estándares internacionales respecto a las regulaciones en materia de acceso a medios de comunicación en los períodos de campaña electoral y la regulación en El Salvador.

⁹⁸Los actores políticos ya sean partidos políticos, candidatos independientes, movimientos políticos, entre otros buscan mediante la campaña electoral, comunicar sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir y politizar a la población en el sentido de captar sus preferencias políticas. A éste último objetivo se aspira sobre todo mediante la propaganda electoral, la cual abarca una gran variedad de formas y técnicas que tienden a influir políticamente en la población. Tomado de Tratado de Derecho Electoral de América Latina. Martín Lauga, Juan I. García Rodríguez. *XXVIII La campaña electoral: publicidad/propaganda, período y prohibiciones*. Página 711.

3.1. Estándares internacionales

La regulación del acceso a los medios de comunicación en períodos electorales puede ser estudiada desde dos frentes: la primera respecto a las garantías de acceso gratuito en sus distintas variantes: acceso permanente o limitado a los períodos electorales, tipo de medios de comunicación que abarcan las garantías y criterios para la distribución de los tiempos o espacios; y la segunda, el conjunto de regulaciones relativas al acceso o a la contratación y uso de tiempos o espacios comerciales durante los períodos electorales.

a) Garantías de acceso gratuito a medios de comunicación

Es una manera de subsidio o financiamiento público indirecto a las organizaciones partidarias que se encuentran en contienda, que tienen por finalidad coadyuvar al arraigo y fortalecimiento de un sistema de partidos plural y competido, al asegurarles la disponibilidad de una serie de recursos o facilidades indispensables para el logro de sus fines fundamentales⁹⁹. De esta manera, la administración pública financia el acceso a los medios de comunicación, compensándolos con una reducción proporcional en el pago de la tarifa correspondiente por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético.

De acuerdo a Navarro Fierro, la franja electoral gratuita puede ser medida a través de tres tipos de indicadores: 1) la periodicidad de la garantía de acceso, distinguiéndose entre permanente o limitada a los períodos electorales; 2) el tipo de medios que incluye la garantía: diferenciando entre medios estatales o públicos y los privados, en el entendido de que como regla general la garantía abarca básicamente los medios electrónicos (radio y televisión), y 3) el criterio o fórmula que se utiliza para distribuir los tiempos o espacios de transmisión¹⁰⁰.

⁹⁹ Tratado de Derecho Electoral de América Latina. XXXI. Acceso de partidos políticos a los medios de comunicación, página 800.

¹⁰⁰ *Ibidem*, página 801.

La medición por tipo de medio conlleva a consideraciones importantes que tienen que tomarse en cuenta en los análisis cuantitativo y cualitativo, respecto al alcance geográfico o la cobertura, así como las finalidades de un medio a otro. Mientras los medios públicos son de un alcance limitado, los medios públicos tienen una cobertura más amplia, debido a que cuentan con más recursos; asimismo, mientras los medios públicos buscan incidir en la democratización de las sociedades alimentando el debate y la educación cívica, los medios privados tienen intereses comerciales, es decir, publicitar un producto para sacar la máxima ganancia.

La franja de tiempo puede ser repartida de manera proporcional de acuerdo al número de escaños de cada partido político en el Parlamento; o bien, distribuir a la mitad proporcionalmente la otra igualitariamente entre todos los partidos. En ambos casos los medios aplicables son radio y televisión, en que se les asigna un tiempo y espacio limitado, antes de la suspensión de la campaña electoral y también otro tiempo para la difusión de la educación electoral.

También parte primordial de esta variante de análisis es el espacio o la cobertura que los medios de comunicación brindan a los partidos políticos y personas candidatas, respecto a sus actuaciones, que luego son retomadas en notas periodísticas, programas de opinión como entrevistas, noticieros y debates; en su mayoría, no son regulados pero que indudablemente vienen a potenciar la publicidad a favor o en contra de las organizaciones partidarias y sus personas candidatas. Este acceso por cobertura mediática gratuita se encuentra más en sintonía con los intereses de los medios de comunicación que establecen líneas editoriales en favorecer intereses políticos y empresariales determinados.

b) Acceso a la contratación de tiempos y espacios

La imposición de límites precisos al volumen de publicidad electoral que se puede contratar y transmitir diariamente durante los periodos de propaganda electoral, es una de las variables centrales en el presente trabajo de investigación, porque tiene que ver con el establecimiento de condiciones

mínimas de equidad en la contienda y el control del gasto político de los partidos políticos y personas candidatas. Cabe mencionar que en éste rubro se invierte la mayor cantidad de recursos económicos que cuentan las organizaciones políticas, y por tanto, en un factor a tomar en cuenta para evaluar si las elecciones pueden considerarse legítimas, competitivas y justas.

Navarro Fierro en un análisis comparativo de legislaciones electorales menciona que hay varios aspectos que tienen que ser controlados por las autoridades electorales para garantizar condiciones de equidad en el acceso a los medios de comunicación. El primero, son los tiempos o espacios que se pueden contratar diariamente durante el período de campaña electoral, en esta regulación cabe la posibilidad que la autoridad electoral establezca los límites conjuntamente con los partidos políticos; en segundo lugar, se cuentan con legislaciones que obligan a los medios que ofrecen propaganda electoral a inscribirse y registrar sus tarifas que no tienen que ser desiguales y con un valor comercial similar antes de la campaña electoral.

Las limitantes a estas reglas es que la autoridad electoral no cuente con los recursos e instrumentos para monitorear el cumplimiento de las franjas individualmente consideradas, pero también las tarifas inscritas pueden asegurar la equidad en cuanto al valor anunciado, pero no necesariamente en el sentido de impedir que se concedan descuentos o bonificaciones por razones comerciales o de otra índole.

También se encuentran otro tipo de regulaciones como: la prohibición de contratar espacios publicitarios en medios de comunicación privados (México); la prohibición de contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos (Brasil y Chile); la aplicación de tarifas y trato igualitario en la compra de publicidad (El Salvador y la mayoría de países latinoamericanos); cuantificación de las rebajas o cesiones gratuitas de espacios (Colombia y Ecuador); obligación de los medios de rendir informes a la autoridad electoral sobre la publicidad contratada; y restricciones a la transmisión de propaganda gubernamental.

3.2. Regulación de la propaganda electoral en El Salvador

La campaña electoral se encuentra reconocida en el ordenamiento jurídico salvadoreño, bajo el término restrictivo de “propaganda electoral”¹⁰¹, que se refiere al período inmediatamente anterior a la celebración de las elecciones, en las que utilizan formas y técnicas para captar las preferencias políticas de la ciudadanía, que para los fines de la presente investigación, recurre principalmente en la técnica del uso de los medios de comunicación masivos de radio, televisión y prensa, mediante una franja electoral.

La propaganda no difiere en esencia de la publicidad, concepto éste último que supone dar a conocer algo, publicarlo, una forma de propagarlo con la finalidad de estimular la demanda de bienes y servicios. Hoy en día las campañas electorales son un “marketing político”¹⁰² en el que se representan un manejo típicamente publicitario, donde incluso se “abandona la difusión de ideas y se cambia por la venta de un producto, de una mercancía”¹⁰³.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Partidos Políticos se pretendió ampliar dicha formulación, sin embargo solamente fue posible que se legislara a favor de los medios públicos que prevé una regulación respecto al acceso en períodos no electorales, innovando en el marco jurídico electoral nacional. No obstante, quedando los medios privados bajo las mismas reglas de propaganda comentado anteriormente, sin modificación alguna.

La Constitución de la República establece algunas de las regulaciones como los plazos de duración de la propaganda electoral para cada tipo de elección

¹⁰¹ Artículos 81 y 82 de la Constitución de la República, y 228 y siguientes del Código Electoral de El Salvador, vigente desde 1993.

¹⁰² “Es el conjunto de técnicas de investigación, planificación, gestión y comunicación que se utilizan en el diseño y ejecución de acciones estratégicas y tácticas a lo largo de una campaña política, sea ésta electoral o de difusión institucional” Tomado de Martínez Pandiani, G. *Marketing político. Campaña, medios y estrategias electorales*, Argentina, 2001, página 32. Citado en Chévez Reynosa, Nelly Arely. *Estrategias de la comunicación y marketing político implementadas en las campañas electorales presidenciales: el salvador 2009*, Tesis para optar grado de Maestra en Comunicación, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, mayo, 2010, página 23.

¹⁰³ IIDH. Propaganda electoral. Véase el sitio:

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/propaganda%20electoral.htm, última consulta el 17 de junio del 2013.

(Art. 81Cn.), así como inhabilitaciones para pertenecer a partidos políticos y optar a cargos de elección popular para líderes religiosos, agentes policiales y militares en servicio activo, y realizar propaganda política (Art. 82Cn). El Código Electoral desarrolla las reglas de competencia electoral, reconociendo que la propaganda electoral es un derecho que cuentan los partidos políticos o coaliciones debidamente inscritos (Art. 227 CE), además de una serie de disposiciones que pretenden dotar de equidad y limpieza a la contienda electoral (Art. 228 al 236 CE).

Se cuenta también con el Reglamento para la Propaganda Electoral¹⁰⁴ que establece reglas de competencia política, las cuales no fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa cuando emitió el Código Electoral de 1993, y que pretendía transformar el sistema político electoral luego de la firma de los Acuerdos de Paz. Finalmente, la reciente aprobación de la Ley de Partidos Políticos regula el acceso de los partidos políticos a los medios públicos que incluye el acceso gratuito, la franja electoral y el acceso en períodos no electorales.

En lo que concierne a la regulación del acceso de partidos políticos y personas candidatas a los medios de comunicación tanto públicos como privados se encuentran aspectos de coincidencia y diferencias. De acuerdo a Martín Lauga y Juan García, el esquema básico de dichas regulaciones es el siguiente: tipo de los medios públicos o privados; las condiciones de acceso gratuito, parcialmente gratuito, régimen mixto o de pago; la distribución del tiempo o espacio disponible o ambos entre los contendientes en la elección; y el momento de emisión de los espacios otorgados a los partidos o contratados por ellos, las cuales se citan a continuación con algunas modificaciones.

¹⁰⁴Entró en vigencia el 19 de noviembre de 1996, luego que fuera suscrito por los entonces Magistrados/as del Tribunal Supremo Electoral; sin embargo, nunca fue aplicado por la falta de consenso del referido Tribunal que exigía su publicación en el Diario Oficial, criterio que fue cumplido trece años después, el 12 de noviembre de 2009.

Cuadro N° 4**Regulaciones sobre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de radio y televisión en los períodos de propaganda electoral**

		Medios públicos	Medios privados
1	Concepto de propaganda electoral	Se entenderá como propaganda electoral aquellas acciones tendientes a inducir a los electores a tomar opción con su voto (Artículo 6 del RPE). La propaganda electoral constituye un derecho de los partidos o coaliciones debidamente inscritos (Artículo 227 del Código Electoral). El derecho a hacer propaganda se puede hacer por todos los medios lícitos de difusión sin más limitaciones que las que establecen las leyes de la materia, la moral y las buenas costumbres. (Artículo 227 del Código Electoral).	
2	Período y duración	La propaganda electoral sólo se permitirá, aún sin previa convocatoria, cuatro meses antes de la fecha establecidas por la ley para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República; dos meses antes, cuando se trate de Diputados, y un mes antes en el caso de los Concejos Municipales (Artículo 81 de la Constitución)	
3	Igualdad de condiciones contractuales	Acceso en igualdad de condiciones a espacios gratuitos en medios públicos (Art. 229, inciso 4º CE).	Acceso equitativo y sin discriminación política a las tarifas de servicios (Art. 6, inciso 4º de la Cn; y Art. 229, inciso 2º CE; y Art. 5 del RPE); Acceso equitativo en lo relativo al espacio, oportunidad y calidad, de acuerdo a su disponibilidad y tiempo (Art. 6 del Reglamento de Propaganda Electoral).
4	Condiciones de acceso	Los medios públicos deben proporcionar	Las tarifas por servicio deben ser comunicadas por

Cuadro N° 4

Regulaciones sobre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de radio y televisión en los períodos de propaganda electoral

		Medios públicos	Medios privados
	(gratuito y pago)	espacio o tiempo de transmisión de manera gratuita, en condiciones idénticas, a todos los partidos políticos y coaliciones que se presenten a las elecciones (Artículo 229 inciso 4° del Código Electoral).	los medios privados al TSE, quince días después de la convocatoria a elecciones (Artículo 7 del RPE). Las empresas de comunicación de radio y televisión, deberán informar al TSE, acerca de la disponibilidad de tiempo en las franjas de transmisión establecidas.
5	La distribución del tiempo o espacio disponible o ambos entre los contendientes en la elección	<p>En cada estación de radio y televisión del Estado, se dispondrá de un espacio temporal destinado a la divulgación de las propuestas electorales de los partidos políticos y coaliciones contendientes, la cual será difundida entre las 19 y 22 horas, con una duración de 30 minutos diarios.</p> <p>La mitad del tiempo total disponible se distribuirá equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se</p>	El TSE realizará un “sorteo” tomando en cuenta la disponibilidad de tiempo y espacio de los medios privados en las franjas de transmisión establecidas, para que los partidos políticos o coaliciones debidamente inscritas procedan a la contratación (Artículos 7 y 8 del RPE).

Cuadro N° 4**Regulaciones sobre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de radio y televisión
en los períodos de propaganda electoral**

	Medios públicos	Medios privados
	<p>distribuirá en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario en la Asamblea Legislativa, al momento de realizarse la elección. En esta distribución, los partidos políticos que participen por primera vez en una elección, dispondrán de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.</p> <p>Le corresponderá al TSE, determinar el tiempo que corresponde a cada partido en cada uno de los medios, de acuerdo al criterio aquí establecido. Los tiempos de difusión asignados y no utilizados por los partidos políticos en la franja electoral, serán destinados a la difusión de educación electoral (Artículo 61 de la LPP).</p>	

Cuadro N° 4

Regulaciones sobre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de radio y televisión en los períodos de propaganda electoral

		Medios públicos	Medios privados						
6	El momento de emisión de los espacios otorgados a los partidos o contratados por ellos	5 días antes de la suspensión de la campaña electoral prevista en el Código Electoral, los partidos políticos tendrán acceso gratuito a los medios de radio y televisión, de propiedad del Estado, en una franja electoral en los términos que establece la presente ley (Artículo 60 LPP).	<p>Garantía de no saturación de los medios: El TSE hará del conocimiento de la disponibilidad de tiempo en las franjas de transmisión de radio y televisión (Artículo 9 del RPE)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th align="center">En radio:</th> <th align="center">En televisión:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De lunes a sábado: 5 a 8 hrs. 11 a 14 hrs. 19 a 22 hrs.</td> <td>De lunes a sábado: 6 a 8 hrs. 12 a 14 hrs. 18 a 22 hrs.</td> </tr> <tr> <td>Domingo 7 a 10 hrs. 11 a 14 hrs. 18 a 21 hrs.</td> <td>Domingo 8 a 10 hrs. 12 a 14 hrs. 18 a 22 hrs.</td> </tr> </tbody> </table>	En radio:	En televisión:	De lunes a sábado: 5 a 8 hrs. 11 a 14 hrs. 19 a 22 hrs.	De lunes a sábado: 6 a 8 hrs. 12 a 14 hrs. 18 a 22 hrs.	Domingo 7 a 10 hrs. 11 a 14 hrs. 18 a 21 hrs.	Domingo 8 a 10 hrs. 12 a 14 hrs. 18 a 22 hrs.
En radio:	En televisión:								
De lunes a sábado: 5 a 8 hrs. 11 a 14 hrs. 19 a 22 hrs.	De lunes a sábado: 6 a 8 hrs. 12 a 14 hrs. 18 a 22 hrs.								
Domingo 7 a 10 hrs. 11 a 14 hrs. 18 a 21 hrs.	Domingo 8 a 10 hrs. 12 a 14 hrs. 18 a 22 hrs.								
7	Acceso en períodos no	Acceso gratuito a los medios de radio y							

Cuadro N° 4**Regulaciones sobre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de radio y televisión en los períodos de propaganda electoral**

	Medios públicos	Medios privados
electorales	televisión propiedad del Estado, en una franja informativa mensual de 60 minutos de duración en cada medio público, la cual será difundida entre las 19 y 22 horas, que se distribuirán proporcionalmente en atención a la cantidad de votos obtenidos en la elección legislativa anterior, siempre y cuando hayan obtenido al menos un escaño en la Asamblea Legislativa. En dicho espacio podrán exponer sus posicionamientos ante la realidad nacional, propuestas legislativas, actividades y otros que consideren pertinentes. El Tribunal certificará el porcentaje de votos obtenidos por cada partido, el cual servirá para que cada uno de los medios, distribuyan el tiempo de acuerdo al criterio establecido. (Artículo 62 de la LPP).	NO SE CUENTA CON REGULACIÓN

Cuadro N° 4

Regulaciones sobre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de radio y televisión en los períodos de propaganda electoral

		Medios públicos	Medios privados
8	Prohibiciones generales	<p>a) Fuera de las horas establecidas se prohíbe la propaganda electoral en los medios de comunicación de radio y televisión privados (Artículo 10 del RPE).</p> <p>b) Prohibición de hacer propaganda electoral injuriosa, difamatoria o calumniosa (Art. 228, inciso 1° CE)</p> <p>c) Prohibición de realizar propaganda electoral que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos o líderes vivos o muertos (Art. 228, inciso 3° CE)</p> <p>d) Prohibición de realizar propaganda electoral fuera de las horas establecida en las franjas de transmisión (Art. 10 del Reglamento de Propaganda Electoral)</p> <p>e) Prohibición de hacer propaganda antes de la iniciación del período de propaganda, durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma (Art. 230, inciso 1° CE).</p> <p>f) Prohibición de publicar 30 días antes de la fecha señalada para las elecciones las contrataciones inaugurales de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado, que realicen o que proyecten realizar en cumplimiento de la prestación o de los servicios de asistencia a que está obligado el Estado (Art. 231, inciso 1° CE).</p> <p>g) Prohibición a asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político, a realizar actividades proselitistas (Art. 280, inciso 1° CE).</p> <p>h) Prohibición de hacer propaganda por ministros de cualquier culto religioso, los miembros en</p>	

Cuadro N° 4			
Regulaciones sobre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de radio y televisión en los períodos de propaganda electoral			
		Medios públicos	Medios privados
		servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil (Art. 82, inciso 2° de la Cn).	
9	Prohibición de publicación resultados de encuestas	Se prohíbe publicar o difundir por cualquier medio de comunicación, el resultado de encuestas o proyecciones electorales que señalen la tendencia sobre posibles resultados de la elección de que se trate, desde quince días antes de la fecha de la elección y hasta que se declaren firmes los resultados de la misma (Artículo 23 del RPE)	
10	Procedimiento de denuncias y sanciones	Confirmada la sentencia respectiva y constituyendo el hecho denunciado una violación al Código Electoral, se ordenará la cesación de la propaganda, debiendo librarse para ello un oficio a los medios de comunicación en los que se esté desarrollando; imponiendo la multa al infractor en la forma señalada por el Código Electoral (Artículo 31 del RPE). La infracción cometida por medios estatales será sancionada con la suspensión o destitución del cargo según la gravedad del caso, el responsable será el funcionario superior jerárquico de la unidad de que se trate (Artículo 274 del CE). Las empresas que no cumplan con la obligación serán sancionadas con una multa de diez a cincuenta mil colones por cada infracción. En caso de reincidencia procederá la suspensión temporal del uso de frecuencias o la cancelación definitiva de la licencia dependiendo de la gravedad de la infracción (Artículo 285 del CE).	

Fuente: elaboración propia.

Tal como lo establece el anterior cuadro, nuestra legislación electoral reconoce la propaganda electoral como un derecho de las organizaciones partidarias inscritas en el proceso electoral. Los medios de comunicación se encuentran obligados a tratar de forma equitativa a todos los partidos políticos o coaliciones en lo que respecta a los costes y el posicionamiento de la propaganda. Especial consideración es la aplicación del principio de igualdad y no discriminación por razones partidarias en las condiciones de contratación.

El marco jurídico ofrece garantías que pretenden evitar la saturación de los medios como las franjas de transmisión en radio y televisión, así como evitar la emisión de mensajes subliminales que afectan la integridad de los candidatos con una serie de prohibiciones legales. El procedimiento sancionatorio contempla multas para los partidos políticos o particulares que realicen propaganda ilegal, el retiro de la misma y la suspensión y cancelación de las frecuencias de los medios de comunicación.

No obstante lo anterior, hay una serie de obstáculos legales que impiden generar condiciones de equidad en la contienda política. Entre ellos se encuentran vacíos normativos, tanto de reglas como de mecanismos de supervisión y regulación de los medios de comunicación privados, en la que también se pueden incluir las nuevas tecnologías de información y comunicación como las redes sociales, blogs, correo electrónico, entre otros, que sobrepasan la capacidad de difusión de los medios de comunicación tradicionales.

Se pueden identificar por tipo de medios algunas reglas con sus insuficiencias. En cuanto a los medios privados, se cuentan con dos pautas: la primera, se refiere a que las tarifas no pueden ser diferenciadas en razón de consideraciones políticas ni religiosas, el mecanismo de control es el informe tarifario aplicado y presentado al TSE; en caso de existir infracción se impone una multa. En segundo lugar, los servicios que se ofrecen deben ser equitativos bajo tres criterios: espacio, oportunidad y calidad, no se podrá esgrimir como excusas razones de contratación o pago anticipado; aquí el control es el informe de disponibilidad de tiempo de acuerdo a las franjas

legales de transmisión, el TSE realiza un sorteo entre los partidos para luego proceder a la contratación de servicios. En la práctica, no se lleva a cabo el mencionado sorteo, y se pone en evidencia la falta de criterios para asignar espacios con equidad, dejando la libre contratación a los partidos políticos con más recursos, que aprovechan la oportunidad para saturar el espectro radioeléctrico de propaganda electoral. Sumando a lo anterior, la infracción a esta regla es inexistente, porque no se cuenta con una disposición que establezca una sanción.

Por otro lado, en los medios de comunicación estatales, se encuentran obligados a proporcionar espacios en igualdad de condiciones y de manera gratuita. La reciente Ley de Partidos Políticos introduce como novedad la restricción del acceso, a los cinco días antes de la suspensión de la campaña electoral y dentro de una franja específica, aplicando criterios de proporcionalidad para la asignación de espacios. El control es la autorización del TSE; en caso de comprobarse una infracción del funcionario responsable, se procede a la suspensión o destitución del cargo según la gravedad. No obstante, en la práctica salvo el partido oficial, los demás partidos no aprovechan esta garantía destinando muy pocos recursos.

En este contexto, un tema que ha contribuido al incremento de la inequidad en el acceso a los medios de comunicación, es la falta de regulación del financiamiento privado de los partidos políticos. No fue hasta hace poco, con la entrada en vigencia de la Ley de Partidos Políticos, que se ha pretendido regular los límites, requisitos y condiciones para recibir dinero; sin embargo, se dejaron de lado mecanismos de control que favorecerían la rendición de cuentas y la transparencia.

En conclusión, si bien es cierto la legislación electoral reconoce el principio de equidad en el acceso a los medios de comunicación, no se ofrecen suficientes garantías para hacerla efectiva. Las pocas que se encuentran no son aplicadas y de aplicarse carecen de sanción tanto para los partidos políticos como para los medios de comunicación. Una aparente excepción, es la Ley de Partidos Políticos aplicable a los medios estatales, donde efectivamente se establecen

criterios de proporcionalidad para la asignación de espacios, pero la trasgresión a esta regla no es considerada como una infracción, por tanto, no es sancionable.

3.3. Comparación de regulaciones propaganda electoral en El Salvador y México

En este apartado se ofrece un análisis comparativo de las regulaciones en materia de propaganda electoral y acceso a medios de comunicación en la legislación electoral de El Salvador y México. Tomando en consideración que este último país ha adoptado reformas de última generación en materia de equidad en los procesos electorales.

Tal como se ha dicho, las reglas de distribución precisadas en el marco legal inciden directamente en una de las condiciones indispensables de la contienda electoral: la equidad. En tanto, el uso de los distintos actores repercute en la formación de la cultura ciudadana y en la difusión de las propuestas de los actores políticos.

México hizo efectiva una reforma constitucional en noviembre de 2007 y enero de 2008, en la que se introdujeron cambios en las reglas y procedimientos que rigen las tareas de las instituciones electorales federales. En ella se establece un nuevo modelo de comunicación política, sustentado básicamente en dos puntos: 1. El monopolio absoluto por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) en la distribución de los tiempos en radio y televisión, y 2. La restricción a la propaganda gubernamental. Asimismo, dispone la prohibición de que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

El análisis comparativo con la legislación anterior está organizado por temas y subtemas que facilitan la localización y consulta de los principales aspectos en los que la legislación salvadoreña se encuentra aún pendientes de modificar.

Cuadro N° 5

Comparación de regulaciones propaganda electoral y acceso a medios de comunicación El Salvador y México

N°	Reglas	El Salvador	México
1	Concepto de propaganda electoral	Propaganda electoral se refiere a “aquellas acciones tendientes a inducir a los electores a tomar opción con su voto” (Art. 6 RPE)	Hay regulación del concepto de propaganda en precampaña y campaña: “conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular registrados por cada partido” (Cofipe, Art. 212.1 y 2)
2	Duración	Cuatro meses presidenciales, dos meses legislativas y un mes municipales (Art. 81 Cn)	Presidente de la República, senadores y diputados, será de 90 días. Cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, será de 60 días. (Art. 237.1 y 2 Cofipe)
3	Control del financiamiento político	No se cuentan con mecanismos de control (Art. 210 Cn “deuda política”; Art. 63 LPP “contribuciones privadas”)	Se conformó una unidad especializada para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. (Constitución, Art. 41, Base V, décimo párrafo; Cofipe, Art. 79.1 y 2)
4	Igualdad de condiciones contractuales mínimas	Aplicación de tarifas y trato igualitario (Art. 229, inciso 4º CE; 229, inciso 2º CE; Art. 6 RPE)	Los partidos políticos no pueden contratar o adquirir, por sí o a través de terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. El IFE tiene la facultad exclusiva de la administración de los tiempos. Tampoco podrán contratar tiempos: dirigentes o afiliados a un partido, o personas (físicas o morales) para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. (Constitución, Art. 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo;

Cuadro N° 5

Comparación de regulaciones propaganda electoral y acceso a medios de comunicación El Salvador y México

Nº	Reglas	El Salvador	México
			Cofipe, Art. 49.2 al 4)
5	La distribución del tiempo o espacio equitativo	<p>Franjas de transmisión para radio y televisión medios privados, se utiliza el mecanismo de distribución por sorteo (Art. 7 y 8 del RPE).</p> <p>En medios públicos la mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos. La otra mitad se distribuye en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario en la Asamblea Legislativa, al momento de realizarse la elección. En esta distribución, los partidos políticos que participen por primera vez en una elección, disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación. (Art. 61 de la LPP)</p>	<p>Desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios en medios que distribuirá en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de T.V. El horario de programación quedará comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. Cuando una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en este horario, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE destinará a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. Los siete minutos restantes serán utilizados para fines propios del IFE y otras autoridades. (Constitución, Art. 41, Base III, Apartado A, incisos a) y d); Cofipe, Art. 55.2 y 58)</p> <p>En precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y T.V. para los partidos políticos, convertido a número de mensajes, se distribuirá: 30% del total en forma igualitaria y 70% en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada</p>

Cuadro N° 5

Comparación de regulaciones propaganda electoral y acceso a medios de comunicación El Salvador y México

Nº	Reglas	El Salvador	México
			<p>partido en la elección para diputados federales inmediatos anteriores. (Constitución, Art. 41, Base III, Apartado A, incisos a), e) y f); Cofipe, Art. 56.1 y 4)</p> <p>Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacional como local, participarán solamente en la distribución igualitaria del 30% del tiempo en radio y T.V. La legislación anterior otorgaba a los partidos sin representación en el Congreso un 4% del total de tiempo de transmisión. (Constitución, Art. 41, Base III, Apartado A, inciso f); Cofipe, Art. 56.3)</p>
6	Acceso en períodos no electorales	En medios privados no se cuenta con una regulación que permita contratar espacios en períodos no electorales. En medios públicos si se encuentra regulado (Artículo 62 de la LPP)	Establece que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social; los partidos, precandidatos y candidatos accederán a la radio y T.V. a través del tiempo de Estado que la Constitución les otorga como prerrogativa a los partidos políticos. En ningún momento los partidos políticos, dirigentes, afiliados, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, así como ciudadanos podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio y T.V. (Constitución, Art. 41, Base III, Apartado A; Cofipe, Art. 49.1 al 3)

Cuadro N° 5

Comparación de regulaciones propaganda electoral y acceso a medios de comunicación El Salvador y México

N°	Reglas	El Salvador	México
7	Prohibiciones de propaganda electoral	Restricción a realizar propaganda por personas naturales o jurídicas que no son partidos políticos; propaganda injuriosa, difamatoria o calumniosa; propaganda que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos o líderes vivos o muertos; propaganda fuera de las horas establecida en las franjas de transmisión; propaganda antes de la iniciación del período legal, durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma; publicar 15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes, los resultados de encuestas o proyecciones electorales; publicar 30 días antes del evento electoral, las contrataciones inaugurales de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado; propaganda por ministros de cualquier culto religioso, los miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía	Restricción a la propaganda de difusión de los gobiernos. (Constitución, artículo 134, séptimo párrafo; Cofipe, artículo 228.5). Asimismo, dispone la prohibición de que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas. (Cofipe, artículo 233.2 y 3) Prohíbe publicar o difundir por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos durante los tres días previos a la elección (y hasta la hora del cierre oficial de las casillas (Cofipe, artículo 237.7)

Cuadro N° 5

Comparación de regulaciones propaganda electoral y acceso a medios de comunicación El Salvador y México

N°	Reglas	El Salvador	México
		Nacional Civil (Art. 228 en adelante CE)	
8	Procedimiento de denuncias y sanciones	El TSE no tiene facultad de iniciar de oficio los procedimientos y las sanciones son mínimas (Art. 274 y 285 CE)	El IFE realiza monitoreo y vigilancia de los spots que se programen en horario y canal establecido, además de la transmisión de las precampañas y campañas electorales en los programas de radio y televisión que difundan noticias. Además el IFE tiene la facultad de ordenar la suspensión inmediata o el retiro de los mensajes contratados por los partidos, coaliciones, candidatos o cualquier persona física o moral que puedan afectar el desarrollo de la contienda electoral o la imagen de un partido. Esta atribución comprende los mensajes que denigren a las instituciones o que calumnien a las personas.

Elaboración propia.

3.4. Independencia de los entes encargados de controlar la actividad de los medios de comunicación en el contexto de elecciones

El estándar internacional establece que el control de las normas relacionadas con los medios de comunicación y las elecciones debe estar a cargo de un órgano administrativo independiente, el cual debe responder a las denuncias con celeridad. Las decisiones de este órgano deben estar sujetas a control judicial¹⁰⁵.

La máxima autoridad en materia electoral en el país es el Tribunal Supremo Electoral, institución que fue creada luego de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992, y que vino a sustituir al Consejo Nacional de Elecciones. Cuenta con autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral, y se encuentra conformado en su mayoría por una composición partidaria, con tres magistrados propuestos por los tres partidos políticos o coaliciones que obtuvieron el mayor número de votos en la última elección presidencial, y dos magistrados propuestos por la Corte Suprema de Justicia. La Asamblea Legislativa es la encargada de elegir a los propietarios y suplentes por medio de votación nominal y pública.

Antes de las elecciones legislativas y municipales del 2012, la conformación del TSE ha sido cuestionada por varios sectores de la sociedad por ser ilegal y afectar la confianza y la institucionalidad del país¹⁰⁶. La actuación del referido Tribunal, se ha caracterizado por la interferencia política en sus decisiones, como la aplicación arbitraria de la ley y el incumplimiento de plazos procesales lo que ha llevado a que la justicia electoral no sea independiente¹⁰⁷.

Esta debilidad institucional se ha demostrado en los períodos de propaganda electoral respecto al control que debe realizar a los partidos políticos, personas candidatas y medios de comunicación. Así, se ha observado deficiencias en

¹⁰⁵ Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, citado supra.

¹⁰⁶ PDDH. Informe Especial de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos sobre las Elecciones Legislativas y Municipales de 2006, páginas 54 y 55.

¹⁰⁷ FUSADES. Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral. Serie de Investigación. Departamento de Estudios Políticos. Septiembre de 2012, páginas 12 y 13.

materia de justicia electoral como la resolución tardía de demandas y la falta de sanción; además de una prolongación excesiva en los trámites, las demandas son declaradas en su mayoría improcedentes debido a la falta de pruebas, situación que termina beneficiando a las partes denunciadas; o en el caso de ser admitidas, el recurso pierde eficacia ya que no se dicta el cese del acto reclamado, logrando el partido denunciado su objetivo.

La propaganda electoral fuera de los periodos establecidos, difundida por los medios de comunicación social a instancia de los partidos políticos o particulares, se ha convertido en una constante durante los procesos electorales salvadoreños, permitida por el TSE ante la falta de una regulación adecuada y la voluntad política necesaria para ejercer un control independiente de las actuaciones irregulares de los partidos políticos. Tal situación, evidencia la necesidad de adoptar medidas legislativas o de otra índole para garantizar el ejercicio del voto de manera libre, sin que medie ningún tipo de influencia y coacción indebida que afecten la voluntad del electorado para decidir sobre una opción política¹⁰⁸.

Uno de los hechos más destacados antes de las elecciones legislativas y municipales del 2012, fue la petición presentada al TSE por la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) en la cual se solicitó hacer cumplir la disposición constitucional relativa a los plazos para realizar propaganda electoral e iniciar el procedimiento sancionatorio contra partidos políticos, candidatos y medios de comunicación que difundieran los mensajes proselitistas¹⁰⁹. Respecto al tema, el Magistrado Presidente del TSE presentó a la Asamblea Legislativa la iniciativa de Ley Especial Reguladora de la Propaganda Electoral Ilegal, en la cual se establece como infracción muy grave hacer propaganda electoral fuera de los periodos establecidos en la Constitución. Sin embargo, hasta la fecha, dicha regulación no ha sido aprobada por la legislatura.

¹⁰⁸ Artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Estado de El Salvador en Decreto Legislativo No 27, 23- XI-1979, publicado en el Diario Oficial N° 218, 23-XI-1979.

¹⁰⁹ISD pide a TSE sancione propaganda adelantada. Nota de Prensa del 19 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.isd.org.sv/dev/author/admin/page/28/>, última visita el 18 de octubre de 2012.

Se concluye que la ineficacia en la investigación y sanción de los actores políticos y los medios de comunicación por cometer trasgresiones al marco jurídico electoral, sumado a la manipulación ideológica de los medios tolerada e incentivada por la institucionalidad electoral, repercute negativamente en la libertad de expresión y el conocimiento de la totalidad de la oferta electoral, afectando el ejercicio del derecho al voto libre e informado.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS DEL MONITOREO DE MEDIOS TELEVISIVOS Y PRENSA ESCRITA EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS Y MUNICIPALES DEL 2012

4.1. Antecedentes¹¹⁰

En los años anteriores a la celebración de las elecciones legislativas y municipales del 2012, se realizaron una serie de reformas al sistema jurídico electoral muy significativas, y se concretizaron con el cambio de las reglas de juego en el ejercicio del sufragio pasivo, es decir, en el reconocimiento por primera vez de candidaturas no partidarias y el voto preferente.

La tendencia en la jurisprudencia y la legislación comparada en materia electoral es la maximización del derecho a ser votado, es decir, ampliar en la manera de lo posible, las condiciones de ejercicio del derecho al sufragio pasivo. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado que los Estados adopten las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más y amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia¹¹¹.

a) Candidaturas no partidarias

La sentencia de inconstitucionalidad 61-2009 tuvo un efecto catalizador para la reconfiguración del sistema jurídico electoral salvadoreño¹¹². El punto medular de la resolución se enfoca en la interpretación a la primera frase del inciso

¹¹⁰ Este apartado contiene referencias al Capítulo 3.a: “Análisis de las reformas electorales desde la perspectiva del derecho a la participación política”, PDDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Políticos en el marco de las Elecciones Legislativas y Municipales celebradas el 11 de marzo de 2012, de autoría propia. Se puede encontrar en la página: <http://www.pddh.gob.sv/>, última consulta el 18 de marzo de 2014.

¹¹¹ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998, párrafo 502.

¹¹² ISD. *Pulso Electoral, Elecciones 2012*, página 3.

segundo del artículo 85 de la Constitución de la República¹¹³, la cual se encuentra conforme al derecho a la participación política. En este sentido, la Sala mencionó que:

“[...]de ninguna manera excluye que los ciudadanos como tales, ya sea individualmente o colectivamente, puedan optar al cargo de diputado sin la mediación de los partidos políticos”. El fundamento de esta aseveración es que “[la participación ciudadana en la vida pública es] la esencia de la democracia, y se encuentra por encima de los partidos políticos y de intereses particulares. Además, la Constitución asegura también la participación de los ciudadanos que no se sienten representados por los partidos políticos”¹¹⁴.

La Sala declaró inconstitucional el artículo 215 inciso 2º número 5 del Código Electoral por violar el artículo 72 ordinal 3º y 126 de la Constitución de la República, ya que la afiliación obligatoria a un partido político para optar al cargo de diputado, limita el derecho de todos los ciudadanos a optar a dicho cargo, excluyendo de participación política a miembros de grupos específicos de la sociedad.

En consecuencia, la sentencia mandó a la Asamblea Legislativa a regular las candidaturas independientes¹¹⁵ para que puedan participar sin intermediación de un partido político en las elecciones legislativas y para el PARLACEN. La Sala estableció parámetros normativos que debían cumplirse para viabilizar la aplicación de la figura de las candidaturas independientes por primera vez en el país. De este modo, impuso que se regulara: i) el número de firmas que apoyarán a las candidaturas para asegurar su representatividad y ii) mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas que garanticen que los recursos de las campañas tengan un origen y uso lícito.

¹¹³ “El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.

¹¹⁴ Sentencia de Inconstitucionalidad 61-2009, Considerando IV.

¹¹⁵ La Sala de lo Constitucional en ejercicio de su función de control de la constitucional de las leyes puede y debe mandar a la Asamblea Legislativa para que legisle sobre aquellos vacíos normativos que podrían existir a consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad. Lo anterior, en razón de procurar la coherencia en el sistema jurídico, y de esta manera evitar confusiones o aplicaciones indebidas entre las normas.

El Comité de Derechos Humanos en su doctrina ha mencionado que “el derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partido”¹¹⁶. De tal manera, que otras alternativas para optar a un cargo público como las candidaturas independientes, deberían contar con requisitos que “no sean desproporcionales de tal manera que permitan acceder y garantizar el derecho y la oportunidad a ser votado en condiciones de igualdad”¹¹⁷.

En el caso salvadoreño, la novedad de regulación de las candidaturas no partidarias fue objeto de rechazo inicial por la Asamblea Legislativa, esto se evidenció por las declaraciones de sus funcionarios y la constante intención de los parlamentarios de anular los efectos del fallo, situación que provocó nuevas demandas de inconstitucionalidad y veto presidencial. A continuación, la cronología de las medidas legislativas promovidas.

- *Acuerdos de Reforma Constitucional*

El mismo día en que se dictó la sentencia 61-2009, la Asamblea Legislativa emitió dos acuerdos de reforma constitucional que pretenden anular la interpretación de la Sala de lo Constitucional al artículo 85 de la Constitución de la República¹¹⁸. Con estos acuerdos se busca confirmar la obligatoriedad de afiliación a un partido político o coalición legalmente inscrito, para optar a un cargo de Diputado y Concejos Municipales. Sin embargo, es necesaria la ratificación del siguiente período legislativo para que entren en vigencia.

- *Decreto Legislativo N° 555*¹¹⁹

La Asamblea aprobó el Decreto N° 555 que contiene las “Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas”, y que

¹¹⁶ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Observación General No. 25, párrafo 17.

¹¹⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Guzmán vs Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párrafo 201.

¹¹⁸ Acuerdo de Reforma Constitucional N° 1, emitido el 29 de julio de 2010, y Acuerdo de Reforma Constitucional N° 2, emitido el 29 de julio de 2010.

¹¹⁹ Emitido el 16 de diciembre de 2010.

tiene por objeto regular la participación de las candidaturas no partidarias y de los grupos de apoyo que les respalden en las elecciones legislativas. En particular establece los requisitos para postular, prohibiciones, financiamiento, retiro de candidaturas, campaña electoral, observación electoral, entre otras.

El rechazo de varios sectores de la sociedad desembocó en la presentación de una demanda de inconstitucional en contra de la medida legislativa¹²⁰. La Sala de lo Constitucional le dio trámite y dictó la sentencia 10-2011¹²¹, en la que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 9 letra c) del Decreto N° 555, por la vulneración al artículo 246 inciso primero, en relación con el artículo 72 ordinal 3º, ambos de la Constitución de la República, pues niega la participación, como candidatos no partidarios, a quienes hayan sido diputados en la legislatura anterior. Tal medida resulta innecesaria y, por tanto, desproporcionada para conseguir el fin perseguido de evitar que el elector, al momento de decidir, incurra en error. Desproporción que radica en que se adopta la medida más intensa, en términos de prohibición tajante, cuando existen otras que pudieran contribuir al mismo objetivo con eficacia equivalente, pero con menor afectación al derecho al sufragio pasivo.

La misma sentencia declaró la inconstitucionalidad del artículo 6 del referido Decreto, por la vulneración al mismo articulado del texto constitucional, en relación con el plazo de veinticinco días para la recolección de las firmas a fin de acreditar su representatividad preelectoral; pues, del análisis de las posibilidades fácticas y jurídica, se concluyó que la medida legislativa impugnada es desproporcionada, ya que pone en desventaja material a los candidatos no partidarios respecto a los partidarios desde el punto de vista competitivo electoral.

Asimismo, mandó a que la Asamblea Legislativa establezca legalmente en igualdad de condiciones con los candidatos no partidarios, que los partidos políticos rindan fianza para garantizar las obligaciones frente a terceros. En

¹²⁰ Véase la página electrónica: <http://www.diariocolatino.com/es/20110218/nacionales/89598/CREE-apoya-a-Ulloa-quien-present%C3%B3-un-recurso-inconstitucionalidad-contra-el-decreto-555.htm>, última consulta el 20 de mayo de 2012.

¹²¹ Emitida el 24 de octubre de 2011.

igual sentido como se reguló con las candidaturas no partidarias, manda a que se apruebe una legislación que controle el financiamiento de los partidos políticos, estableciendo los porcentajes adecuados del financiamiento privado de las campañas electorales de los mismos, y determine la transparencia en el manejo y rendición de cuentas de dichos fondos.

- *Decreto Legislativo N° 835*¹²²

Con esta reforma se pretendió flexibilizar los requisitos para optar a una candidatura no partidaria, promoviendo así una mayor participación democrática de la ciudadanía en el proceso electoral. Entre los puntos que se modificaron se encontraron la cantidad del número de firmas y huellas que requiere la inscripción de una candidatura no partidaria, estableciendo un porcentaje del registro electoral de cada departamento¹²³. Asimismo, la reforma modificó el monto de la fianza que se exige a los candidatos no partidarios, estableciéndolo en el mínimo equivalente al veinticinco por ciento del presupuesto estipulado para el desarrollo de su campaña proselitista.

No obstante los cambios señalados, la reforma fue insuficiente para establecer un tratamiento igual entre candidatos no partidarios y partidarios. Así, no reguló el derecho al financiamiento público para realizar su campaña electoral¹²⁴. Tampoco reguló el derecho a la vigilancia en las mesas electorales, lo que llevó a que algunos de los candidatos inscritos solicitaran una reforma legislativa y requirieran el apoyo de esta Procuraduría para velar por sus derechos en la jornada electoral¹²⁵. Otras de las desventajas que señalaron los propios candidatos fue la imposibilidad de marca múltiple entre los candidatos no partidarios, tampoco que no se les agrupe en planilla para estar en igualdad de condiciones en el momento de la asignación de escaños, entre otras.

¹²² Emitido el 8 de septiembre de 2011.

¹²³ Así, en circunscripciones electorales de hasta 300 mil electores, serán 6 mil firmas; en circunscripciones electorales de 600 mil uno, a novecientos mil electores, serán 10 mil firmas; en circunscripciones electorales de 900 mil uno, o más electores, serán 12 mil firmas.

¹²⁴ Véase la página electrónica: <http://www.lapagina.com.sv/ampliar.php?id=55889>, última consulta el 20 de mayo de 2012.

¹²⁵ Véase la página electrónica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/250403-pddh-velara-por-votos-de-los-no-partidarios.html>, última consulta el 20 de mayo de 2012.

Finalmente, la medida legislativa no logró legislar los puntos señalados en la sentencia 10-2011, respecto a la obligación de los candidatos partidarios a dar fianza en igualdad de condiciones que los candidatos no partidarios, y dictar una legislación que controle el financiamiento privado de los partidos políticos. Aspectos que vendrían a cumplir con los estándares internacionales para la realización del derecho al sufragio pasivo y también con señalamientos que han realizado esta Procuraduría y también otros organismos internacionales en anteriores elecciones¹²⁶.

- *Falta de efectividad de la reforma*

La participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello¹²⁷. Desde un inicio, la instauración por primera vez en el país de las candidaturas no partidarias como mecanismo alternativo a la mediación partidaria obligatoria para optar a cargos de elección popular, fue rechazada por los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa¹²⁸. Se emitieron reformas constitucionales y legislativas, que bloquearon la eficacia de la sentencia 61-2009, y dejaron en evidencia las condiciones desventajosas y desiguales que se enfrentarían las personas ciudadanas que optarían por esta novedosa modalidad de participación política.

Aún con la emisión de una nueva sentencia de inconstitucional que eliminó los obstáculos legales establecidos en los decretos emitidos, las posteriores enmiendas no fueron coincidentes totalmente con los parámetros normativos establecidos en el fallo, dejando vacíos que imposibilitaron un tratamiento igualitario entre ambas modalidades de participación política. El principal de

¹²⁶ PDDH. Informe Electoral 2009, citado supra, página 94. Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos. *Elección de presidente y vicepresidente del 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador*, OEA/Ser.G, CP/doc. 4451/09, 7 diciembre 2009, página 62.

¹²⁷ Corte I.D.H., *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafos 148.

¹²⁸ Véase la página electrónica: <http://elmundo.com.sv/acercamiento-entre-arena-funes-y-fmln>, última consulta el 20 de mayo de 2012.

ellos, la falta de regulación del derecho al financiamiento público, que determinó la exigua participación política de las candidaturas no partidarias en los comicios, al no ser posible competir frente al poder económico y el apoyo estatal reconocido a los partidos políticos.

En la práctica, los obstáculos legales se tradujeron en la falta de efectividad de la reforma, que pretendía promover una mayor participación democrática de la ciudadanía en el proceso electoral y potenciar la plena libertad en el ejercicio del voto. Al inicio del proceso de inscripciones, el TSE recibió 19 solicitudes de aspirantes a candidaturas no partidarias a nivel nacional; posteriormente, se retiraron 2, luego otros 12 no lograron completar su inscripción, quedando solamente 5 aspirantes que lograron ser inscritos y habilitados para participar en los comicios¹²⁹.

b) Voto por preferencia

El sistema electoral debe contemplar mecanismos que garanticen a las personas con derecho de voto a ser libres de votar a favor o en contra de cualquier candidato, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores¹³⁰.

Contrario al estándar señalado, hasta antes de la reforma, en el país se utilizaba el sistema de listas cerradas y bloqueadas que habilitada a que los partidos políticos designaran anticipadamente qué candidatos serían los que obtendrían los escaños legislativos. Asimismo, las personas con derecho de voto no podían escoger entre candidatos individualmente considerados porque al momento de ejercer el sufragio, la papeleta de votación contaba únicamente con las banderas de los partidos políticos y coaliciones inscritas, es decir, que se les negaba la posibilidad de ejercer la libertad del voto al no tener la oportunidad de manifestar su consentimiento o rechazo a candidatos específicos.

¹²⁹ Véase la página electrónica: <http://www.elsalvadornoticias.net/2012/01/27/cinco-candidatos-independientes-estan-inscritos-para-elecciones-2012/>, última consulta el 20 de mayo de 2012.

¹³⁰ Comité de Derechos Humanos, *Observación general N° 25*, citado supra, párrafo 19.

En la sentencia 61-2009¹³¹ la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional el artículo 262 inc. 6° del Código Electoral, que regulaba el uso del sistema de lista cerrada y bloqueada por transgredir el artículo 78 de la Constitución de la República que reconoce el derecho a ejercer el sufragio libre, con plena capacidad de opción.

Luego de aplicar un test de ponderación sobre la afectación al referido derecho, la Sala determinó que el sistema antes mencionado era desproporcional, porque obligaba al ciudadano a no expresar su preferencia o rechazo por alguno de los candidatos postulados, sino que lo coacciona, sin posibilidad de opción, a votar por las listas, tal como las ordenan los partidos políticos.

Derivado de lo anterior, declaró inconstitucionales los artículos 239 inc. 1° y 250 inc. 1° y 238 y 253-C inc. 3° del Código Electoral, que obligaban al ciudadano a marcar en la papeleta el partido o coalición de su preferencia, anulando lo dispuesto en el art. 78 de la Constitución de la República, que reconoce el ejercicio del derecho al sufragio libre, en virtud de la conexión material de aquellas disposiciones que regulaban el sistema de lista cerrada y bloqueada.

La Sala aplicando el principio de congruencia de las disposiciones legales en el ordenamiento jurídico, mandó a la Asamblea Legislativa a emitir una nueva legislación, en que se asegurará el derecho al sufragio activo con plena capacidad de opción, por medio del diseño de una nueva papeleta que permita a los electores identificar claramente a los candidatos y les permitan manifestar su preferencia o rechazo por uno o varios.

El camino hacia la nueva regulación no estuvo ausente de atropellos, la Asamblea Legislativa en su intento de mantener los privilegios de los partidos políticos, emitió una serie de decretos que fueron objeto de dos vetos presidenciales y dos sentencias de inconstitucionalidad. El problema se centraba en que el Parlamento continuaba imponiendo obstáculos legales para

¹³¹ Emitida el 29 de julio de 2010.

el ejercicio libre del voto con plena capacidad de opción.

- *Decreto Legislativo N° 635*¹³²

Regulaba la inscripción de planillas, la presentación en las papeletas de las fotografías y los nombres de los candidatos a diputados (lista desbloqueada), los contenidos de las papeletas de votación, la forma de marcación de las papeletas por parte de la ciudadanía y la forma de la realización del escrutinio para la asignación de escaños, planteando un umbral del 50% para poder proceder a la preeminencia.

El Presidente de la República haciendo uso de su facultad constitucional, emitió un veto por motivos de inconstitucionalidad¹³³ para algunas disposiciones del referido decreto, que continuaba con el mismo mecanismo de asignación de escaños por cociente electoral y planilla de candidatos en el orden propuesto por el partido político, y no por candidatos individualmente considerados por la voluntad del electorado. Asimismo, pretendía que los partidos continuaran presentando las listas parciales que imposibilita decidir al ciudadano por más opciones que las que el partido desea.

En conclusión, el escrito menciona que si bien se había modificado el modelo de papeletas a usarse en el proceso electoral, así como la forma de marcación, en el fondo no potenciaba de manera contundente el voto libre, prescrito en el artículo 78 de la Constitución de la República.

Posteriormente, la Sala de lo Constitucional emitió la sentencia 6-2011¹³⁴, en la que declaró inconstitucional el inciso 2º del artículo 198 del Código Electoral que prescribía la presentación incompleta de las listas de candidatos a Diputados para la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano, por vulnerar el derecho al voto libre -artículo 78 de la Constitución- y el principio de representación proporcional –artículo 79 inciso 2º de la Constitución.

¹³² Emitido el 4 de marzo de 2011.

¹³³ Emitido el 24 de marzo de 2011.

¹³⁴ Emitida el 25 de mayo de 2011.

- *Decreto Legislativo N° 758*¹³⁵

La Asamblea Legislativa emitió un nuevo Decreto que también pretendía igual que el anterior, la inscripción de planillas, la presentación en las papeletas de las fotografías y los nombres de los candidatos a diputados (lista desbloqueada), los contenidos de las papeletas de votación, la forma de marcación de las papeletas por parte de la ciudadanía y la forma de la realización del escrutinio para la asignación de escaños, incluye la presentación de planillas completas para diputados y deja de fuera el umbral del 50% por el que fue vetado el Decreto 635.

Sin embargo, la reforma planteaba supuestos en que se imponía la lista con orden de prelación creada por los partidos políticos sobre la libre elección de los electorales, tales como: cuando se ha marcado sobre una bandera o lista y un candidato del mismo partido o coalición; cuando se ha marcado sobre dos o más candidatos de una misma lista; o cuando se marca una bandera y dos o más candidatos de un mismo partidos o coalición.

La Sala de lo Constitucional emitió la sentencia 57-2011¹³⁶ que declaró inconstitucional el artículo 253-C inciso 4º letras c) y d); 262 inciso 1º letra f) nº 1; 238 inciso 3º, 250 inciso 3º; y 262 inciso 1º letra f) números 2, 3 y 5 del Código Electoral. La Sala con este fallo privilegia el voto por persona, el respeto de la libertad y la plena capacidad de opción en materia electoral del ciudadano. En particular, se establece que el votante puede elegir a los candidatos de su preferencia entre las listas de los partidos políticos, o en su caso, a candidatos no partidarios; se reafirma que constitucionalmente es válido el sistema de listas cerradas y desbloqueadas, más no las bloqueadas; y se definen además los criterios que definen la validez de los votos cuando existen múltiples marcas.

¹³⁵ Emitido el 16 de junio de 2011.

¹³⁶ Emitida el 7 de noviembre de 2011.

- *Decreto Legislativo N° 897*¹³⁷

Este nuevo Decreto vuelve a priorizar el mecanismo de asignación de votos a favor del partido o coalición, sobre la libre elección de los electores. Restringe la ampliación del ejercicio del derecho al sufragio establecida en la sentencia 61-2009, con la eliminación de una de las opciones para expresar la preferencia por un candidato. De esta manera, modifica el artículo 238 del Código Electoral, estableciendo que el voto de un ciudadano, cuando marca la bandera de un partido político y además una o más de las candidaturas del partido, no se traducirá en preeminencia.

En respuesta, el Presidente de la República emite su segundo veto por motivos de inconstitucionalidad¹³⁸ frente a algunas de sus disposiciones, por violación al artículo 78 de la Constitución de la República. El Presidente menciona que existen dos afectaciones: a la libertad y a la igualdad del voto, asimismo considera que las reformas objeto de examen guardan cierta similitud a las que fueron declaradas inconstitucionales en la sentencia 57-2011, por lo que al entrar en vigencia crearían una distorsión en la normativa electoral.

- *Decreto Legislativo N° 940*¹³⁹

Finalmente, la Asamblea Legislativa emite el Decreto N° 940, de carácter transitorio, viene a regular la forma en que los ciudadanos votarán en las elecciones 2012, el método para el conteo de votos y la asignación de escaños.

De acuerdo a la reforma, se podrá votar sobre la bandera del partido o coalición de su preferencia; sobre la bandera y la fotografía o a la par de uno o más candidatos; sobre uno o más candidatos. Las marcas sobre uno, varios o todos los candidatos partidarios (incluso si se marcaba o no adicionalmente la bandera) se definieron como un voto válido y constituyó preeminencia. En cambio, los votos sólo por la bandera, valieron para establecer la cantidad de

¹³⁷ Emitido el 27 de octubre de 2011.

¹³⁸ Emitido el 14 de noviembre de 2011.

¹³⁹ Emitido el 30 de noviembre de 2011.

votos válidos para un partido político, pero no constituían preeminencia.

El conteo de votos iniciará con los válidos para determinar el número de escaños que obtendrá cada partido, luego se realiza el conteo de las marcas, asignándose las diputaciones a los candidatos que tengan mayor cantidad de marcas a su favor. En caso de empate entre candidatos del mismo partido y agotados todos los recursos se utilizará el orden presentado por el partido. Similar mecanismo se utilizará en caso de que los candidatos a diputados no reciban marcas. Dicho método elimina el mecanismo del sorteo. Para el caso de las candidaturas no partidarias, sólo se permitió una marca, por lo que si se hacen marcas múltiples, el voto se anulará.

- *Retraso de la campaña informativa y protagonismo de la sociedad civil organizada*

A un mes de realizarse las elecciones, los sondeos de opinión reflejaban un preocupante porcentaje del 73.2% de personas encuestadas que desconocían o conocían muy poco de las nuevas formas de votación impulsadas por la reforma (marcación por candidato)¹⁴⁰. Esta situación se debió al inicio tarde de la campaña informativa oficial del TSE, a consecuencia de la falta de consenso entre sus magistrados respecto a la contratación de las empresas que le corresponderían comunicar masivamente a la población sobre las nuevas formas de marcar la papeleta.

Luego de la denuncia por el retraso en el inicio de la campaña informativa oficial, varias organizaciones sociales y también partidos políticos y personas candidatas asumieron un rol protagónico ante la población, de comunicar las diferentes formas o maneras de emitir el sufragio. Esta situación logró adelantar información importante a la ciudadanía que no había sido trasladada por el ente rector oportunamente. Para el día de los comicios, esta Procuraduría en su balance destacó el alto porcentaje de personas votantes que tenían conocimiento o habían recibido información sobre las diferentes

¹⁴⁰IUDOP. Boletín de prensa Año XXVI, No. 2, *Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones legislativas y municipales de 2012*, página 2.

formas de emitir el voto.

- *Eficacia de la reforma y aceptación ciudadana*

Respecto a la efectividad de la reforma que pretendía impulsar el ejercicio libre del voto, se corroboró que con la nueva modalidad de marcación, candidatos/as que se ubicaron en los últimos lugares de las papeletas de votación por partido político, obtuvieron curules legislativos, ubicándose entre las candidaturas más votadas. Se confirmó en las presentes elecciones, la libertad del ciudadano/a de expresar por medio del voto, su rechazo a candidatos/as políticos en su aspiración a la reelección y la confianza en nuevos candidatos/as al cargo de diputado¹⁴¹. Vale destacar, que la persona candidata más votada a nivel nacional fue una mujer y uno de los candidatos más votados fue una persona con discapacidad física.

Por otro lado, los sondeos de opinión evidenciaron la aceptación ciudadana sobre la nueva marcación de papeleta por candidato, y con ello la profundización de la democracia al hacer valer la voluntad del electorado sobre los intereses partidarios. Así, el IUDOP en su evaluación post electoral encontró que el 33.3% de las personas encuestadas declaró que votó sobre la fotografía del candidato, seguido del 29.4% que aseguró haber votado por la bandera, mientras que un 9.5% de los encuestados expresó haber recurrido a ambos mecanismos. En consistencia con este comportamiento, el 77.5% de la gente expresó su grado de acuerdo con seguir votando sobre la fotografía de los candidatos en las próximas elecciones, frente al 22.5% que mostró su desacuerdo con esta reforma electoral¹⁴².

Por su parte, una investigación realizada por FUSADES, arroja datos muy interesantes sobre el impacto de la reforma del voto por persona en las pasadas elecciones. En primer lugar, señala que en los Departamentos de San

¹⁴¹ El voto por rostro en las pasadas elecciones implicó la elección de 24 nuevos diputados y diputadas que iniciaron su período a partir del 1 de mayo del 2012: 16 de ellos son de ARENA; 7 del FMLN; y uno de Gana, lo que representa el 28.5% de renovación del total de 84 diputados en la próxima legislatura 2012-2015.

¹⁴²IUDOP. Boletín de prensa Año XXVI, No. 3, *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el tercer año de gobierno de Mauricio Funes y opinan sobre el proceso electoral de 2012*, página 2.

Salvador y La Libertad, se observó una tendencia a marcar rostros más frecuentemente que la bandera de un partido. Además, esta investigación también menciona que el dato de que la implementación de las listas cerradas desbloqueadas llevó a que los electores votaran más sólo por personas o combinando personas y bandera, en contraposición a sólo votar por bandera¹⁴³.

Ahora bien, considerando que el ejercicio del sufragio activo es un derecho humano, la implementación permanente de ésta novedosa modalidad de ejercer el sufragio en el país es positiva, ya que promueve la democracia representativa, devolviéndole la capacidad de elección a la ciudadanía de preferir al candidato o la candidata que mejor represente sus intereses. Esto implica también, la libertad negativa de oponerse a figuras políticas y proyectos políticos concretos, que forma parte de la característica del voto libre.

El voto por persona permite que el votante no se encuentre sujeto a una lista cerrada presentada por el partido político determinado, siendo así, que las personas votantes no saben quién es el diputado o diputada que los representa. En vez, esta forma de votación permite que los electores elijan directamente a la persona que se quiere como representante. Es de resaltar y tomar en consideración, el resultado positivo que tuvo esta nueva forma de voto que, como se detalla en la investigación de FUSADES, ha reflejado que muchos electores y electoras decidieron votar, ya sea únicamente por el rostro, o combinando el rostro con la bandera, en contraposición al voto únicamente por bandera el cual fue en menor cantidad que las opciones anteriores.

A pesar de lo anterior, la reforma que fue aplicada en las elecciones pasadas, restringió de alguna manera el voto libre, porque no fue posible que las personas votantes seleccionaran en la papeleta a personas candidatas de diferentes partidos políticos o candidaturas no partidarias, estando suscrito el voto únicamente para personas candidatas de un solo partido político o candidatura no partidaria. Lo anterior, restringe la plena capacidad de elección

¹⁴³FUSADES. *Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial*, Departamento de Estudios Políticos, septiembre, 2012, página 29.

del votante, por lo que tiene que ser corregida, en virtud de darle cumplimiento total a la sentencia de la Sala de lo Constitucional.

La modalidad del voto preferente es una medida que podría promover los derechos políticos de las personas y grupos específicos excluidos del desarrollo. La reforma debería ir orientada a que la población conozca sobre las propuestas programáticas de los principales problemas del país, así como de las figuras políticas que plantean las dificultades que afectan los derechos específicos de tales sectores sociales.

De este modo, la ciudadanía contaría con la oportunidad de votar no solamente por una simple simpatía, sino por las propuestas electorales que guardan afinidad en el electorado, que no es homogéneo, sino representativo de las desigualdades económicas y sociales que imperan en la sociedad. También, el voto por rostro implicaría la oportunidad que las decisiones públicas tomen en cuenta las plataformas programáticas de sectores sociales excluidos, o al menos que sean conocidas por el resto de la población, a través de la promoción de los derechos específicos en la propaganda electoral de una persona candidata en particular, como también el ejercicio del voto, mucho más orientado a favorecer a sectores que no han gozado históricamente de los beneficios del desarrollo.

4.2. Resultados¹⁴⁴

En las elecciones legislativas y municipales celebradas el 11 de marzo de 2012, se eligieron a 84 diputados de la Asamblea Legislativa, así como a los alcaldes, síndicos y regidores municipales de los 262 Concejos Municipales del país, para un mandato de tres años. En total, se inscribieron 1,310 candidatos para las elecciones legislativas, y 1,348 personas se inscribieron como candidatos a alcaldes. Participaron ocho partidos políticos y cinco candidatos no partidarios, éstos últimos no alcanzaron escaños legislativos.

¹⁴⁴ Este apartado contiene referencias al Capítulo 4: “Observatorio a medios de comunicación”, PDDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Políticos en el marco de las Elecciones Legislativas y Municipales celebradas el 11 de marzo de 2012, de autoría propia. Se puede encontrar en la página: <http://www.pddh.gob.sv/>, última consulta el 18 de marzo de 2014.

El período a analizar fue el establecido por el TSE para la propaganda electoral, tanto para las elecciones legislativas como las municipales¹⁴⁵. La observación se realizó a los medios de comunicación de mayor influencia y aceptación entre la población salvadoreña: televisión y prensa escrita¹⁴⁶, con énfasis en diferentes géneros periodísticos relacionadas al tema de elecciones: noticias informativas, encuestas, entrevistas, debates, reportajes, foros, publicidad pagada, publicidad gubernamental, entre otras¹⁴⁷.

En el período se revisaron en total **4,669 piezas informativas** entre medios de televisión y prensa escrita, repartidas de acuerdo a la siguiente proporción:

¹⁴⁵ De acuerdo al Calendario Electoral del Tribunal Supremo Electoral (Art. 81 Cn. y Art. 230 C.E.) el período legal de propaganda electoral para las elecciones legislativas inició el 10 de enero y finalizó el 7 de marzo de 2012. Para las elecciones a Concejos Municipales inició el 10 de febrero y finalizó el 7 de marzo de 2012.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, página 39.

¹⁴⁷ Glosario de términos: Noticias electorales: relato o redacción que se refiera a un hecho directamente relacionado con las elecciones. Una noticia contiene hechos, y se presenta habitualmente en noticieros y programas. Pueden ser: información noticiosa, reportaje y reportaje especial, entrevistas. Encuestas: la publicación o presentación de estudios de opinión, ya sean elaborados por el medio de comunicación, partidos, sociedad civil o por diversas casas encuestadoras, entre otros. Editoriales: juicio institucional formulado en concordancia con la línea ideológica del medio de comunicación, siempre que este haga referencia al proceso electoral. Espacios de opinión: exposición y argumentación del pensamiento de un personaje reconocido acerca de cualquier tema relacionado con el proceso electoral. Tales como: entrevistas a candidatos/as en vivo o pregrabadas, reportajes en vivo o pregrabados, debates y foros. Publicidad pagada: espacios asignados a partidos y candidatos contendientes para promover sus mensajes y propuestas programáticas en el proceso electoral 2012. Tales como: spots publicitarios, canciones con contenido electoral, etc. Publicidad gratuita: ofrecida por los medios estatales a los partidos y las y los candidatos contendientes. Publicidad electoral: se refiere a aquella información que difunde el gobierno o el órgano electoral para mantener informada a la ciudadanía acerca de los derechos y responsabilidades de las y los votantes, así como la fecha y lugar en la que se llevará a cabo la votación, campañas de promoción del voto y registro de votantes, y actualización de datos. Para observar el rol de la autoridad electoral en la difusión de este tipo de información, se registrarán las publicaciones o menciones dentro de los programas y medios establecidos en la muestra que tengan publicidad electoral en torno al: llamado al voto, información para votar el día de la elección (localización de mesa de votación, documentos necesarios, como votar, etc.), secreto del voto, dónde presentar denuncias electorales, entre otros. Publicidad gubernamental: espacios publicitarios que utiliza el gobierno para dar a conocer programas y actividades gubernamentales (gobierno central y gobiernos locales). Se observará si existe veda para publicidad de actos de gobierno a partir de que se haya iniciado la campaña electoral/política. Se registrarán las notas en las que se publicitan los actos de gobierno como inauguración de hospitales, escuelas, etc.

Gráfica N° 1
Porcentaje por tipos de piezas observadas



Fuente: elaboración propia.

En el período, el comportamiento de las piezas de información se caracterizó por un aumento vertiginoso de la publicidad pagada. Esta tendencia se acentuó más en los medios televisivos que aumentaron progresivamente los tiempos de antena hasta la fecha límite antes del evento electoral. Igual tendencia experimentó la publicidad electoral desplegada por el TSE consistente en informar a la población sobre los lugares y las novedosas formas en que se podría emitir el voto, este incremento fue sustantivo en el mes de febrero. También llamó la atención el aumento de la publicidad gubernamental electoral de las Alcaldías Municipales, incluso fuera de los períodos legales establecidos.

Contrario a esta tendencia, los debates televisados que son uno de los géneros periodísticos que ayudan a contrastar las opiniones electorales y que posibilita que la población conozca mejor las diferentes propuestas y decidan mejor su voto, fueron disminuyendo, hasta quedar rezagado junto con los otros géneros. En el caso del canal 10 de titularidad pública, no contó con suficientes espacios de entrevistas y debates entre candidatos/as, siendo una obligación para este

tipo de medios¹⁴⁸.

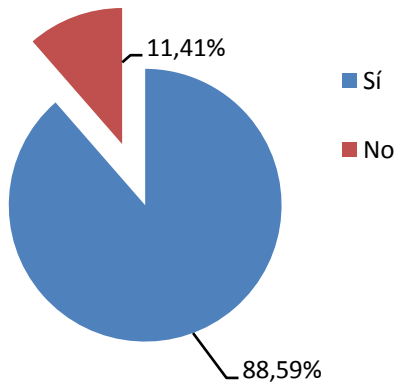
a) *Acceso a una información de calidad*

Los medios de comunicación ocupan un lugar preponderante en la formación de la opinión pública, la cual constituye un elemento básico para la existencia del pluralismo político en un estado democrático de derecho, formando una sociedad libre y abierta. Así los medios deben apoyarse en recursos técnicos que le den claridad a las notas; garantizar que la población reciba información sobre cuestiones electorales, como el rol de las elecciones en la democracia, la forma de ejercer su derecho de voto, las posiciones en cuanto a políticas que sostienen los distintos partidos y candidatos/as que se disputan la elección; y proponer la discusión de temas relacionados con el bienestar y la vigencia de los derechos humanos.

En el primero de los indicadores, la mayoría de las piezas revisadas tuvieron relación entre los títulos y el contenido de las mismas. Además, se utilizaron en buena medida, infografía, declaraciones de funcionarios/as públicos/as, investigaciones, opiniones, estudios, entrevistas, encuestas, entre otros recursos.

¹⁴⁸ De acuerdo a la Declaración Conjunta Sobre Medios de Comunicación y Elecciones emitida por el Relator Especial de Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank LaRue; la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), Catalina Botero Marino; la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, Dunja Mijatović; y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), Faith Pansy Tlakula. Véase la página electrónica: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=745&IID=2>, última consulta el 20 de agosto de 2012.

Gráfica N° 2
Relación del título con el contenido de la pieza informativa



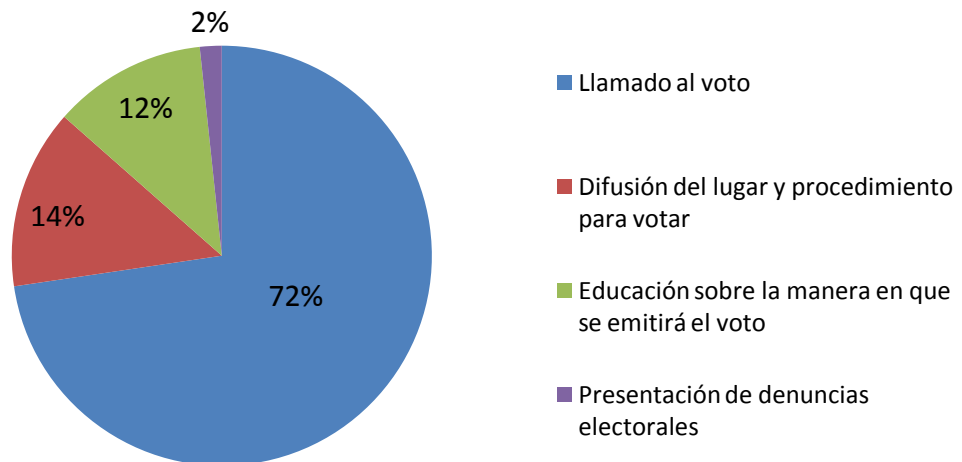
Gráfica N° 3
Uso de recursos por pieza informativa



Fuente: elaboración propia.

En la siguiente gráfica, se refleja que los medios fueron protagonistas y sirvieron de plataforma para que el TSE hiciera su labor informativa de lanzar llamados para emitir el voto, la difusión de los lugares y el procedimiento para votar, información sobre la manera en que se emitirá el voto y presentación de denuncias electorales, en la siguiente proporción:

Gráfica N° 4
Publicidad del Tribunal Supremo Electoral



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, los medios de comunicación tuvieron un papel destacado de cara a informar a la población salvadoreña sobre todo lo relacionado con el proceso electoral. Los medios fueron protagonistas para la cobertura de temas políticos electorales relacionados con:

- Campaña Electoral: plataforma programática (53%); propaganda electoral (38%); violencia electoral (6%); financiamiento electoral (2%); y otros (1%).
- Administración electoral: organización electoral (46%); funcionamiento de organismos electorales (30%); registro electoral (15%); retraso en campaña publicitaria (8%); y otros (1%).
- Reformas electorales: reforma a la ley electoral (38%); candidaturas no partidarias (20%); voto de salvadoreños en el exterior (20%); voto residencial (14%); y tamaño de la papeleta/fotografía (8%).
- Otros temas: llamado al voto (53%); fraude electoral (28%); encuesta de preferencia de voto (15%); observación electoral nacional e internacional (4%); y otros (1%).

En el día de las elecciones y los días posteriores a la misma, los medios de comunicación tuvieron un papel destacado en informar a la población salvadoreña sobre los principales hechos relacionados con el proceso electoral; de esta manera, se observó una cobertura completa de la información y los datos proporcionados por el TSE; participación de los observadores electorales; transmisión de resultados del escrutinio final; las proclamaciones de victoria y las aceptaciones de derrotas de las personas candidatas; entrevistas con las personas candidatas ganadoras; denuncias por fraude electoral presentadas al TSE; entre otros.

En otra variable de análisis, respecto a la cobertura mediática de propuestas electorales relacionadas con la vigencia de los derechos humanos, se observó un interés de los medios de comunicación en abordar problemas generales que afectan a la población salvadoreña. Sin embargo, preocupó la mínima

presencia de los temas relacionados a sectores sociales en situación de vulnerabilidad, tales como: niñez y adolescencia, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas con VIH, pueblos indígenas, entre otras, lo cual no favorece la asunción de estos temas como una de las prioridades para la sociedad.

A continuación se presentan los ejes temáticos abordados por los medios de comunicación correspondientes a cada dimensión de derechos humanos, en orden descendentes de acuerdo al porcentaje monitoreado:

- Derechos económicos, sociales y culturales (54.42%): nivel de vida adecuado; trabajo; derechos sociales sin especificar; salud; educación; y seguridad alimentaria.
- Derechos civiles y políticos (41.17%): ejercicio del voto; seguridad ciudadana; optar a cargos públicos; y sistema penitenciario.
- Derecho a la protección del medio ambiente (2.34%): gestión ambiental; gestión de riesgos; política hídrica; desechos sólidos; y cambio climático.
- Derecho de la niñez y adolescencia (1.19%): educación; violencia juvenil; recreación y deportes; y participación política de jóvenes.
- Derechos de los pueblos indígenas (0.37%), personas con discapacidad (0.33%) y derechos de las mujeres (0.19%).

Finalmente, se tomó en cuenta como parámetro para una cobertura de calidad, el abordaje de temas programáticos y de coyuntura. Respecto a los programáticos se mencionaron aspectos relacionados con el tema social (69.43%), económico (19.81%), democracia y estado de derecho (6.58%) y políticas públicas (2.95%). En lo coyuntural se abordaron los temas del matrimonio entre personas del mismo sexo (0.48%); pena de muerte (0.41%); violencia electoral (0.07%); pinta y pega (0.07%); entre otras.

b) Acceso equitativo de los partidos y candidatos/as contendientes

La cobertura y los espacios asignados a partidos políticos y candidatos/as contendientes en los medios deben ser plurales y sin discriminación alguna, de

tal manera que se garantice la diversidad de opciones electorales para que la ciudadanía pueda formarse una opinión crítica. Los indicadores a tomar en cuenta para esta variable en el presente monitoreo que se basa en la metodología propuesta por organismos internacionales en períodos electorales son: tiempo de antena por minutos y segundos en televisión y el espacio por centímetros cuadrados en prensa escrita¹⁴⁹.

Para las elecciones del 2012, el inicio legal de la propaganda electoral se presentó evidentes desequilibrios en la medición de espacios y tiempo asignado a favor de partidos políticos mayoritarios, tendencia que se mantuvo hasta finalizar el período. Para facilitar la comprensión de los resultados, se ha separado el análisis en dos categorías: 1. Acceso por cobertura mediática: que se refiere al espacio y el tiempo que le asigna a partidos y candidatos/as en notas informativas, debates, entrevistas, espacios de opinión, entre otras; y 2. Acceso por publicidad pagada: referida a los espacios y los tiempos pagados por partidos y candidatos/as contendientes para promover sus mensajes y propuestas programáticas.

- *Acceso por cobertura mediática*

Tomando en cuenta los indicadores de tiempo de antena por minutos y segundos para medios de televisión y el espacio por centímetros cuadrados en la prensa escrita, el resultado general de la observación sin publicidad pagada, permite afirmar que los medios monitoreados reflejaron una mayor cobertura mediática para ARENA con el 33.42% en televisión y el 40.76% en prensa escrita; seguido del FMLN con 23.95% y 32.44%, respectivamente; en tercer lugar, se lo disputaron los partidos CN con el 13.45% para televisión y GANA con el 9.51% en prensa escrita. El detalle se presenta en el siguiente cuadro:

¹⁴⁹OEA. Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones, citado *supra*, página 6.

Cuadro N° 6		
Acceso de candidatos/as y partidos políticos por cobertura mediática (tiempo de antena y espacios de prensa)		
Partidos políticos y candidatos/as no partidarios/as	Televisión	Prensa Escrita
ARENA	33,42%	40,76%
FMLN	23,95%	32,44%
CN	13,45%	7,64%
GANA	11,15%	9,51%
PES	7,27%	4,92%
CD	5,46%	2,76%
PP	2,26%	0,36%
No partidarios	1,53%	0,70%
PNL	1,26%	0,92%
Coalición PES/CN	0,23%	0,00%
FPS	0,02%	0,00%
Total	100.00%	100.00%

Fuente: elaboración propia, a partir del monitoreo de medios de televisión y prensa escrita definida en la metodología.

Asimismo, el cuadro anterior muestra que contrario al alto nivel de acceso por parte de los partidos mencionados, la cobertura mediática marginó a las personas candidatas no partidarias, con el 1.53% y 0.70%, respectivamente. La brecha fue más amplia respecto a los partidos PNL, Coalición PES/CN y FPS, lo que implica un factor de desigualdad para acceder a cargos públicos.

En otro análisis respecto a la cobertura por protagonista, los resultados reflejaron que las personas candidatas de los partidos mayoritarios se ubicaron en las primeras posiciones en el acceso a medios de comunicación. Cabe hacer notar que algunos candidatos para alcaldías municipales fueron el objetivo principal de la cobertura en televisión y prensa escrita. Por ejemplo, el candidato por ARENA para la Alcaldía de San Salvador, Norman Quijano obtuvo el mayor porcentaje con el 3.95% y 18.80%, respectivamente, seguido del candidato por el FMLN para la misma Alcaldía, Jorge Shafick, con 2.57% y

11.04%, respectivamente.

También se presentaron significativas brechas de cobertura mediática respecto a mujeres candidatas y hombres candidatos. En la televisión, las mujeres candidatas tuvieron una presencia del 14.24%, frente al 80.11% para los hombres candidatos, es decir, cinco veces menos. En la prensa escrita, las mujeres candidatas alcanzaron un porcentaje menor al anterior, con un grado de presencia del 5.70%, en clara disparidad con los hombres candidatos con un 60.06%, es decir, diez veces menos. El porcentaje restante en ambos casos estuvieron a favor de las cúpulas o dirigencias de los partidos políticos mayoritarios. La marginada presencia de temas de igualdad de género en la cobertura mediática junto con la menor cobertura mediática hacia las mujeres candidatas, mermó las posibilidades de participación política de las mujeres en la campaña electoral, constituyéndose en un factor de desigualdad que reducen sus posibilidades para que sean conocidas y puedan acceder a cargos públicos.

- *Acceso por publicidad pagada*

Siempre bajo los mismos indicadores de tiempo de antena y espacios de prensa, ahora en publicidad pagada, para el inicio del período de propaganda electoral, se reportó una tendencia a favor de ARENA, FMLN y GANA. Se observa que los partidos políticos PP, PNL, FPS, Coalición PES/CN y las personas candidatas no partidarias no contaron con publicidad pagada en las franjas observadas. El detalle se presenta en la siguiente gráfica:

Cuadro N° 7		
Acceso de candidatos/as y partidos políticos por publicidad pagada (tiempo de antena y espacios de prensa)		
Partidos políticos y candidatos/as no partidarios/as	Televisión	Prensa Escrita
ARENA	42,99%	48,79%
FMLN	35,84%	25,15%
GANA	12,00%	13,33%
CD	4,77%	4,53%
CN	2,43%	4,02%
PES	1,97%	3,33%
PNL	0,00%	0,58%
FPS	0,00%	0,27%
PP	0,00%	0,00%
No partidarios	0,00%	0,00%
Total	100.00%	100.00%

Fuente: elaboración propia, a partir del monitoreo de medios de televisión y prensa escrita definida en la metodología.

En el cuadro anterior, se debe resaltar con preocupación la marginación de las candidaturas no partidarias¹⁵⁰ de la propaganda electoral, derecho que le asiste de acuerdo al marco jurídico electoral y las reformas transitorias que se introdujeron para el proceso electoral 2012. El Estado no adoptó medidas adecuadas para garantizar que la población conociera los programas y las propuestas programáticas de dichos candidatos, en vez de ello, persistieron obstáculos legales que dificultaron y desmotivaron la participación política, tales como la insuficiente regulación que garantizara el acceso equitativo en los medios de comunicación; la exigencia de más requisitos para su inscripción; y el desconocimiento de derechos electorales como el de vigilancia y la entrega del acta de escrutinio para el día de la jornada electoral.

¹⁵⁰ Para las elecciones 2012, participaron por primera vez candidaturas no partidarias. De 19 personas que se sometieron al proceso de inscripción, solamente 5 candidatos quedaron inscritos, representando a los Departamentos de San Salvador, Ahuachapán, Chalatenango y La Unión. Véase la página electrónica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/250403-pddh-velara-por-votos-de-los-no-partidarios.html>, última consulta el 20 de agosto de 2012.

Una de las innovaciones para este proceso electoral fue la reforma del voto preferente. Sin embargo, no todos los partidos políticos aprovecharon esta oportunidad para publicitar a sus candidatos/as. Se observaron estrategias diferentes, mientras ARENA apostó a una campaña orientada a las/los candidatas/os, el FMLN se concentró en publicitar a las/los candidatas/os de la cúpula del partido. En general para todos los partidos políticos, esta diferencia fue muy notable en la prensa escrita, donde la publicidad pagada por cúpula alcanzó el 52.08%, mientras la publicidad por candidato/a fue del 47.92%. En televisión la tendencia se revertió, la publicidad por cúpula fue del 38.42%, mientras la publicidad por rostro fue del 61.58%.

Igual que en el acceso por cobertura mediática, persistieron las brechas de acceso a publicidad pagada de mujeres candidatas y hombres candidatos. En prensa escrita las mujeres candidatas tuvieron un 5.26% y los hombres candidatos un 42.65%; es decir, ocho veces menos. En televisión las mujeres candidatas tuvieron un 7.93%, mientras que los hombres candidatos un 53.65%, es decir, seis veces menos. Lo que repercutió en las oportunidades reales para ejercer plenamente el derecho de las mujeres a acceder a cargos públicos.

Por otro lado, la propaganda electoral en general se orientó en buena medida a difundir la imagen y los mensajes de las personas candidatas y los partidos políticos, lamentando las descalificaciones personales entre líderes políticos, sin aportar suficientes elementos de juicio ni debate a los ciudadanos. Fue preocupante que en el transcurso del período de propaganda electoral, algunos partidos políticos difundieran mensajes antidemocráticos y contrarios a las obligaciones en materia de derechos humanos como la implementación de la pena de muerte y la militarización de la seguridad ciudadana en el servicio de transporte público, entre otros.

Salvo algunas excepciones, se llevaron a cabo debates que ayudaron a la población a formarse una opinión crítica sobre las propuestas de los actores de la contienda electoral. Una de ellas fue el programa de televisión "Foro

Electoral” de AGAPE TV, Canal 8, en el que se difundieron y se cuestionaron las propuestas electorales para cargos legislativos y municipales de todo el país. El espacio contó con la participación de jóvenes panelistas de la sociedad civil y la participación ciudadana por medio de llamadas telefónicas, quienes cuestionaron a las personas candidatas invitadas. También, tuvo participación en dicho programa la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en calidad de observador electoral, reiterando el papel fundamental de los medios de comunicación para promover la libertad de expresión y garantizar el derecho a la información, elementos fundamentales para el desarrollo de unas elecciones libres y justas propias de una sociedad democrática.

Finalmente, se lamentó el uso de estrategias de publicidad de algunos partidos políticos, donde se fomentó la discriminación y la violencia de género, reduciendo a la mujer a objeto sexual. Dos hechos emblemáticos representan esta caracterización de la campaña: la propaganda difundida en redes sociales del candidato por el partido GANA a la Alcaldía Municipal de San Miguel, Wilfredo Salgado, en que aparecían muchachas jóvenes bailando frente de niños y niñas¹⁵¹; y la publicidad del partido ARENA en que se logra observar a muchachas jóvenes con camisetas con el eslogan: “las más sexys estamos con ARENA”. Ambos hechos denunciados por organizaciones feministas por considerar que afectan el derecho a la integridad física y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, reconocidos en la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia ejercida contra la Mujer “Convención Belem do Pará”¹⁵².

c) Imparcialidad y equilibrio informativo

Es de capital importancia que en el período de propaganda electoral los medios de comunicación sean imparciales y otorguen un equilibrio informativo, pues de

¹⁵¹ Véase la página electrónica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/247735-piden-a-fiscalia-electoral-investigar-propaganda-de-gana-por-supuestos-atentados-a-la-moral.html>, última consulta el 21 de agosto de 2012.

¹⁵² Véase la página electrónica: <http://www.contrapunto.com.sv/cparchivo/especiales/reportaje-mujer-y-su-imagen-en-las-elecciones>, última visita el 21 de agosto de 2012.

esta forma se respetará el derecho de la población a formarse una opinión independiente y libre de toda violencia, presión o manipulación de cualquier tipo.

El indicador que tradicionalmente se utiliza para medir esta variable de análisis es el “sesgo o tonos”¹⁵³ empleados por los medios en sus notas informativas, cuando se refieren a las personas candidatas y los partidos políticos, lo que permite evaluar cómo aparece la información relacionada, para así poder diferenciar entre una cobertura positiva, negativa y neutra.

Es central aclarar que para reducir los márgenes de subjetividad del análisis de tonos o sesgos de la noticia para personas candidatas y partidos políticos, la presente investigación parte de la metodología sugerida por Naciones Unidas, que establece la premisa que todas las noticias son neutras, y que las valoraciones a favor o en contra se evidencia por el uso de adjetivos calificativos en la redacción de las notas de prensa, o por las personas presentadoras de televisión en la narración de la noticia¹⁵⁴.

En las elecciones del 2009, se detectaron sesgos en la cobertura noticiosa y en las entrevistas a favor de candidatos/as y partidos políticos, lo que llevó a afirmar que si bien los medios de comunicación han contribuido a la generación de un ambiente cívico y respetuoso de los derechos humanos y políticos, éstos deberían hacer un mejor esfuerzo para que su actuación se ubique dentro de los estándares internacionales de profesionalismo ético¹⁵⁵. En este mismo sentido, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea recomendó a los medios de comunicación salvadoreños extremar sus esfuerzos por mantener la objetividad e imparcialidad como pilares fundamentales en el

¹⁵³ La clasificación de sesgo o tono se utiliza solamente para las notas informativas. La publicidad pagada, publicidad electoral, publicidad oficial, encuestas, debates y espacios de uso gratuito no son clasificadas con un tono específico. Estos espacios solamente se miden cuantitativamente para analizar el acceso a medios por parte de los candidatos. Para clasificar las notas informativas es importante poner especial atención a los adjetivos utilizados para la descripción de los protagonistas. Tomado de OEA. *Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, página 40.

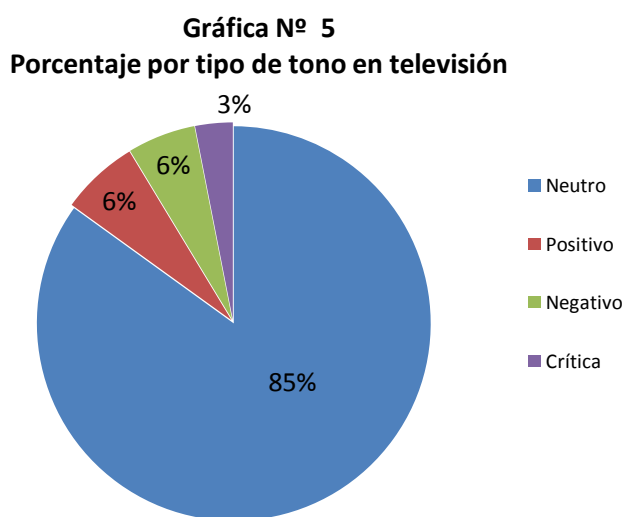
¹⁵⁴ ONU Mujeres, *Mirando con lentes de género la cobertura electoral, Manual de monitoreo de medios*, Estocolmo, Suecia, 2011, página 39.

¹⁵⁵ PDDH. Informe Electoral 2009, página 59.

desarrollo de sus tareas informativas, especialmente durante la cobertura de una campaña electoral¹⁵⁶.

En las elecciones del 2012, en lo que se refiere al tono de las informaciones asignadas a cada partido y candidato/a durante el período de propaganda electoral, la suma total de tonos monitoreados en televisión y prensa escrita reflejan una tendencia a la neutralidad de las notas informativas.

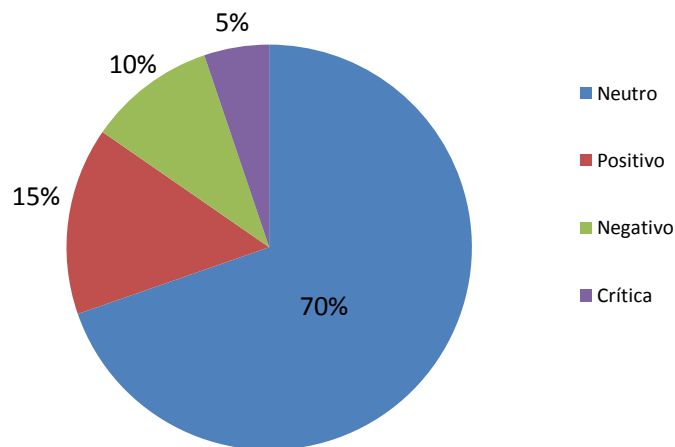
En las siguientes gráficas, se observa que el 85% y el 70% de las notas revisadas respectivamente, correspondieron a tonos neutrales, seguidos del 6% y 15% con tonos positivos, 6% y 10% con tonos negativos y 3% y 5% en ataques y críticas.



Fuente: elaboración propia.

¹⁵⁶ Misión de la Observación de la Unión Europea, Informe Final de las Elecciones Generales de El Salvador 2009, página 69.

Gráfica N° 6
Porcentaje por tipo de tono en prensa escrita



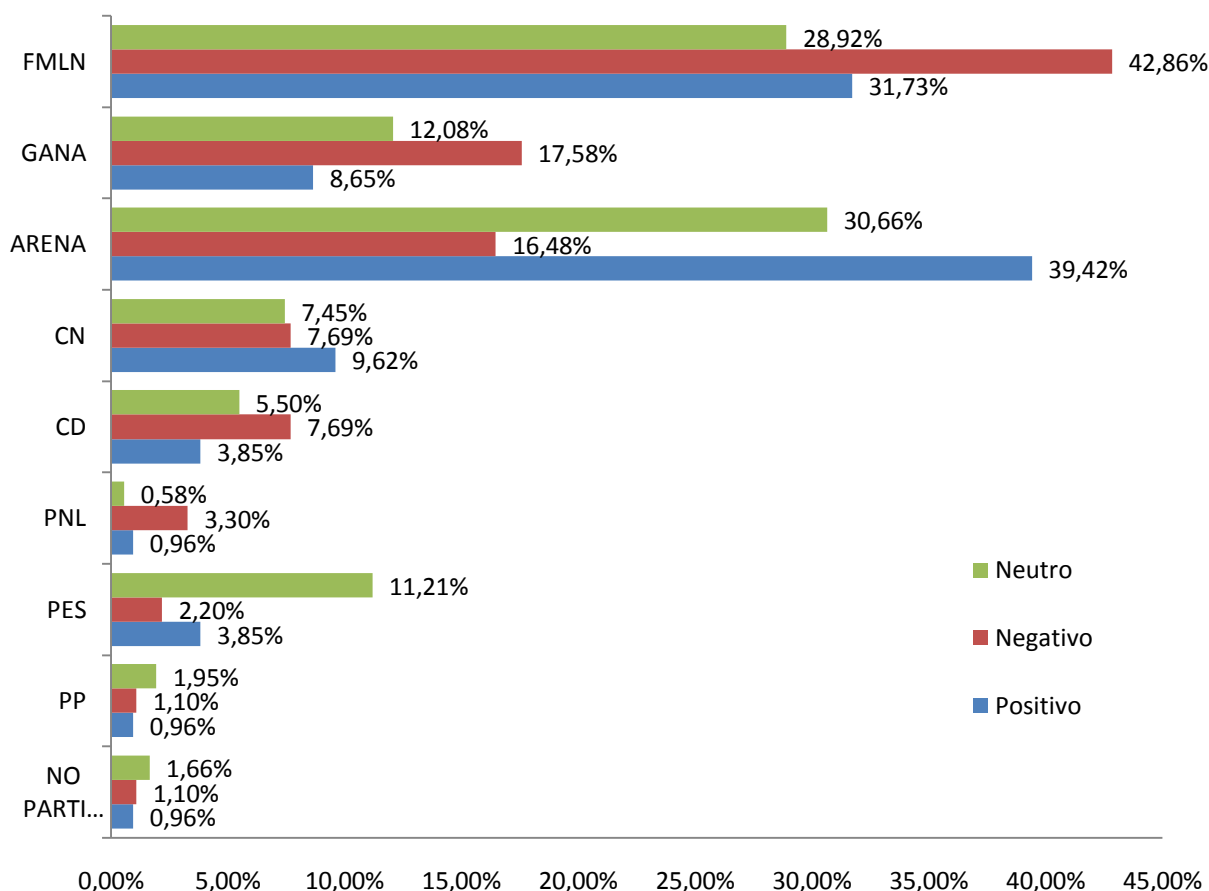
Fuente: elaboración propia.

Asimismo, se establecen la cuantificación por porcentaje de los tipos de tonos encontrados en televisión y prensa escrita, de los cuales se concluye lo siguiente:

- ARENA fue el partido que resultó más favorecido, reportando un mayor porcentaje de tonos positivos tanto en televisión como prensa escrita, 39.42% y 44% respectivamente;
- El FMLN fue el partido que resultó menos favorecido con un mayor porcentaje de tonos negativos en televisión y prensa escrita, 42.86% y 64.71%, respectivamente;
- ARENA obtuvo mayores ataques y críticas graves en televisión con el 46%, mientras que y el FMLN ocupó el primer lugar en este mismo rubro en prensa escrita con 46.15%;
- En televisión los demás partidos tuvieron un comportamiento variante, entre tonos negativos, positivos y neutros, las candidaturas no partidarias obtuvieron un tono de ataque y crítica. En prensa se experimentó una tendencia a la neutralidad.

A continuación las gráficas que presentan el detalle:

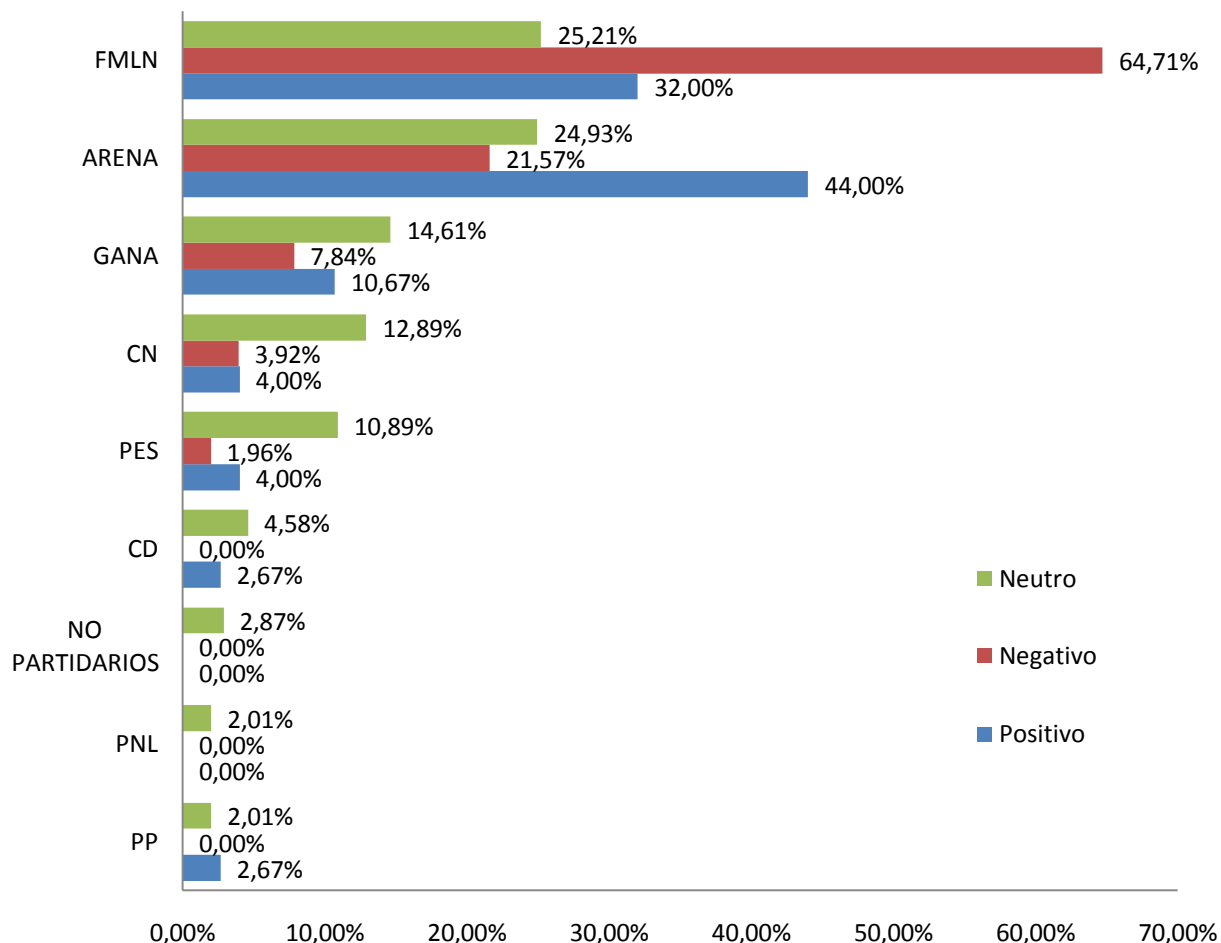
Gráfica N° 7
Tonos utilizados por partidos políticos en televisión



Fuente: elaboración propia.

En el cuadro anterior refleja los resultados de los tonos en medios televisivos, se encontró que el FMLN obtuvo los niveles más altos de tonos negativos con un 42.86%, en segundo lugar se ubicó GANA con un 17.58%, luego ARENA con un 16.48%. En tonos positivos, resultó en primer lugar ARENA con 39.42%, seguido del FMLN con 31.73% y CN con 9.62%. El ambiente de confrontación y polarización se mantuvo alto, el partido ARENA recibió la mayor cantidad de críticas con un 46%, seguido del FMLN con un 34% y los no partidarios con un 8%. Este último dato resulta interesante ya que las candidaturas no partidarias no contaron con las mismas condiciones de competición que los demás actores políticos, a pesar de ello fueron objeto de crítica por los medios de comunicación.

Gráfica N° 8
Tonos utilizados por partidos políticos en prensa escrita



Fuente: elaboración propia.

En el anterior cuadro se presentan los resultados de los tonos en prensa escrita, igual que en los medios televisivos se encontró que el FMLN obtuvo los niveles más altos de tonos negativos con un 64.71%, triplicando el porcentaje de ARENA con un 21.57%, el tercer lugar fue para GANA con un 7.84%. En tonos positivos, resultó en primer lugar ARENA con 44%, seguido del FMLN con 32% y GANA con 10.67%. En cuanto a los tonos de críticas, el FMLN recibió un 46.15%, ARENA 34.62%, GANA 11.54%, CN y las candidaturas no partidarias 3.85%.

d) *Prevención de la violencia electoral*

Los periodistas y los medios de comunicación deben contribuir a prevenir la violencia electoral inculcando valores humanos por medio de la promoción de una actitud de entendimiento, pluralismo y diversidad, dejando atrás elementos como la difamación, la censura, o irrespeto a los derechos de terceros¹⁵⁷.

El tratamiento de las noticias referidas a los casos de violencia electoral puede resultar determinante para crear un clima de armonía y respeto entre las fuerzas políticas contendientes. De tal manera que la moderación en la cobertura a tales sucesos; los llamados a la prevención de la violencia; la difusión de los pactos de no agresión electoral; la cobertura a la respuesta de las instituciones públicas a los hechos de violencia; y evitar la cobertura a hechos de violencia cuando participan niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pueden incidir en crear una cultura de entendimiento y tolerancia en la campaña electoral y disminuir la polarización política que genera violencia electoral.

En el período, los medios de comunicación de televisión y de prensa escrita observados cubrieron hechos que generaron violencia electoral e hicieron un llamado a prevenirla (38.85%). Se observó que la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil y, en algunos casos, el Tribunal Supremo Electoral, actuaron para atender las denuncias por violencia electoral (29.50%). También, los medios cubrieron la firma del *Pacto de Entendimiento para Prevenir la Violencia Electoral*, impulsado por la PDDH y suscrito por la mayoría de los partidos políticos y candidatos no partidarios contendientes, que buscó garantizar que la campaña y las elecciones se desarrollen en un clima de respeto a la legalidad y la institucionalidad (25.90%). Finalmente, en algunos medios se observó la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en hechos de violencia electoral (5.76%). El detalle a continuación:

¹⁵⁷ Artículos 6 y 9 del Código Internacional de la Ética Periodística de la UNESCO.

Cuadro Nº 8				
Prevención de la violencia electoral				
Cobertura de hechos de violencia	Televisión	Prensa escrita	Total	Porcentaje
Llamamientos para prevenir la violencia	25	29	54	38,85%
Actuación de las instituciones públicas para atender los hechos de violencia	22	19	41	29,50%
Divulgación del pacto de no agresión firmado por los partidos políticos	18	18	36	25,90%
Participación de niños, niñas y jóvenes en hechos de violencia	4	4	8	5,76%
Total	69	70	139	100,00%

Fuente: elaboración propia.

La campaña electoral transcurrió con normalidad, salvo algunos sucesos que ocurrieron antes, durante y posterior al cierre del período legal de la propaganda electoral, que desencadenaron enfrentamientos entre las bases de los partidos y provocaron lesiones, destrucción de material de campaña, destrucción de material electoral, invasión a casas de campaña de los partidos políticos, entre otros¹⁵⁸. A continuación, los casos emblemáticos que dieron cobertura los medios de comunicación:

El ocurrido a dos días del inicio del período de propaganda electoral, entre militantes del FMLN y el Cuerpo de Agentes Metropolitanos de San Salvador

¹⁵⁸ El TSE recibió 16 denuncias de violencia electoral, de las cuales 6 fueron remitidas a la Fiscalía General de la República por considerar que se tratan de aspectos de responsabilidad penal y civil. De acuerdo al Presidente del TSE, el número de demandas recibidas es mucho menor que las de anteriores procesos electorales. Véase la página electrónica: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/63210/2012/03/01/Tribunal-Supremo-procesa-16-denuncias-formales-por-violencia-electoral>, última consulta el 21 de agosto de 2012.

(CAM) a consecuencia de la aplicación de la Ordenanza Municipal de San Salvador que restringe la pega de afiches y de otros artículos de propaganda, pero que no está prohibida en el Código Electoral. Este suceso ocasionó lesiones y daños en ambas partes. La PDDH condenó tales hechos e instó a que las autoridades públicas iniciaran los procedimientos legales correspondientes y aplicaran las sanciones con tal de evitar que se cometieran otros hechos de la misma naturaleza.

También, el sucedido el catorce de febrero, en el que se reportó la invasión a las casas de campaña de los partidos de ARENA, GANA y FMLN, en el Municipio de Soyapango, Departamento de San Salvador, donde los agresores pintaron con mensajes las paredes de las referidas sedes partidarias, a pocos días que los partidos políticos firmaran un pacto de no violencia electoral.

El diez de marzo se registró un enfrentamiento entre militantes del FMLN y miembros de la Junta Municipal de Mejicanos identificados con el partido ARENA, quienes impidieron el retiro de la propaganda electoral colocada en las afueras del Centro Escolar Perú en la Colonia Zacamil, Municipio de Mejicanos. El resultado de este acto fue una persona lesionada y cuatro detenidos por la PNC.

El once de marzo, para el día del evento electoral, se dio cobertura a hechos de violencia: el ataque hacia Norman Quijano y su hija por simpatizantes del FMLN en el Centro Escolar Dr. Serge Reynaud de la Ferrier en la Colonia Escalón, San Salvador, intervino la PNC; destrucción de material electoral por una turba de doscientas personas en el Centro Escolar Cantón Cara Sucia en San Francisco Menéndez, Ahuachapán; y la protesta que impedía el traslado de actas para el escrutinio por personas no identificadas en el Centro Escolar de Cuscatancingo Tomás Cabrera, San Salvador, intervino la UMO.

e) Prohibiciones del marco jurídico electoral

El servicio de publicitar la propaganda electoral de los partidos políticos a través de los medios de comunicación, se encuentra sujeto a la observancia de

las obligaciones y las prohibiciones que establece el marco jurídico electoral, que busca establecer límites para garantizar el respeto a otros derechos que se encuentran involucrados en la campaña electoral, tales como: la libertad de expresión, el acceso a la información, asociación y reunión, honor, imagen, entre otros.

Así, los medios de comunicación cumplen con el rol de filtros de información, siendo responsables junto con los partidos políticos de los contenidos de los espacios asignados en su programación¹⁵⁹. La investigación logró detectar algunas infracciones a dichas prohibiciones que se presentan a continuación, luego se comentarán las más destacadas.

Cuadro N° 9				
Frecuencia de casos de incumplimiento a las prohibiciones del marco jurídico electoral				
Prohibiciones	Televisión	Prensa escrita	Total	Porcentaje
Publicidad de contrataciones inaugurales de obras de infraestructura 30 días antes del evento electoral (Art. 231, inciso 1° CE)	28	2	30	46,15%
Propaganda electoral injuriosa, difamatoria o calumniosa (Art. 228, inciso 1° CE)	14	6	20	30,77%
Propaganda electoral que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos/as o líderes vivos o muertos (Art. 228, inciso 3° CE)	5	3	8	12,31%
Publicidad de resultados de encuestas o proyecciones	6	0	6	9,23%

¹⁵⁹ La trasgresión de las prohibiciones establecidas por el marco jurídico puede acarrear responsabilidad penal y administrativa, tanto para los partidos políticos como a los medios de comunicación en los casos establecidos en los artículos 284, 285, 295, 297 y 298 del Código Electoral.

Cuadro N° 9				
Frecuencia de casos de incumplimiento a las prohibiciones del marco jurídico electoral				
Prohibiciones	Televisión	Prensa escrita	Total	Porcentaje
electorales 15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes los resultados (Art. 230, inciso 2° CE)				
Propaganda por asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político (Art. 280, inciso 1° CE)	0	1	1	1,54%
Total	53	12	65	100,00%

Fuente: elaboración propia.

- *Propaganda electoral adelantada*

Aparte del cuadro anterior, también se observó trasgresiones a la prohibición de hacer propaganda antes de su inicio legal (Art. 230, inciso 1° CE y Art. 81 de la Constitución de la República)¹⁶⁰. Los medios cubrieron las actividades proselitistas con incidencia a influir en la preferencia del electorado antes del inicio legal de la propaganda electoral, se aprovecharon diferentes momentos para realizar esta cobertura, tales como en la inscripción y la presentación de los concejos municipales, la presentación de plataformas políticas, entre otros.

Sin duda alguna, esta situación se genera debido a la falta de regulación sobre el tipo de publicidad que se puede emitir antes de que la propaganda electoral se encuentre permitida legalmente. Tradicionalmente, se ha argumentado que si dichas acciones no contemplan un llamado expreso al voto para determinado partido político, no puede considerarse dentro del término “propaganda electoral”. Dicha situación resulta un concepto arbitrario que demanda su

¹⁶⁰ El Calendario Electoral 2012 estableció el inicio de propaganda para las elecciones legislativas el 10 de enero del presente año, y en el caso de las elecciones a concejos municipales el 11 de febrero.

urgente regulación, debiendo establecer con claridad las conductas y sanciones respectivas ante el incumplimiento de la ley.

Al respecto, es necesario destacar que a finales de 2011, algunas organizaciones sociales presentaron demandas al TSE para que actuara frente a las claras acciones de adelantamiento de propaganda proselitista¹⁶¹. También algunos partidos han denunciado bajo los mismos motivos, sin que fueran acogidas sus pretensiones¹⁶². Ante tales sucesos, el TSE evidenció su pasividad y respuesta tardía con la presentación de un anteproyecto de “Ley Especial Reguladora de la Propaganda Electoral”¹⁶³ con el fin de que la Asamblea Legislativa iniciara la discusión respectiva. Sin embargo, hasta la fecha de este trabajo, dicha regulación no ha sido aprobada.

El referido anteproyecto en sus artículos 12 y 19, contempla como infracción muy grave, la propaganda electoral antes de iniciado el período regulado por la Constitución de la República. Asimismo, establece la prohibición de servidores/as públicos/as de asistir a reuniones de carácter político en horas laborales y utilizar los recursos financieros o bienes del Estado para hacer propaganda electoral.

- *Prohibición de hacer propaganda durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma (Silencio electoral)*

En el período se reportaron trasgresiones a la regla del silencio electoral establecida en el artículo 230, inciso 1º del Código Electoral, algunos/as candidatos/as aprovecharon la cobertura mediática en el cierre de la campaña electoral, la inauguración de obras, entrevistas y espacios de publicidad pagada, para hacer un llamado al voto. A continuación, algunos de los hechos que fueron cubiertos por los medios:

¹⁶¹ Véase la página electrónica <http://www.isd.org.sv/dev/wp-content/uploads/2011/12/18.jpg>, última consulta el 23 de febrero de 2012.

¹⁶² Véase la Prensa Gráfica, El TSE no admite demanda de alcalde contra el FMLN, publicada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁶³ Véase nota presentada por el Presidente del Tribunal Supremo Electoral a la Asamblea Legislativa sobre dicho Anteproyecto de Ley: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1694/18a_126_2011.pdf, última consulta el 23 de febrero de 2012.

Los medios de comunicación dieron una amplia cobertura a los eventos de cierre de los partidos políticos. El ocho de marzo, a la declaración del candidato por la Alcaldía de San Salvador, Norman Quijano pidiendo la reflexión a la ciudadanía para que emita su voto, cubierto por el noticiero Hechos del Canal 12; la asistencia del candidato Jorge Shafick a un evento religioso con iglesias cristianas, donde emite declaraciones sobre la conformación de un concejo municipal de iglesias cristianas y católicas; el candidato Nayib Bukele donde le pregunta a los asistentes a un evento quién será el próximo alcalde, contestando coreado su nombre y con una orquesta musical que acompaña el cierre de su campaña; reapertura de la Plaza Barrios y Plaza Atlacatl por el candidato Norman Quijano, quien llega con ropa identificada al partido ARENA y con simpatizantes, hecho cubierto por el Canal 21.

También, en espacios de opinión y entrevistas se registraron acciones de los partidos políticos haciendo llamados al voto, tales como los ocurridos el ocho de marzo, en el espacio de opinión "Hoy es un buen día", del Canal 10, la candidata Margarita Velado por el FMLN, felicita a las mujeres en su día pero hace mención de la consecución de varios logros del Gobierno y que las mujeres deben incorporarse a ejercer sus derechos "votando por el grupo parlamentario que ha impulsado todos esos cambios". También, el nueve de marzo, los ex presidentes Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol con vestimenta del partido ARENA, invitan a la población a salir a votar por su partido, hecho cubierto por el Noticiero, Canal 6 y Cuatro Visión, Canal 4. Asimismo, el nueve de marzo, en la entrevista del Canal 33, el candidato Jorge Shafick, comentó sobre sus proyectos políticos, mostró una libreta donde está el logo del partido FMLN y aseguró que él ganaría las elecciones por la Alcaldía de San Salvador.

Por otro lado, también los partidos políticos y las asociaciones no partidarias aprovecharon los espacios de publicidad pagada para persuadir a la población a que votaran por los candidatos que los representan. Así, el nueve de marzo, en el Canal 21, la empresa Alba Petróleos muestra las obras realizadas por los alcaldes del FMLN, en las imágenes también aparecen candidatos de dicho

partido con camisas rojas; la inauguración de una Clínica Médica en el Municipio de Cuscatancingo, por el candidato y alcalde de dicho municipio por el FMLN; el Movimiento Cívico por el Rescate Nacional (organización no partidaria) acusa al FMLN y la empresa Alba Petróleos de contribuir al aumento del costo de la vida, por el incremento de los combustibles y la canasta básica alimentaria. La anterior publicidad se repitió el día de las elecciones en los Canales 12, 21 y 33.

- *Inauguración de obras de infraestructura 30 días antes del evento electoral*

Se observó la trasgresión de esta prohibición con la inauguración de obras de mejora a plazas, construcción de bóvedas, dormitorios públicos y la presentación de proyectos municipales con claros fines electorales. Varios de los casos registrados se atribuyeron a candidatos/as a concejos municipales, sobresale entre ellos:

Los atribuidos al Alcalde de San Salvador, Norman Quijano, que buscó la reelección por el partido ARENA y que fuera del tiempo establecido en espacios de publicidad pagada inauguró obras y realizó llamados al voto, entre ellas: el Dormitorio Público en San Salvador, haciendo un llamado al voto y el eslogan de campaña “trabaja por tu bienestar”, el ocho de febrero del presente año, espacio transmitido de publicidad pagada en el Canal 33; la Bóveda en la Comunidad San Francisco de Asís, San Salvador, el nueve de febrero, espacio de publicidad pagada en el Canal 21; imágenes de obras que ha realizado en su gestión y que estaría realizando de ser reelecto, el catorce, quince, diecisiete, veintidós y veintitrés de febrero, en espacios de publicidad pagada y publicidad gubernamental por TCS, Canal 33, Canal 8 y Canal 21; obras de mejora en la Plaza Gerardo Barrios, publicación que apareció publicado el ocho de marzo, en los periódicos de La Prensa Gráfica y el Diario El Mundo.

Asimismo, el Alcalde del Municipio de Santa Tecla, Oscar Ortíz, que buscó la reelección por el partido FMLN, anunció el proyecto de video vigilancia en la municipalidad que sería ejecutado como parte de su plataforma municipal para

el siguiente período en el caso fuera reelecto. La cobertura fue realizada el veinte de febrero por el noticiero Panorama del Canal 10 y el noticiero Hechos del Canal 12. El mismo candidato también apareció en espacios de publicidad pagada recordando las obras realizadas en el municipio y definiéndose como “La Esperanza”, el día veintiséis de febrero de 2012, por TCS.

También, el Alcalde del Municipio de La Paz, Milton Galileo González, que buscó la reelección por el partido CN, anunció la realización de obras para incrementar las áreas de esparcimiento en la municipalidad, nota que apareció el diecisiete de febrero, en el noticiero Teleprensa del Canal 33.

Finalmente, el veintiséis de febrero, el Alcalde del Municipio de San Miguel, Wilfredo Salgado, que buscaba la reelección por el partido GANA, habló sobre la creación de un dormitorio público, rastro municipal, creación de un parque, segunda parte de una bóveda y canchas de fútbol rápido, en la cobertura que realizó el Canal 33 en su programa especial Debate Político.

- *Propaganda electoral injuriosa, difamatoria o calumniosa/ Propaganda electoral que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos/as o líderes vivos o muertos*

En nuestro país las campañas electorales se han caracterizado por desprestigiar o difamar a los oponentes, en detrimento de hacer llegar a la población mensajes informativos y que contrasten las distintas visiones sobre la solución de los problemas del país¹⁶⁴. La propaganda utilizada en la campaña electoral 2012 no fue la excepción, el observatorio registró casos donde los medios de comunicación se convirtieron en plataformas para difundir ataques y acusaciones mutuas entre candidatos/as y partidos políticos, tanto en la cobertura mediática (noticieros, entrevistas y debates) como en los espacios de publicidad pagada. Entre los casos más representativos se encontraron los siguientes:

¹⁶⁴ Urquiza, Waldemar. Los Medios de Comunicación social en El Salvador. Véase la página electrónica: <http://old.udb.edu.sv/editorial/Teoria%20y%20Praxis/Teoria%20y%20Praxis%201/articulo3.pdf>, última visita el 20 de agosto de 2012.

El uno de febrero en espacios de publicidad pagada por el Canal 33, el candidato a diputado Guillermo Gallegos por GANA, señala el fracaso del socialismo que pretende implementar el FMLN y el mercantilismo de mercado de ARENA, utiliza imágenes del conflicto armado, muertos, violencia callejera, niños, niñas y mujeres asustadas corriendo.

El veintiséis de febrero en el programa especial de Debate Político del Canal 33, el candidato por la Alcaldía de San Miguel Wilfredo Salgado del partido GANA, lanzó ataques y acusaciones que llegaron a lesionar la vida privada de los candidatos opositores Ricardo González del FMLN y Arturo Castellón de ARENA.

En los días veintisiete y veintiocho de febrero, en los canales 12 y TCS, se registraron espacios de publicidad pagada por el FMLN acusando al candidato a diputado Enrique Valdés de ARENA, de haber prestado servicios como ginecólogo a empleadas del Centro Nacional de Registro (CNR), utilizando para tal fin una plaza fantasma y obteniendo a cambio una remuneración, mientras era diputado en la Asamblea.

El diez de febrero en un espacio de publicidad pagada transmitido por el Canal 12, se registró el mensaje del candidato a diputado César Dheming de ARENA que afirmaba que “un voto por GANA era un voto por el FMLN”, señalando a los primeros como vendidos.

El veintisiete de febrero, en el espacio Debate Político del Canal 33, el candidato a la Alcaldía de San Salvador por el FMLN, Jorge Shafick, aprovechando la ausencia del alcalde y candidato Norman Quijano, atacó y lanzó acusaciones al edil capitalino.

- *Publicidad de resultados de encuestas o proyecciones electorales 15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes los resultados*

También se presentaron trasgresiones a esta regla, entre los casos que se ubicaron se encontraron: el veintiséis de febrero, en el espacio Debate Político del Canal 33, el candidato a la Alcaldía de San Miguel, Wilfredo Salgado, presentó una encuesta mostrando el porcentaje de preferencia por partido en San Miguel y dándolo como favorito a él, seguido del FMLN y ARENA, infringiendo el marco jurídico electoral de publicar proyecciones 15 días antes del evento electoral. También, el once de marzo, en la cobertura mediática al evento electoral por el Canal 21, al momento de entrevistar al dirigente de ARENA, Alfredo Cristiani, el presentador le hace referencia a la ventaja que reflejan las encuestas acerca del partido ARENA con respecto al FMLN.

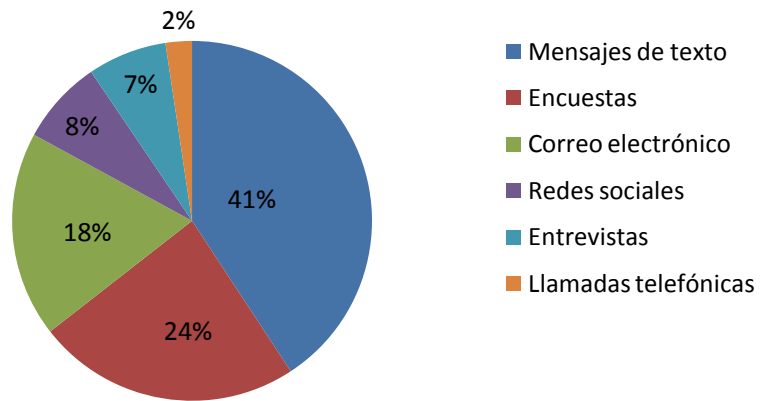
- *Propaganda por asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político*

En esta campaña electoral de desprestigio, también participaron organizaciones o movimientos no autorizados como partidos políticos, incurriendo en la trasgresión a otra prohibición al marco jurídico electoral. Los casos que se presentaron fueron los siguientes: los días nueve, diez y once de marzo, en espacios de publicidad pagada en los canales 12, 21 y 33, el “Movimiento Cívico por el Rescate Nacional” acusa al FMLN y la empresa Alba Petróleos de contribuir al aumento del costo de la vida, por el incremento de los combustibles y la canasta básica alimentaria.

f) Participación ciudadana

Asimismo, se constató que varios medios de televisión dedicaron espacios para que la ciudadanía conozca las propuestas e ideas de los programas y propuestas electorales ante los problemas nacionales y locales. Los medios contaron con diferentes formas de participación ciudadana, las que más se ocuparon fueron: los mensajes de texto, encuestas, correo electrónico, redes sociales, entrevistas y llamadas telefónicas. La proporción se presenta en la siguiente gráfica:

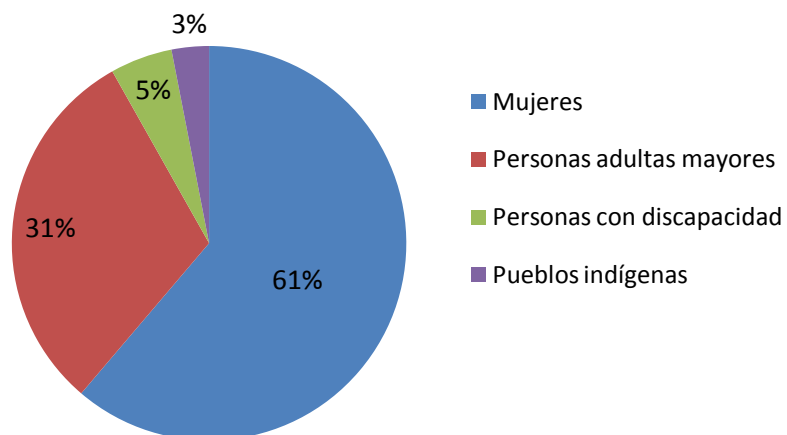
Gráfica N° 9
Porcentaje por formas de participación ciudadana en
medios de comunicación



Fuente: elaboración propia.

La mayoría de espacios de participación ciudadana fueron ocupados por mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad y pueblos indígenas, quedaron invisibilizados otros sectores como personas de la diversidad sexual, salvadoreños y salvadoreñas que residen en el exterior, entre otras. La manera en que participaron las mujeres fue en su mayoría como votantes y candidatas, en los otros sectores como votantes.

Gráfica N° 10
Porcentaje por participación de sectores sociales
excluidos y marginados en medios de comunicación



Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

1. En los períodos electorales y particularmente en las campañas políticas, el proceso de deliberación se intensifica, asignando un rol trascendental a los medios de comunicación masivos de televisión y prensa, que materializan el ejercicio de la libertad de expresión de los partidos políticos y las personas candidatas para difundir sus propuestas electorales, además de construir la opinión de los votantes con la finalidad de captar sus preferencias políticas.
2. Los medios de comunicación se vuelven actores principales que influyen en la voluntad soberana del ejercicio del voto libre, es decir, sin ningún tipo de ataduras y con posibilidad de que la población conozca todas las opciones electorales posibles para formarse una opinión informada y racional. Esto da lugar a que desde la perspectiva de los derechos humanos, se considere fundamental garantizar condiciones equitativas de competencia en las campañas electorales, en especial sobre la asignación en igualdad de espacios y tiempos a partidos políticos y personas candidatas en los medios de comunicación.
3. La manera en que se aseguran tales condiciones es a través de un marco jurídico que establezca reglas claras, prohibiciones y mecanismos de control y sanción a cargo de una institucionalidad fuerte e independiente. Es vital que se promuevan también, cuerpos legales que fomenten la creación de mecanismos de autorregulación como códigos de ética, defensor de prensa, comités de ética y observatorios de medios de comunicación. Al no contar con esta base institucional, El Salvador sigue la tendencia de muchos países latinoamericanos, que le asignan una preponderancia a la lógica del mercado y a la desregulación de la actividad de los medios de comunicación en los períodos de campaña electoral.
4. En consecuencia, el país mantiene graves obstáculos legales que impiden

la celebración de elecciones competitivas y justas, ya que no se garantiza la diversidad informativa a través de una legislación que prohíba los monopolios o concentración de la propiedad de los medios de comunicación, favoreciendo el control tradicional de las esferas del poder económico y político.

5. Es de especial preocupación la carencia de condiciones equitativas de competencia en los medios de comunicación privados, si bien es cierto, se establece el mecanismo de igualdad de contratación con la prohibición de establecer tarifas diferenciadas y discriminatorias, no da garantías de los arreglos comerciales propios de la libre competencia que impera en el sector de las comunicaciones en que los partidos políticos hegemónicos salen más favorecidos.
6. No se cuentan con criterios que permitan una distribución equitativa de los tiempos y espacios en medios privados, vía reglamentación se recurre al mecanismos de sorteo entre partidos políticos contendientes, disposiciones que nunca han sido aplicadas por el Tribunal Supremo Electoral. Dicha autoridad electoral tampoco cuenta con los recursos y mecanismos que hagan posible la vigilancia del cumplimiento de las franjas de transmisión para radio y televisión y, por tanto, nunca ha determinado la trasgresión a la misma, ni impuesto sanciones.
7. En las elecciones legislativas y municipales del 2012, aunque se reconoce un clima de respeto a la libertad de expresión en la actividad que ejercieron los medios de comunicación, en cuanto al interés de abordar problemas estructurales y de coyuntura que afectan los derechos humanos de la población salvadoreña; la insuficiencia de un marco jurídico electoral en materia de propaganda electoral favoreció, en términos de acceso a cobertura y publicidad pagada a los partidos políticos mayoritarios que cuentan con mayores recursos económicos, en perjuicio de los partidos políticos minoritarios y de candidaturas no partidarias, quienes tuvieron una incidencia casi nula en publicidad pagada. De esta manera, fueron evidentes los desequilibrios en la medición de espacios y tiempo asignado a

favor de partidos políticos mayoritarios, tendencia que se mantuvo hasta finalizar el periodo electoral.

8. La distancia en las frecuencias es aún mayor cuando se analiza la cobertura mediática y publicidad pagada por género, en que las mujeres candidatas resultaron menos favorecidas. La marginada presencia de temas de igualdad de género junto con la menor cobertura hacia las mujeres candidatas, mermó las posibilidades de participación política de las mujeres en la campaña electoral, constituyéndose en un factor de desigualdad que reducen sus posibilidades para que sean conocidas y puedan acceder a cargos públicos.
9. De igual manera, ocurrió con la presencia de temas relacionados a sectores sociales en situación de vulnerabilidad, constituyéndose en un factor de desigualdad que reducen las posibilidades de estos sectores de ser conocidos y de poder acceder a cargos públicos.
10. Se confirmó la marginación de las candidaturas no partidarias de la propaganda electoral, derecho que les asistía de acuerdo a las innovaciones al sistema electoral que introducía las sentencias de inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional, pero que resultaron ineficaces al no contar con un apoyo legislativo que permitiera oportunidades reales a las personas que eligieron participar en la contienda electoral bajo dicha figura, el derecho a optar cargos públicos. En vez de ello, persistieron obstáculos legales que dificultaron y desmotivaron la participación política, tales como la insuficiente regulación que garantizara el acceso equitativo en los medios de comunicación; la exigencia de más requisitos para su inscripción; y el desconocimiento de derechos electorales como el de vigilancia y la entrega del acta de escrutinio para el día de la jornada electoral.
11. Asimismo, otra de las novedades para las elecciones 2012 fue el voto preferente, que no fue aprovechado por todos los partidos políticos para publicitar a sus candidatos/as. Se observaron estrategias diferentes

orientadas a promocionar a personas candidatas individualmente consideradas, o por el contrario, a publicitar los candidatos de la cúpula del partido. Los resultados finales de la elección reflejaron cambios en la conformación de la Asamblea Legislativa en que personas que se ubicaron al final de las listas de cada partido fueron favorecidas con la obtención de un escaño.

12. Respecto al análisis cualitativo, en cuanto a los tonos de informaciones asignadas a cada partido político y persona candidata durante el período de propaganda electoral, reflejaron una tendencia general a la neutralidad de las notas informativas. El uso de adjetivos calificativos para personas candidatas y partidos políticos en las notas de prensa y televisión, reflejaron un comportamiento variante entre tonos negativos y positivos, que favorecieron en mayor medida al partido ARENA y perjudicaron al FMLN.
13. En cuanto a los medios de comunicación públicos, se establece el acceso gratuito de partidos políticos y personas candidatas de acuerdo a lo que estipule el Tribunal Supremo Electoral; sin embargo, esta disposición ha carecido de efectividad porque no se cuentan con protocolos o directrices administrativas que regulen de alguna manera la distribución equitativa de espacios, debido fundamentalmente porque los medios públicos no tienen la suficiente preferencia ciudadana como la tienen los medios privados; por tanto, no resultan atractivos para los partidos políticos contratantes de propaganda electoral. Sin embargo, lo anterior no impidió que el partido oficial obtuviera ventaja con la promoción predominante de sus propuestas electorales frente a los demás partidos políticos.
14. Es preocupante la trasgresión flagrante a las reglas y prohibiciones de la propaganda electoral, tal es el caso de aquella realizada fuera de los períodos establecidos por la ley, que se ha convertido en una constante durante los procesos electorales, tolerada por el Tribunal Supremo Electoral ante la falta de una regulación adecuada y la voluntad política necesaria para ejercer un control independiente de las actuaciones irregulares de los partidos políticos.

15. Se constató la predominancia de la publicidad electoral con fines comerciales, caracterizada por el uso de imágenes y mensajes de ataques entre las personas candidatas y partidos políticos, sin que se priorizara la discusión y el contraste de ideas a través de géneros periodísticos tales como el debate y la entrevista. Lo que representa un factor negativo para la calificación de elecciones libres y justas.

Recomendaciones

Los medios de comunicación merecen especial atención, ya que como proveedores de espacio de publicidad ofrecen uno de los servicios más costosos en el gasto global de las campañas proselitistas. Asimismo, los principales medios de comunicación juegan un rol como formadores y generadores de opinión que a menudo se vuelca a favor de los candidatos favorables a los grupos empresariales, cuando son privados; o de quienes detentan el poder del Estado, cuando son públicos. Es necesario entonces:

A la Presidencia de la República

1. Adoptar medidas de transparencia acerca de la propiedad de los medios de comunicación como el otorgamiento de licencias a distintos tipos de emisoras privadas y comunitarias a fin de promover la diversidad; promover reformas para prevenir la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación; y promover la diversidad de contenidos, de tal manera que se cree un entorno propicio para la proliferación de medios de comunicación pluralistas.

A la Asamblea Legislativa

2. Regular el acceso a medios de comunicación y establecer límites al gasto destinado para propaganda electoral, con la finalidad de evitar desigualdades entre partidos políticos y personas candidatas. Los cambios en las reglas de la propaganda electoral deben surgir de un debate sereno

en la sociedad que cuente con la participación de todos los actores involucrados, para perfilar los consensos de una reforma concertada. De esa forma se pueden generar las condiciones para procesos electorales más equitativos, transparentes y con rendiciones de cuentas controladas. Se trata de una reforma para el mediano plazo que sin duda ofrecería bases aún más sólidas para la democracia salvadoreña.

3. Regular un mecanismo efectivo de rendición de cuentas sobre el gasto que cada partido político y personas candidatas realizan en el período de propaganda electoral.
4. Regular el derecho de rectificación y respuesta, así como la reparación ante los tribunales de justicia de los partidos políticos y las personas candidatas que hayan sido difamados o que hayan sufrido algún perjuicio como resultado de declaraciones formuladas en los medios de comunicación durante un período electoral.

Al Tribunal Supremo Electoral

5. Adoptar medidas para garantizar el acceso en igualdad de condiciones y de manera gratuita a las personas candidatas y los partidos políticos en los medios de comunicación públicos. Es deseable que se emita una regulación específica sobre esta materia.
6. Adoptar medidas para prevenir la vulneración a las prohibiciones electorales, tales como promover la firma de pactos de no agresión, elaborar folletos populares y campañas de información para que la población conozca sobre las reglas electorales, los actores involucrados, los medios para presentar denuncias, entre otra información pertinente para fomentar la denuncia ciudadana. También, promover informativos en los medios de comunicación sobre la abstención de determinadas acciones que vulneran el marco jurídico electoral.
7. Incrementar los esfuerzos para hacer campañas oportunas de información

electoral y educación cívica para que los votantes se encuentren plenamente informados de sus derechos y responsabilidades como electores. En particular, sobre cuándo, cómo y dónde deben inscribirse para votar y de cuándo, cómo y dónde deben depositar sus votos. Estos esfuerzos también pueden promover el conocimiento sobre el proceso electoral y crear un entorno adecuado para un debate abierto de todas las propuestas electorales.

A los partidos políticos

8. Cumplir con la obligación establecida en el artículo 22 letra h) de la Ley de Partidos Políticos, en cuanto a establecer en sus estatutos los procedimientos para promover la participación de mujeres y jóvenes en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargo de elección popular.
9. Cumplir con la obligación establecida en el artículo 37, segundo inciso de la Ley de Partidos Políticos, en cuanto a que las fuerzas políticas deberán integrar sus planillas para elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y miembros de los Concejos Municipales al menos con un treinta por ciento de participación de la mujer.
10. De acuerdo al deber de transparencia establecido en el artículo 24, letra d) de la Ley de Partidos Políticos, las fuerzas políticas deben facilitar el acceso a la ciudadanía mediante medios electrónicos o escritos a las plataformas electorales y programas de gobierno que promuevan en cada elección.
11. Desarrollar campañas electorales basadas en el respeto de los adversarios y difundir plataformas incluyentes que tengan relación con los contenidos esenciales de los derechos humanos, en especial los de los grupos en situación de vulnerabilidad.
12. Respetar y someterse a los límites establecidos en la Constitución de la República y el Código Electoral; entiéndase evitar ataques personales que denigran la imagen y el honor de las personas, así como un mayor

compromiso de respeto a los períodos en que no se puede emitir propaganda electoral (antes de la fecha establecida para el inicio de la propaganda electoral, tres días antes del evento electoral y el día del evento electoral).

A los medios de comunicación públicos

13. Asegurarse de que el electorado reciba información sobre cuestiones electorales, como el rol de las elecciones en la democracia, la forma de ejercer su derecho de voto, los principales temas electorales y las posiciones en cuanto a políticas que sostienen los distintos partidos y candidatos que se disputan la elección. Normalmente, esto requiere formular preguntas a los distintos líderes y candidatos/as, así como organizar debates entre tales candidatos/as.
14. Respetar normas estrictas que aseguren la objetividad e imparcialidad (neutralidad), en especial al informar sobre los partidos políticos gobernantes y las decisiones y los actos del gobierno durante un período de elecciones.
15. Otorgar a todos los partidos y candidatos/as un acceso igualitario a los medios de comunicación para que transmitan sus mensajes directamente al público en forma gratuita. El acceso igualitario equivale a un acceso justo y no discriminatorio concedido en función de criterios objetivos que midan el nivel de apoyo general e incluye otros factores como la oportunidad del acceso y los cargos a los cuales se quiere acceder.
16. Asegurarse de que las encuestas de opinión y los pronósticos electorales se difundan con suficiente información para que el electorado comprenda adecuadamente su relevancia.

A los medios de comunicación social privados

17. Facilitar en los períodos de propaganda electoral el acceso equitativo de las personas candidatas y los partidos políticos a los espacios informativos como entrevistas, debates, foros, entre otros, con tal de garantizar la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información. También, informar a la población en el caso que no haya sido posible la presentación de una o varias de las personas candidatas invitadas.
18. Priorizar el debate y el contraste de propuestas electorales en los espacios informativos como entrevistas, debates, foros, entre otros, y moderar a las personas participantes con tal de evitar ataques y enfrentamientos que podrían afectar la imagen, el honor y la reputación de las personas.
19. Tomar en cuenta en los espacios informativos, la difusión y la discusión de propuestas electorales para atender los problemas de desigualdad y discriminación que afectan a los grupos sociales excluidos, tales como: niñez, adolescencia y juventud, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, personas viviendo con VIH, entre otros.
20. Mantener en todo momento la objetividad e imparcialidad (neutralidad) en las notas informativas, es decir, sin evidenciar sesgos que beneficien o perjudiquen a personas candidatas o partidos políticos en particular.
21. Respetar el marco jurídico electoral, en particular las prohibiciones establecidas para la propaganda electoral.
22. Debe existir un control efectivo sobre la rendición de cuentas y control de campañas, estableciendo límites a la emisión de propaganda electoral, los tiempos de campaña, el financiamiento privado y la verificación de la rendición de cuentas por parte de los partidos. Todo ello para garantizar una mejor regulación del dinero en la política.

23. Debido a que el tipo de estudio es exploratorio se sugiere que se investigue a profundidad algunos aspectos que han sido enunciados, tales como el papel de la Sala de lo Constitucional en el control del ejercicio de la libertad de expresión en las campañas electorales; el papel de la Superintendencia de Competencia en la investigación de prácticas monopólicas por empresas concesionarias de frecuencias de radio y televisión, durante los períodos de campaña electoral; el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación como redes sociales, blogs e internet, como una alternativa para alcanzar una equidad en la contienda electoral; medidas para prevenir campañas electorales realizadas por terceros como funcionarios públicos y empresas concesionarias; regulación del uso de la imagen de niños, niñas y adolescentes en el período de propaganda electoral; amplitud de la participación política de sectores vulnerables a través de las candidaturas no partidarias o movimientos cívicos; y la regulación de un régimen jurídico especial sobre el acceso equitativo a medios de comunicación en el contexto de las elecciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Artiga-González, Álvaro. *Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, UCA editores, primera edición, San Salvador, El Salvador, 2003.
- Aristóteles, *La Política*.
- Arias, Oscar. Discurso del ex presidente de Costa Rica, *Que cada palo aguante con su vela*, Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en Cancún (México), el 22 de febrero de 2010.
- Alfaro, Salvador Orlando. *Elecciones y democracia una reflexión crítica*, Revista Realidad, Número 67, Enero-Febrero de 1999.
- Alain Ambrosi y otros. *Palabras en juego, enfoques multiculturales de las sociedades de la información*. Medios de Comunicación., elaborado por Marc Rajoy y Marcelo Solervicens. Editorial C y F. 2005-2006.
- Banda Vergara, Alfonso. *Democracia representativa y sistema electoral*.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, España, Editorial Planeta-Agostini, 1994.
- Cárdenas, Jaime. *Partidos políticos y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral. Citado por Gazca Velásquez, Karen. La redefinición de la imagen política ante el electorado. La imagen de Enrique Peña Nieto rumbo a las elecciones federales del 2012 en México. Febrero 2011.
- Carta Democrática Interamericana. Suscrita en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones¹¹ de septiembre de 2001. Lima, Perú.
- Carta de las Radios Comunitarias y Ciudadanas, Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y posteriormente aprobados por sus Representantes Nacionales y por el Consejo Regional en la VII Asamblea Mundial, AMARC 7, reunida en Milán del 23 al 29 de agosto 1988.
- CeaD'Ancona, M^a Ángeles. *La metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Editorial Síntesis. Madrid., 1999.
- Chévez Reynosa, *Estrategias de la comunicación y marketing político implementadas en las campañas electorales presidenciales: El Salvador 2009*, mayo 2010.
- Corporación Latinobarómetro, Informe 2011, Santiago de Chile.

- Couso Saiz, David. *El espectro radioeléctrico. Una perspectiva multidisciplinar (I): Presente y ordenación jurídica del espectro radioeléctrico.*
- Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vrs Honduras.* Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C número 4.
- Corte I.D.H., *Caso Castañeda Guzmán Vs. Estados Unidos Mexicanos* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.
- Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.
- Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay.* Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.
- Corte I.D.H. *Caso Ivcher Bronstein vrs. Perú.*
- Corte I.D.H., *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.
- CIDH. *Informe Anual de la Relatoría de la Libertad de Expresión.* 2004.
- CIDH. Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la Compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación,* capítulo V; Informe de la CIDH. *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas,* OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998. Citado en Informe OEA-2011.
- CIDH. *Agenda de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: problemas persistentes y desafíos emergentes.* 132º período Ordinario de Sesiones 17 al 25 de julio de 2008.
- CIDH. *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión 200.*
- CIDH. *Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones.* Relatores de libertad de expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP, del 15 de mayo de 2009.
- CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México.* OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998.

- OEA. *Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos. Elección de presidente y vicepresidente del 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador*, OEA/Ser.G, CP/doc. 4451/09, 7 diciembre 2009.
- Dahl, Robert A. *La democracia y sus críticos*. Editorial Paidós, España, 1989.
- Dahl, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*, España, Editorial Tecnos, 1989.
- Del Rey M., J. *Comunicación política, Internet y campañas electorales*. De la Teledemocracia a la Ciberdemocr@cia. Madrid: Tecnos., 2007.
- FUSADES. *Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral*. Serie de Investigación. Departamento de Estudios Políticos. Septiembre de 2012.
- FUSADES. *Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial*, Departamento de Estudios Políticos, septiembre, 2012.
- García, Sergio. *Mediatización de la política*. Tesis para obtener el Título de Maestría. Universidad Autónoma de México, 2008.
- Gazca Velázquez, Karen Yatzil. *La redefinición de la imagen política ante el electorado. La imagen de Enrique Peña Nieto rumbo a las elecciones federales del 2012 en México*. Huatulco, Oaxaca, Febrero de 2011.
- Guy S. Goodwin-Gill. *Elecciones libres y justas*, diciembre, 2005.
- Habermas, Jurgen. *Facticidad y validez*. Madrid, 1998. Citado por Gazca Velásquez, Karen. *La redefinición de la imagen política ante el electorado. La imagen de Enrique Peña Nieto rumbo a las elecciones federales del 2012 en México*. Febrero 2011.
- Held, David. *Modelos de democracia*. Alianza Editorial, Primera edición, 1990.
- Hemet, Guy; Alain Rouquié y Juan J. Linz. *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, 1982.
- Herrera, Leonel. *Momentos y perspectivas del debate sobre el derecho a la comunicación*.
- IUDOP. Boletín de prensa Año XXVI, No. 2, *Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones legislativas y municipales de 2012*.

- IUDOP. Boletín de prensa Año XXVI, No. 3, *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el tercer año de gobierno de Mauricio Funes y opinan sobre el proceso electoral de 2012.*
- ISD. *Pulso Electoral, Elecciones 2012.*
- IIDH. *Participación ciudadana. Módulos educativos.* San José, Costa Rica, 1997.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Primera edición, abril de 2004.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2010,* Capítulo 10. Obstáculos para construir una economía al servicio de la gente.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* 2004.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales del mundo.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, páginas 53 y siguientes. También, Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y gobernabilidad.* Barcelona: Universität Heidelberg 1992.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas de partidos,* Red Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Mainwaring y Scully. *La institucionalización de los sistemas de partidos en América latina.* Revista de Ciencias Políticas, Vol. XVII. 1995.
- Michels, Robert. *Los Partidos Políticos,* Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991.
- Morlino, Leonardo. *Las democracias.* En: Gianfranco Pasquino y otros. "Manual de ciencia política" Madrid: Alianza, 1993.
- Muñoz, Hugo Alfonso. *La Propaganda Electoral.* IIDH/CAPEL. San José.
- Naciones Unidas. *Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 25. Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto.* 57º período de sesiones (1996). HRI/GEN/1/Rev.7 de 12 de mayo de 2004.
- Naciones Unidas. *Mirando con lentes de género la cobertura electoral. Manual de monitoreo de medios.* ONU Mujeres. Primera edición, Perú, enero de 2011.
- Naciones Unidas. *Los Acuerdos de Paz de El Salvador,* Castillo de Chapultepec, México D.F., 1993.

- Naciones Unidas. *La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo*, 6 de septiembre de 2002.
- Ramírez Zamora, Víctor. *Opinión Pública y Democracia*, Cuaderno No. 40 CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996.
- PDDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Políticos en el marco de las Elecciones Legislativas y Municipales celebradas el 11 de marzo de 2012*.
- PDDH. *Informe Especial de las Elecciones Legislativas y Municipales del 2006*.
- PDDH. *Informe Especial sobre las Elecciones Presidenciales del 21 de marzo del 2004*.
- PDDH. *Pronunciamiento en el Día Mundial de la Libertad de Prensa*, San Salvador, 2 de mayo de 2013.
- Picado Sonia, *Derechos Políticos como Derechos Humanos*.
- Proyecto Red de Conocimientos Electorales (ACE), *Principios guías de los sistemas electorales*.
- Sagasti, Francisco y otros. *Democracia y buen gobierno: hacia la gobernabilidad democrática en el Perú*. Tercera edición. Editorial Apoyo. 1999.
- Sartori, Geovanni. *¿Qué es la democracia?* Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Primera edición, México, 1993.
- Tratado de Derecho Electoral de América Latina. Martín Lauga, Juan I. García Rodríguez. *XXVIII La campaña electoral: publicidad/propaganda, período y prohibiciones*.
- Tratado de Derecho Electoral de América Latina. *XXXI. Acceso de partidos políticos a los medios de comunicación*.
- UE. *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea/Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos humanos, Estocolmo, Suecia.
- UE. *Misión de Observación Electoral UE, El Salvador 2009, Informe Final de las Elecciones Generales*.
- Urquiza, Waldemar. *Los Medios de Comunicación social en El Salvador*.

- Urcuyo, Constantino, “Costa Rica Elecciones de 1994”, *Elecciones y Democracia en América Latina*.
- Villanueva Cabrera, Karla María. *Los medios de comunicación como generadores de opinión pública en El Salvador. Caso de estudio: recolección de desechos sólidos por la Alcaldía de San Salvador*. Febrero 2008, El Salvador.

ANEXOS

FORMULARIO Nº 1

Captura de información publicada en los medios

I. Datos generales de las piezas observadas

1	Fecha/hora de la pieza informativa		
2	Tipo y nombre del medio observado		
3	Tipo de pieza observada		
4	Nombre del periodista o responsables de la nota		
5	Ubicación y título de la pieza (si es posible)		

II. Acceso a una información de calidad

6	Correspondencia entre el título y el contenido de la pieza	Sí		No	
7	Uso de apoyos técnicos en las declaraciones de los periodistas				
8	Publicidad del Tribunal Supremo Electoral				
9	Discusión de temas políticos/electorales				
10	Cobertura de actividades proselitistas	Sí		No	
		Nombre		Total de actividades	
	Nombre del candidato/a(s):				
	Partido(s) político(s):				
11	Propuestas electorales relacionadas a los				

	derechos humanos	
12	Cobertura a otros temas emblemáticos	

III. Acceso equitativo de candidatos/as y partidos políticos contendientes

13	Protagonismo por candidato/a y partido político				
		Nombre	Espacio ocupado en prensa por cm2		Tiempo de duración para radio y TV por min/seg
			Fotografía	Redacción	
	Candidato/a(s):				
	Partido(s) político(s):				
Total					

IV. Imparcialidad y equilibrio informativo

14	Tono de las piezas informativas por candidato/a y partido				
		Nombre	Adjetivo (+)	Adjetivo (-)	Neutra
	Nombre del candidato/a(s):				
	Partido(s) político(s):				
15	Ataque o críticas graves contra candidatos/as y partidos políticos tolerados por los medios (campana sucia)				
		Nombre	Ataque o crítica grave		
	Nombre del candidato/a(s):				
	Partido(s)				

	político(s):			
16	Tono de las declaraciones de funcionarios/as públicos u otras personas particulares (analistas políticos, especialistas, ciudadanía, entre otras)			
	Funcionario(a)			
	Analista político			
	Particulares			
	Otros			
		Nombre	Adjetivo (+)	Adjetivo (-)
	Nombre del candidato/a(s):			
	Partido(s) político(s):			
17	Uso de imágenes o declaraciones de funcionarios nacionales o internacionales en campaña sucia			
		Nombre	Imagen o declaraciones utilizadas	
	Nombre del candidato/a(s):			
	Partido(s) político(s):			

V. Prevención de la violencia electoral

18	Identificación de actores y medición de cobertura sobre hechos de violencia					
		Nombre	Espacio ocupado en prensa por cm2		Tiempo de duración por min/seg	Descripción breve de los casos de violencia
			Fotografía	Redacción		
	Candidato/a(s):					
	Partido(s)					

	político(s):					
	Autoridad pública					
	Particulares					
	Total					
19	Cobertura de hechos de violencia					
		Participación de niños, niñas y adolescentes en hechos de violencia	Divulgación de pactos de no agresión electoral	Llamamientos a prevenir la violencia	Respues pública a hechos de violencia	
	rtificación del					

VI. Prohibiciones del marco jurídico electoral

	Prohibición de hacer propaganda electoral injuriosa, difamatoria o calumniosa	
	Prohibición de realizar propaganda electoral que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos o líderes vivos o muertos	
	Prohibición de realizar propaganda electoral fuera de las horas establecida en las franjas de transmisión	
	Prohibición de hacer propaganda antes de la iniciación del período de propaganda, durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma	
	Prohibición de publicar <u>15 días antes</u> de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes, los resultados de encuestas o proyecciones electorales	
	Prohibición de publicar <u>30 días antes</u> del evento electoral, las contrataciones inaugurales de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado, que realicen o que proyecten realizar en cumplimiento de la prestación o de los servicios de asistencia a que está obligado el Estado	
	Prohibición a asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido	

	constituidos como partido político, a realizar actividades proselitistas.	
	Prohibición de hacer propaganda por ministros de cualquier culto religioso, los miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil.	

VII. Participación ciudadana

Total de formas y modos de participación ciudadana						
Entrevista						
Llamada telefónica						
Encuesta						
Mensajes de texto						
Mensajes por redes sociales						
Otras						
Participación de sectores sociales excluidos y marginados						
	Mujeres	Personas con discapacidad	Personas adultas mayores	Pueblos indígenas	Salvadoreños viviendo en el exterior	Comunidad LGBTI
En calidad de votantes						
En calidad de candidatos/as						
En calidad de dirigentes sindicales						
En calidad de líderes comunales						
Otros						
Describir la manera o la forma en que aparecen los niños, las niñas y los jóvenes en las piezas de información						

Síntesis:

Información del equipo de observación electoral

Mes:

Semana:

Observador/a responsable:

Nombre

Firma

FORMULARIO Nº 2

Tabulación de datos formulario 1¹⁶⁵

Datos generales de las piezas observadas					Acceso a una información de calidad					Acceso equitativo de candidatos/as y partidos políticos contendientes			
Fecha	Nombre del medio	Tipo de pieza	Ubicación de la pieza	Título de la pieza	Correspondencia título/contenido	Uso de apoyo técnico	Publicidad del TSE	Discusión de temas político/electorales	Cobertura temas emblemáticos	Protagonista nombre	Partido político	Espacio cm2 foto	Espacio cm2 redacción



Imparcialidad y equilibrio informativo													
Tonos por candidatos y partidos políticos						Tonos por funcionario y particulares						Uso de imágenes o declaraciones	
Nombre candidato	Partido político	Tono (+)	Tono (-)	Tono neutral	Ataque o crítica	Nombre Funcionario/particular	Tono (+)	Tono (-)	Tono neutral	Ataque o crítica	Nombre candidato	Partido político	Imagen o declaraciones



Prevención de la violencia electoral											
Identificación de actores y medición de cobertura sobre hechos de violencia								Cobertura de hechos de violencia			
Nombre	Partido	Autoridad	Particulares	Espacio ocupado en prensa	Tiempo de	Participación	Divulgación	Llamamientos	Respuesta		

¹⁶⁵ Será necesario consignar cada pieza observada en una hoja de Excel, para facilitar la tabulación de los datos, los cuadros tendrán que unirse de manera horizontal.

candidato	político	pública	por cm2		duración por min/seg	de niños, niñas y adolescentes en hechos de violencia	de pactos de no agresión electoral	a prevenir la violencia	pública a los hechos de violencia
			Fotografía	Redacción					



Prohibiciones del marco jurídico electoral							
Propaganda electoral injuriosa, difamatoria o calumniosa	Propaganda electoral que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos o líderes vivos o muertos	Propaganda electoral fuera de las horas establecida en las franjas de transmisión	Propaganda antes de la iniciación del período de propaganda, durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma	15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes, los resultados de encuestas o proyecciones electorales	30 días antes del evento electoral, las contrataciones inaugurales de obras de infraestructura	Propaganda por asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político	Propaganda por ministros religiosos, miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil



Participación ciudadana											
Total de formas y modos de participación ciudadana						Participación de sectores sociales excluidos y marginados en calidad de: votante, candidato, dirigente, líder comunal, etc.					
Entrevista	Llamada telefónica	Encuesta	Mensajes de texto	Mensajes por redes sociales	Otras	Mujeres	Personas con discapacidad	Personas adultas mayores	Pueblos indígenas	Salvadoreños viviendo en el exterior	Comunidad LGBTI

Análisis cualitativo de las piezas¹⁶⁶:

Información del equipo de observación electoral

Mes:

Semana:

Responsable de tabulación de datos:

Nombre

Firma

¹⁶⁶ En este apartado debe colocarse una sistematización de las casillas del formulario 1 en las que se pide describir brevemente situaciones y hacer síntesis.

FORMULARIO N° 3
PARA SECCIÓN DE MONITOREO DE MEDIOS
11 DE MARZO DE 2012

Nombre del observador/a:			
Turno asignado	Mañana		
	Tarde		
Tipo de medio	Televisión		
	Radio		
	Prensa electrónica		
Nombre del medio:			

Indicaciones generales

El objetivo del instrumento es recolectar información de los medios de comunicación respecto a las irregularidades del proceso de votación, el respeto de las prohibiciones del marco jurídico y valoraciones de los diferentes actores que participan en la jornada electoral

Apertura
(Apertura de los centros de votación; entrega de materiales; integración de las JRV; inicio de la votación; problemas con el paquete electoral; incidencias)
Desarrollo
(Ubicación de padrón electoral y anaqueles; obstáculos para emitir el voto; incidencias)

Cierre
(Cierre de la votación; llenado de actas de cierre y escrutinio; incidencias)

Marco jurídico electoral

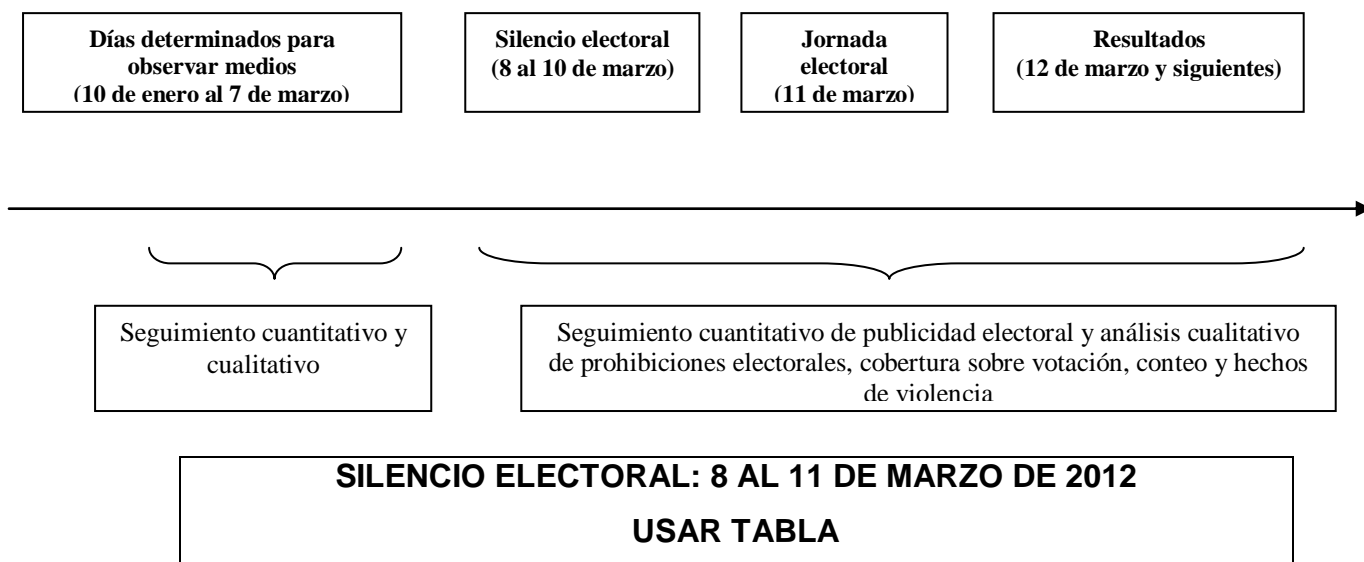
		Sí	No
1	¿Existió cobertura del medio a propaganda partidaria durante el día de las elecciones? (Notas informativas, entrevistas, espacios de opinión, etc)		
	Explicar casos:		
2	¿Existió cobertura del medio a propaganda partidaria en los centros de votación? (Notas informativas)		
	Explicar casos:		
3	¿Existió cobertura del medio sobre actividades proselitistas realizadas por asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político?		
	Explicar casos:		
4	¿Existió cobertura del medio a propaganda partidaria realizada por ministros de cualquier culto religioso , miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y miembros de la Policía Nacional Civil? (discursos y oraciones de pastores, sacerdotes, etc.)		
	Explicar casos:		
5	¿El medio dio a conocer los resultados de encuestas o proyecciones electorales?		
	Explicar casos:		
6	¿El medio dio a conocer contrataciones inaugurales de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado el Gobierno Central y Concejos Municipales?		
	Explicar casos:		

GUÍA DE MONITOREO DE MEDIOS

TRES DÍAS ANTES, EL PROPIO DÍA Y DÍAS DESPUÉS DE LAS ELECCIONES

El objetivo de esta guía es orientar la observación a medios que se hará en los períodos de silencio electoral, jornada electoral y resultados. Tal como aparece en la gráfica a continuación, el análisis que se realizará será de tipo cualitativo, es decir, analizando los aspectos más relevantes ocurridos en las fechas establecidas de acuerdo a criterios que más adelante se detallan.

Momentos de observación



I. OBSERVAR NOTAS INFORMATIVAS, ENTREVISTAS Y OTROS

Completar tabla: ubicar el tipo de pieza observada, a candidato/a y partido político protagonista; identificar los temas de lo que se está hablando; medición en minutos y segundos (televisión) y centímetros cuadrados (prensa escrita); observar los tonos positivos, negativos y neutros de la nota y el periodista, además identificar si existió ataque o crítica grave. Explicar los aspectos relevantes en la síntesis.

II. OBSERVAR PUBLICIDAD ELECTORAL (TSE)

Completar tabla: siempre se estará midiendo en minutos y segundos (televisión) y centímetros cuadrados (prensa escrita) la publicidad del TSE, y será necesario que expliquen bien en la síntesis sobre qué trata la publicidad.

III. SI HAY PUBLICIDAD PAGADA OBSERVAR LO SIGUIENTE:

Completar tabla y explicar los casos de prohibiciones electorales detalladamente en la casilla de “síntesis”.

- a) Prohibición de hacer propaganda antes de la iniciación del período de propaganda, durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma (Art. 230, inciso 1º CE).
- b) Prohibición de hacer propaganda electoral injuriosa, difamatoria o calumniosa (Art. 228, inciso 1º CE)
- c) Prohibición de realizar propaganda electoral que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos o líderes vivos o muertos (Art. 228, inciso 3º CE)
- d) Prohibición de publicar 15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes los resultados de encuestas o proyecciones electorales (Art. 230, inciso 2º CE).
- e) Prohibición de publicar 30 días antes de la fecha señalada para las elecciones las contrataciones inaugurales de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado, que realicen o que proyecten realizar en cumplimiento de la prestación o de los servicios de asistencia a que está obligado el Estado (Art. 231, inciso 1º CE).
- f) Prohibición a asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político, a realizar actividades proselitistas (Art. 280, inciso 1º CE).
- g) Prohibición de hacer propaganda por ministros de cualquier culto religioso, los miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil (Art. 82, inciso 2º de la Cn).

ALGUNOS CASOS OBSERVADOS DE PROPAGANDA ILEGAL:

- a) Norman Quijano y Jorge Shafick Hándal son entrevistados en varios medios de comunicación y aparecen dando declaraciones proselitistas, bajo la justificación que no están solicitando el voto.
- b) Ana Vilma de Escobar participa en programas televisivos de cocina y realiza declaraciones proselitistas.

DIA DE LAS ELECCIONES 11 DE MARZO DE 2012
--

HACER INFORME

VER ESPACIOS DE OPINIÓN, ENTREVISTAS Y NOTAS INFORMATIVAS.
HACER UN INFORME CON LA CONTESTACIÓN A LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:

- a) ¿Existió un favorecimiento a candidatos/as y partidos políticos? Anotar medición de espacios y tiempos asignados por candidato/a.
- b) ¿Cuáles fueron los temas o los problemas que fueron abordados? Enumerarlos.
- c) ¿Se utilizaron como fuente de información rumores (reportes de periodistas sin fuentes específicas y denuncias ciudadanas no verificadas)? Explicar.
- d) ¿Las fuentes institucionales citadas por los periodistas se basaban en percepciones o en datos? Explicar.
- e) ¿Existió cobertura a hechos de violencia o momentos de tensión? Explicar.
- f) ¿El medio dio cobertura a la labor de los observadores electorales nacionales e internacionales? Explicar.
- g) ¿Qué incidentes ocurrieron en el conteo de los votos? Explicar.
- h) ¿El TSE fue rápido en dar a conocer los resultados provisionales? (poner cifras y nombres de candidatos/as y partidos políticos) Explicar.

- i) ¿Los partidos políticos y los candidatos se proclamaron ganadores antes del anuncio de los resultados provisionales del TSE? ¿Qué candidatos fueron? Explicar.

OBSERVAR LA APLICACIÓN DE LAS PROHIBICIONES ELECTORALES.

<p style="text-align: center;">POSTERIOR A LAS ELECCIONES HACER INFORME</p>

El día siguiente de una elección, este tema suele ocupar la primera plana de los periódicos y titulares de noticieros. Se analizarán los siguientes aspectos:

- a) ¿Qué lugar ocuparon las elecciones en los medios? ¿Está en la primera plana del periódico y en la apertura de los noticieros? Explicar.
- b) ¿Cuáles fueron los titulares principales de las notas? Anotar titulares y hacer un breve resumen de la nota.
- c) ¿Cuántas páginas en su interior le dedicó el diario por candidato/a y partido político? Medir centímetros cuadrados ¿Cuánto tiempo le dio el noticiero televisivo por candidato/a y partido político? Medir minutos y segundos.
- d) ¿Cuál fue el tono positivo, negativo o neutro de la NOTA O EL PRESENTADOR cuando se refirieron a los/las candidatos/as perdedores y victoriosos?
- e) ¿Cuáles fueron los resultados provisionales de las elecciones? (poner cifras y nombres de candidatos/as y partidos políticos)
- f) ¿Aceptaron la derrota los/las candidatos/as perdedores? Citar frases.
- g) ¿Hubo hechos de violencia en las celebraciones partidarias? Explique.
- h) ¿Aparecen denuncias ciudadanas o de partidos políticos sobre el proceso de votación? ¿Cuáles fueron? Explique.
- i) ¿Se le dio cobertura a los señalamientos del Observatorio Electoral de la PDDH? Explique.
- j) ¿Se les dio cobertura a los señalamientos de las misiones de observación electoral de la OEA y de otros organismos internacionales? Explique.

- k) ¿Hubo entrevistas, relatos, historias, testimonios de la gente? Explique.
- l) ¿Se ocuparon los medios de comunicación, de otros temas, además de las elecciones? ¿Cuáles? Explique.
- m) ¿Qué criterios utilizaron los diferentes medios para armar su edición o emisión el día después de las elecciones? ¿Están de acuerdo? ¿Por qué? Explique.

Observación de las Elecciones Legislativas y Municipales 2012

INFORME MONITOREO DE MEDIOS 11 DE MARZO DE 2012
--

Nombre del observador/a:
Nombre del medio:

Hacer un reporte con las respuestas de las siguientes preguntas:

Aspectos generales:

- a) ¿Existió un favorecimiento a candidatos/as y partidos políticos? Anotar medición de espacios y tiempos asignados por candidato/a.
- b) ¿Cuáles fueron los temas o los problemas que fueron abordados? Enumerarlos.
- c) ¿Se utilizaron como fuente de información rumores (reportes de periodistas sin fuentes específicas y denuncias ciudadanas no verificadas)? Explicar.
- d) ¿Las fuentes institucionales citadas por los periodistas se basaban en percepciones o en datos? Explicar.
- e) ¿Existió cobertura a hechos de violencia o momentos de tensión? Explicar.
- f) ¿El medio dio cobertura a la labor de los observadores electorales nacionales e internacionales? Explicar.
- g) ¿Qué incidentes ocurrieron en el conteo de los votos? Explicar.
- h) ¿El TSE fue rápido en dar a conocer los resultados provisionales? (poner cifras y nombres de candidatos/as y partidos políticos) Explicar.

- i) ¿Los partidos políticos y los candidatos se proclamaron ganadores antes del anuncio de los resultados provisionales del TSE? ¿Qué candidatos fueron? Explicar.

Prohibiciones electorales

- a) ¿El medio mostró **propaganda partidaria** durante el día de las elecciones? Explicar casos:
- b) ¿El medio mostró **propaganda partidaria en los centros de votación**? Explicar casos:
- c) ¿Existió cobertura del medio sobre **actividades proselitistas** realizadas por asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político? Explicar casos.
- d) ¿Existió cobertura del medio a **propaganda partidaria realizada por ministros de cualquier culto religioso**, miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y miembros de la Policía Nacional Civil? Explicar casos.
- e) ¿El medio dio a conocer los **resultados de encuestas o proyecciones electorales**? Explicar casos.
- f) ¿El medio dio a conocer **contrataciones inaugurales de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza** que hayan realizado el Gobierno Central o Concejos Municipales? Explicar casos.

Observación de las Elecciones Legislativas y Municipales 2012

INFORME MONITOREO DE MEDIOS DÍAS POSTERIORES A LAS ELECCIONES
--

Nombre del observador/a:

Nombre del medio:

Hacer un reporte con las respuestas de las siguientes preguntas:

Aspectos generales:

- a) ¿Qué lugar ocuparon las elecciones en los medios? ¿Está en la primera plana del periódico y en la apertura de los noticieros? Explicar.
- b) ¿Cuáles fueron los titulares principales de las notas? Anotar titulares y hacer un breve resumen de la nota.
- c) ¿Cuántas páginas en su interior le dedicó el diario por candidato/a y partido político? Medir centímetros cuadrados ¿Cuánto tiempo le dio el noticiero televisivo por candidato/a y partido político? Medir minutos y segundos.
- d) ¿Cuál fue el tono positivo, negativo o neutro de la NOTA O EL PRESENTADOR cuando se refirieron a los/las candidatos/as perdedores y victoriosos?
- e) ¿Cuáles fueron los resultados provisionales de las elecciones? (poner cifras y nombres de candidatos/as y partidos políticos)
- f) ¿Aceptaron la derrota los/las candidatos/as perdedores? Citar frases.
- g) ¿Hubo hechos de violencia en las celebraciones partidarias? Explique.
- h) ¿Aparecen denuncias ciudadanas o de partidos políticos sobre el proceso de votación? ¿Cuáles fueron? Explique.
- i) ¿Se le dio cobertura a los señalamientos del Observatorio Electoral de la PDDH? Explique.
- j) ¿Se les dio cobertura a los señalamientos de las misiones de observación electoral de la OEA y de otros organismos internacionales? Explique.
- k) ¿Hubo entrevistas, relatos, historias, testimonios de la gente? Explique.
- l) ¿Se ocuparon los medios de comunicación, de otros temas, además de las elecciones? ¿Cuáles? Explique.
- m) ¿Qué criterios utilizaron los diferentes medios para armar su edición o emisión el día después de las elecciones? ¿Están de acuerdo? ¿Por qué? Explique.