



**UNIVERSIDAD MICHOACANA  
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO**



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA**

**“EL MONITOREO DE MEDIOS EN LAS ELECCIONES LOCALES DE  
MICHOACÁN 2011 Y SU CONTRIBUCIÓN A LA EQUIDAD Y LA  
DEMOCRACIA ELECTORAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA**

**PRESENTA:**

**L.C.C. SERGIO TORRES DELGADO**

**ASESORA DE TESIS:**

**DRA. SUSANA MADRIGAL GUERRERO**

**MORELIA, MICHOACÁN, FEBRERO DE 2016**

## **RESUMEN**

La presente investigación tiene como objetivo determinar si el monitoreo de medios de comunicación masiva realizado en las elecciones ordinarias locales de Michoacán en 2011, para renovar la gubernatura, 40 diputaciones y los 113 ayuntamientos, contribuyó a la equidad en la difusión de los diferentes partidos políticos y sus candidatos a la gubernatura y, por tanto, a la democracia electoral, y, en qué medida, si es que esto resultara positivo. Para ello, es necesario determinar el diseño jurídico, los objetivos del monitoreo realizado por ley y los resultados del mismo. De igual forma, es importante discernir cuáles son las características y naturaleza del monitoreo de medios originario, esto es, antes de ser incorporado a la legislación o de ser institucionalizado, y su efectividad. Complementariamente, se ocupa determinar cuál de los dos tipos de monitoreo, institucionalizado u originario, es más efectivo por sus características y fines perseguidos. Finalmente, se busca determinar si además del monitoreo institucionalizado de 2011 en la entidad hubo algún otro monitoreo impulsado por organismos de la sociedad civil, como sucedió en elecciones anteriores, y su eventual necesidad para coadyuvar junto a la legislación electoral y el monitoreo institucionalizado a la equidad de la cobertura mediática en las contiendas comiciales. Cada uno de estos aspectos ayudará a responder con precisión el objetivo general trazado.

**Palabras clave:** monitoreo, medios, elecciones, equidad, democracia.

## **Abstract**

This research aims to determine whether the monitoring mass media held in ordinary local elections in Michoacan in 2011, to renew the governorship, 40 councils and 113 municipalities, contributed to the equity in the distribution of the various political parties and candidates for governor and therefore to electoral democracy, and to what extent, if this proves positive. For this it is necessary to determine the legal design, monitoring objectives by law and the results. Likewise, it is important to discern what are the characteristics and nature of the original media monitoring, that is, before being incorporated into legislation or being institutionalized, and effectiveness. In addition, it handles determine which of the two types of monitoring, institutionalized or native, is more effective for their characteristics and intended purposes. Finally, it seeks to determine whether any other monitoring powered by organizations of civil society, as in previous elections, and the possible need to assist with the electoral legislation and monitoring institutionalized addition to institutionalized monitoring of 2011 in the entity fairness of media coverage in epileptic strife. Each of these aspects will help answer accurately the overall goal set.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
1. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN DEL MONITOREO DE MEDIOS EN PROCESOS ELECTORALES .....	5
1.1 LA INEQUIDAD HISTÓRICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL MONITOREO COMO HERRAMIENTA PARA INCIDIR EN LA EQUIDAD DE LA COBERTURA A PARTIDOS Y CANDIDATOS .....	5
2. ASPECTOS TEÓRICOS DEL MONITOREO DE MEDIOS, ELECCIONES Y DEMOCRACIA .....	37
2.1.1 DEMOCRACIA .....	37
2.1.2 DEMOCRACIA ELECTORAL .....	41
2.1.3 EQUIDAD ELECTORAL .....	43
2.1.4 MEDIOS DE COMUNICACIÓN .....	46
2.1.5 LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....	55
2.1.6 DERECHO A LA INFORMACIÓN.....	57
2.1.8 MONITOREO DE MEDIOS.....	60
2.1.9 DERECHO Y LEGISLACIÓN.....	62
2.2.1 FISCALIZACIÓN.....	65
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	66
4. EL TIPO Y CARACTERÍSTICAS DEL MONITOREO DE MEDIOS EN LAS ELECCIONES ORDINARIAS LOCALES DE MICHOACÁN 2011.....	70
4.1 ANÁLISIS DEL DISEÑO JURÍDICO, OBJETIVOS Y RESULTADOS DEL MONITOREO EN LAS ELECCIONES LOCALES MICHOACÁN 2011.....	70
4.2 CARACTERÍSTICAS DEL MONITOREO DE MEDIOS EN ELECCIONES, ANTES DE SU INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y SU EFECTIVIDAD .....	88
4.3 EL TIPO DE MONITOREO DE MEDIOS EN PROCESOS ELECTORALES MÁS EFECTIVO, DEBIDO A SUS CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS.....	90
4.4 LA PRESENCIA O AUSENCIA DE MONITOREO DE MEDIOS REALIZADO POR ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES EN 2011 EN MICHOACÁN Y SU EVENTUAL NECESIDAD.....	94
5. CONCLUSIONES .....	95
6. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	105

## INTRODUCCIÓN

Uno de los graves problemas de los procesos electorales en México ha sido la falta de equidad, es decir, la ausencia de condiciones más o menos igualitarias y justas para los diferentes competidores en la búsqueda de los cargos de elección popular, lo que impide alcanzar una verdadera democracia electoral.

Históricamente han sido dos los factores que han propiciado elecciones inequitativas: uno de ellos es el uso y disponibilidad de recursos, sean económicos, humanos y materiales, a favor generalmente del partido político gobernante. Otro también muy importante, y es del que se ocupa esta investigación, es el acceso a los medios de comunicación. La cobertura o difusión que éstos dan a los partidos políticos y sus candidatos, cuya inequidad ha sido registrada en procesos electorales coyunturales para el país como el de 1988, los primeros comicios competidos con todo y la serie de inequidades presentes y con los cuales se da por terminada en México la etapa del partido hegemónico, encarnada en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Esta inequidad de los medios de comunicación representa un gran impacto, debido a que es a través de ellos –radio, televisión, internet y medios impresos– como la población se informa. Las causas de esa inequidad, aunque no es el tema fundamental, pueden ser variadas: el soborno, las presiones, el periodismo militante, la falta de pericia del periodista, la manipulación ejercida por la fuente periodística, etcétera.

Este problema no acarrea solamente un atentado a la libertad de expresión, que es un requisito indispensable para la democracia. Lo más grave es que significa la anulación de otro derecho fundamental y profundamente vinculado al anterior: el derecho a la información, sin el cual no es posible la existencia de electores que puedan decidir de manera informada y razonada.

Esa falta de equidad por parte de los medios dio lugar a las investigaciones académicas que evidenciaron las tendencias sesgadas de buena parte de los medios. La desconfianza social hacia los medios, finalmente se veía sustentada en análisis cualitativos y cuantitativos realizados en las aulas universitarias; en resumen, en datos científicos.

A partir de ahí, la observación o monitoreo de los medios, se transformó en manos de las organizaciones de la sociedad civil en un poderoso instrumento para exhibir el comportamiento de los medios, en muchos casos tendenciosos y falto de códigos éticos, y, en su caso, traer consigo una sanción moral y social.

La sociedad civil se dio cuenta entonces que este mecanismo de vigilancia era capaz de incidir en la conducta de los medios para que moderaran su actuación en la difusión de la información, según se puede apreciar de un proceso electoral a otro e inclusive durante el desarrollo de un mismo proceso comicial. Ello, toda vez que la observación consistía en: 1) difundir los resultados, y 2) difundirlos en el curso de las propias elecciones, rasgos que lo hicieron realmente eficaz.

Así, académicos, activistas, ciudadanos, organismos no gubernamentales y partidos políticos, entre otros, lograron que el monitoreo de medios fuera incorporado a la legislación electoral, aunque no siempre cumpliendo con las características que le daban su efectividad o con ciertas deficiencias o limitaciones.

Hay que señalar que poco a poco se han legislado otros mecanismos tendientes a acotar la influencia de los medios y la inequidad en el acceso a éstos, como la prohibición a partidos, precandidatos y candidatos para la compra, por sí o por terceras personas, de espacios y tiempos en radio y televisión, a cambio de la dotación -sin costo alguno- de los tiempos oficiales del Estado (reforma electoral federal de 2007); y más recientemente (reforma electoral federal de 2014) no

sólo la compra, que en los hechos se podía hacer pasar como donación o producto de interés periodístico que no implicaba transacción económica, sino todo tipo de “adquisición” de tiempos y espacios para propaganda electoral<sup>1</sup>.

Sin embargo, el tema que importa aquí es el del monitoreo y particularmente el objetivo del presente trabajo es determinar si el monitoreo de medios realizado en las elecciones locales de Michoacán durante 2011 contribuyó a la equidad de la contienda y, por ende, a la democracia electoral.

Para ello, fue necesario analizar si el diseño jurídico emitido en el Acuerdo de lineamientos aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán siguió el modelo del monitoreo originario o tradicional. Es decir, con sus dos características distintivas.

Lo anterior, atendiendo a que el proceso electoral local de 2011 se rigió por un Código Electoral estatal que se remontaba a 1995, cuya última reforma se dio en el 2007, y que, por tanto, no consideraba la armonización correspondiente a la reforma electoral federal de 2007, debido a que el entonces gobernador Leonel Godoy Rangel vetó la reforma electoral aprobada por el Poder Legislativo de la entidad tres meses antes de comenzar los comicios.

En ese contexto, la hipótesis general que se plantea es que el monitoreo de medios realizado por Ley en las elecciones locales de Michoacán 2011 contribuyó a la equidad y la democracia electoral, pero de manera muy escasa y de forma muy indirecta, debido a que los criterios jurídicos y objetivos apuntaron más a la fiscalización del gasto de los partidos y sus candidatos en medios, que a influir en el comportamiento de éstos últimos para lograr la equidad en la difusión.

---

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, VI, b)*, DOF 10-07-2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Una hipótesis particular distingue entre los modelos de monitoreo original (también identificado en este trabajo como tradicional o convencional) y monitoreo institucionalizado, así como sus características y fines.

De igual forma, una de las hipótesis particulares da cuenta de que el modelo de monitoreo institucionalizado no siempre ha resultado efectivo, al adolecer de los requisitos elementales para incidir a favor de la equidad.

Y, del mismo, se encontró que en las elecciones locales de 2011 sólo hubo un monitoreo, el realizado por ley. Lamentablemente, no se registró la participación de organismos no gubernamentales en el ejercicio de esta herramienta de vigilancia, lo que alerta a averiguar qué es lo que ha sucedido con las organizaciones sociales, aunque seguramente este distanciamiento tiene que ver con la carencia de apoyos y los altos costos económicos y materiales para la realización de la observación electoral.

La metodología utilizada en este trabajo tiene un enfoque cualitativo o fenomenológico. Al tratarse de un estudio de caso, el procedimiento seleccionado es inductivo, y se aplica la técnica documental, así como el análisis de contenido.

Señalar asimismo que esta investigación está compuesta por cinco capítulos. El primero de ello referido a los fundamentos de la investigación del monitoreo de medios en procesos electorales. El segundo tiene que ver con los aspectos teóricos de los principales elementos que comprende el tema, como son el monitoreo de medios, elecciones y democracia, así como otros íntimamente relacionados. El tercero alude a los aspectos metodológicos. El cuarto está dedicado al análisis de los diferentes tipos de monitoreo de medios en procesos electorales, sus características y efectividad. Por último, el quinto capítulo contiene las conclusiones de este trabajo.

# **1. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN DEL MONITOREO DE MEDIOS EN PROCESOS ELECTORALES**

## **1.1 LA INEQUIDAD HISTÓRICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL MONITOREO COMO HERRAMIENTA PARA INCIDIR EN LA EQUIDAD DE LA COBERTURA A PARTIDOS Y CANDIDATOS**

El monitoreo de medios es una actividad que sirve para observar el comportamiento de los medios de comunicación masiva, radio, televisión, prensa e Internet (portales de noticias y Redes Sociales), ya que da cuenta de los contenidos que publican, la orientación y la recurrencia de éstos.

Pueden identificarse diferentes tipos de monitoreo a partir de quiénes y con qué objetivo lo realizan.

De esa forma, está el realizado por los gobiernos de todos los órdenes y sus dependencias a través de sus oficinas de comunicación, al igual que los organismos constitucionales autónomos, para verificar la difusión de la publicidad oficial contratada, el cumplimiento de los convenios de cobertura informativa, el sentido de sus editoriales, las posiciones de la opinión pública y para conocer la cobertura otorgada a los partidos opositores, grupos de poder, de la sociedad civil y grupos de interés, entre otros.

Está el monitoreo efectuado por las grandes corporaciones para vigilar la difusión de las pautas contratadas para la promoción de sus bienes y/o servicios, conocer la opinión que los demás tienen sobre los mismos, para saber cómo son percibidos por los consumidores y, por supuesto, para seguir los pasos de sus competidores.

Y está el monitoreo aprovechado sobre todo por organismos no gubernamentales y grupos ciudadanos, como un instrumento que cubre un

propósito fundamental: vigilar y evidenciar públicamente el tipo de cobertura que los medios en general y cada medio en particular otorgan a los candidatos y partidos durante la competencia electoral, con el objetivo de impulsar el desarrollo de elecciones democráticas<sup>2</sup>.

Como antecedente previo, se tiene que uno de los monitoreos más significativos fue el llevado a cabo por las universidades como parte de investigaciones relacionadas con los medios de comunicación y su contribución o no con temas democráticos, aunque de esa actividad sólo hay referencias por parte de los estudiosos del tema, no obstante, no se aporta algún estudio de caso en particular.

Al respecto, Francisco de Jesús Aceves González señala:

*...el análisis de contenido del comportamiento informativo de los medios se convirtió, de instrumento de investigación académica, mercadotécnica y de planificación institucional, en herramienta de vigilancia de la sociedad civil, en una práctica de la acción ciudadana: el monitoreo de medios<sup>3</sup>.*

En México, entonces, fueron los organismos no gubernamentales (ONG) los que dieron un importante impulso al monitoreo al utilizarlo como un mecanismo de vigilancia de los medios de comunicación y exponer ante la opinión pública la actuación de éstos en cuanto a su interés o desinterés por aportar a los procesos democráticos que exige la sociedad. Especialmente durante las elecciones.

El monitoreo de medios se ha convertido en un valioso instrumento en manos de organizaciones sociales, para impulsar y promover el desarrollo de procesos

---

<sup>2</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *El Instituto Federal Electoral (IFE) y el monitoreo de los medios: Efectos perversos de su institucionalización*. (on line), [27-06-2014] [http://www.academia.edu/1028151/El\\_Instituto\\_Federal\\_Electoral\\_IFE\\_y\\_el\\_monitoreo\\_de\\_los\\_medios\\_Efectos\\_perversos\\_de\\_su\\_institucionalizacion](http://www.academia.edu/1028151/El_Instituto_Federal_Electoral_IFE_y_el_monitoreo_de_los_medios_Efectos_perversos_de_su_institucionalizacion)

<sup>3</sup> Aceves, Francisco de Jesús, "Monitoreo de medios y democratización en América Latina. La participación ciudadana en la vigilancia de la función informativa de los medios de comunicación de masas", *Comunicación y Sociedad*, 2004, p. 93, <http://www.redalyc.org/comocitar.oe?id=34600105>

electorales democráticos, a partir de la existencia de ciudadanos mejor informados, mediante la vigilancia del comportamiento informativo de los medios, a los cuales se demanda la observancia de los principios de la objetividad informativa y el tratamiento equitativo de los candidatos en la cobertura de sus campañas, según lo establece Francisco de Jesús Aceves<sup>4</sup>.

El objetivo común de estos grupos, añade, ha sido pugnar por el establecimiento de condiciones de competencia que garanticen la participación de todas las corrientes políticas, en los procesos electorales, en términos de equidad y transparencia, en lo relativo al ejercicio de sus actividades proselitistas.

A los anteriores actores pueden sumarse asociaciones religiosas, áreas de inteligencia de gobiernos, organizaciones empresariales, sindicales, fuerzas armadas e incluso los propios medios de comunicación, catalogados dentro de la ciencia política como grupos de presión<sup>5</sup> y, por ende, factores reales de poder.

El monitoreo que interesa para esta investigación es el que se realiza a los medios de comunicación durante las elecciones con el propósito de estudiar su contribución o falta de aporte a la equidad y a la democracia electoral. Primero, implementado en las aulas universitarias, posteriormente practicado por los organismos no gubernamentales y, más recientemente y ante la presión de la sociedad civil organizada, utilizado por la autoridad, al grado que ha sido incorporado a la legislación en materia electoral<sup>6</sup>.

## **DEMOCRACIA Y MONITOREO DE MEDIOS**

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 94.

<sup>5</sup> Olivos, José René, *Ciencia política*, 2ª. Ed., México, UMSNH/Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, 2013, p. 70.

<sup>6</sup> Que no fue el caso del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo vigente durante las elecciones locales de 2011, aunque sí del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 76, numeral 8, también vigente, el cual ordenaba la realización de monitoreos a las campañas electorales federales y su difusión “por lo menos cada quince días”.

¿Por qué resulta fundamental el monitoreo durante los procesos electorales? La respuesta tiene que ver con la democracia, la democracia electoral, la equidad y los medios de comunicación.

La democracia como régimen de gobierno es una aspiración de la sociedad, toda vez que ofrece, por las características que la definen, inclusión, canales de participación, derechos civiles y políticos, libertades, en general un constante mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población<sup>7</sup>.

Sin embargo, una de las condicionantes de la democracia son elecciones periódicas y genuinas<sup>8</sup>, esto significa que deben reunir diferentes requisitos, como los que enumera María Amparo Casar:

- Voto universal, libre y secreto.
- El principio de “un ciudadano, un voto”.
- Libertad de asociación y expresión.
- Condiciones de equidad en la competencia.
- Existencia de distintas opciones para el electorado<sup>9</sup>.

Para ello, requiere además el cumplimiento de ciertos principios como son los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad, equidad y profesionalismo, como lo señala el artículo 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo<sup>10</sup>.

Pero elecciones auténticas suponen que los votantes puedan, con base en el derecho humano del acceso a la información, conocer cada una de las opciones

---

<sup>7</sup> Olivos, José René, *op. cit.*, nota 5, p. 99

<sup>8</sup> *La democracia y las elecciones*, “Temas Mundiales”, ONU, <http://www.un.org/es/globalissues/democracy/elections.shtml>

<sup>9</sup> Casar, María Amparo, *Sistema Político Mexicano*, México, Oxford, 2012, p. 169.

<sup>10</sup> De conformidad con la Constitución local expedida el 14 de abril de 2009: <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxii/constitucion/>

político - electorales que participan en la contienda electoral, a fin de contar con los elementos para emitir un sufragio informado y razonado.

Para una definición mínima de democracia, como es la que adopta Norberto Bobbio, no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría (o en el caso extremo de unanimidad).

Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etcétera<sup>11</sup>.

A su vez, Robert A. Dahl sostiene que una de las instituciones políticas del gobierno democrático representativo moderno es el acceso a fuentes alternativas de información.

Al efecto, argumenta que los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes, de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 26.

<sup>12</sup> Dahl, Robert, *La democracia*, libro electrónico, formato EPUB, p. 77.

Asimismo, para Dahl un sistema político democrático es aquel que muestra la disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos sin distinciones políticas. Para ello es indispensable que se cumplan tres condiciones u oportunidades: a) que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para formular sus preferencias; b) que puedan manifestarlas públicamente entre sus partidarios y ante el gobierno, y c) que éste no las discrimine por su origen o contenido<sup>13</sup>.

## **DEMOCRACIA ELECTORAL Y ELECCIONES COMPETITIVAS**

Por supuesto, un régimen o un gobierno democrático requieren de una democracia electoral. ¿Qué es esto? Nada menos que elecciones competitivas, lo cual tiene que ver con procesos en condiciones de equidad para todos los participantes.

Es decir, durante los procesos electorales, sobre todo aquellos que se pretenden acordes a un régimen democrático, es común escuchar que tienen que cumplir con varios principios que deben primar, como certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad –uno de los más recientemente incorporados en la legislación mexicana- y objetividad.

Un principio muy ligado a la imparcialidad es el de la equidad, estipulado incluso en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción II, el cual dispone:

*La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales,*

---

<sup>13</sup> Casar, María Amparo, *op. cit.*, nota 9, pp. 19 – 20.

*debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.*<sup>14</sup>

Las democracias, por tanto, se apoyan en los sistemas electoral y de partidos políticos, toda vez que la democracia requiere de elecciones que cubran los requisitos de: voto universal, libre y secreto; el principio de “un ciudadano, un voto”; libertad de asociación y expresión; condiciones de equidad en la competencia; y, existencia de distintas opciones para el electorado, como lo establece María Amparo Casar<sup>15</sup>.

Con respecto a la equidad, la politóloga mexicana también subraya que en los procesos electorales ésta se encuentra estrechamente ligada a los recursos de que disponen los partidos políticos<sup>16</sup>.

Un segundo elemento u otro de los factores que afectan profundamente la equidad en la competencia, agrega, es el acceso a los medios de comunicación, ya que es a través de ellos que la mayoría de la población tiene acceso al conocimiento de los partidos y candidatos<sup>17</sup>.

Para que haya equidad en la difusión, es necesario que los medios de comunicación den cobertura a todos los partidos políticos y sus candidatos, circunstancia que históricamente no siempre se ha cumplido o ha sido insuficiente.

## **INEQUIDAD HISTÓRICA; DEL PARTIDO HEGEMÓNICO A LAS PRIMERAS ELECCIONES COMPETIDAS EN MÉXICO**

---

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 10-07-2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

<sup>15</sup> Casar, María Amparo, *op. cit.*, nota 9, p. 169.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 211 – 212.

Con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, luego su transformación en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y posteriormente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, México vivió una etapa de partido hegemónico<sup>18</sup>.

En este periodo de la historia del país, las elecciones distaban mucho de ser una verdadera competencia por el poder político.

Es hasta el año de 1988 cuando tienen lugar las primeras elecciones realmente competidas, al grado que perduran la sombra de las sospechas y la desconfianza hacia los resultados oficiales arrojados tras la caída del sistema de cómputo preparado para captar las cifras relativas a los votos: 50.74 por ciento de los votos para el candidato priísta Carlos Salinas de Gortari, 16.8 por ciento para el panista Manuel Clouthier “Maquío” y 27.5 por ciento para el aspirante del Frente Democrático Nacional Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. El 3.4 por ciento fue para el Partido Mexicano Socialista (PMS), un 1 por ciento para el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y un 0.39 para el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)<sup>19</sup>.

En 1988, las elecciones fueron organizadas por la Comisión Federal Electoral (CFE), cuyo Consejo General estaba encabezado por un presidente, el Secretario de Gobernación (SEGOB), en este caso, Manuel Bartlett Díaz. La calificación de los comicios la realizaba el Colegio Electoral, es decir, la Cámara de Diputados, cuyos integrantes recién electos calificaban su propia elección, así como la elección presidencial.

Conclusión: en México se ha carecido históricamente de los requisitos necesarios para elecciones más o menos en condiciones de equidad.

---

<sup>18</sup> Olivos, José René, *op. cit.*, nota 5, p. 200.

<sup>19</sup> Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones*, México, Cal y Arena, 2001, p. 227.

Los resultados oficiales emitidos de 1988 dejaron malestar en una parte de una sociedad mexicana, que había despertado tres años antes con la tragedia del terremoto en la capital del país, como lo señala José Agustín Ramírez:

*Para Carlos Monsiváis, en 1985, la ciudad de México conoció una toma de poderes, 'que trascendió con mucho los límites de la mera solidaridad', y significó 'la conversión de un pueblo en gobierno y del desorden oficial en orden civil. El terremoto se volvería un lazo de unión y punto de partida de mucha gente que ya no creía en el gobierno y generó organizaciones urbanas muy combativas'*<sup>20</sup>.

Si en el 68 el país atestiguó la matanza de Tlatelolco y la guerrilla de los años 70 con Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, entre otros episodios que convulsionaron la vida nacional, en el 86 veía resurgir la rebelión estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ante la pretendida reforma promovida por el entonces rector Jorge Carpizo<sup>21</sup>.

La crisis económica de los 80, que sobrevino una vez agotado el desarrollo estabilizador años atrás, la caída de los precios internacionales del petróleo y la nacionalización de la banca, influyó también para que un sector del empresariado mexicano y buena parte de la clase media se movilizaran políticamente en contra de las políticas del gobierno federal y en apoyo del Partido Acción Nacional (PAN) y su candidato, Manuel J. Clouthier, de acuerdo con un estudio de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) sobre el sistema político mexicano<sup>22</sup>.

Ese era el contexto que forzaría los primeros tintes de una incipiente democracia que, por sus características, apenas y podía catalogarse como representativa. Esto es, por primera vez se atisba que sea la ciudadanía la que elija a sus representantes populares y de gobierno, en elecciones auténticas, pero aún lejos

---

<sup>20</sup> Ramírez, José Agustín, *Tragicomedia Mexicana 3. La vida en México de 1982 a 1994*, 3ª reimpresión, México, Planeta, 2001, p. 86.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> *Apuntes sobre el sistema político mexicano*, COPARMEX, 2004, (on line), [29-06-2014], <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/pag7/2004/jun04/jun04.htm>

de una democracia participativa y mucho más de una democracia social o integral<sup>23</sup>.

El clamor social conduce a una reforma política que da nacimiento a un nuevo marco normativo para regir la lucha por el poder, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Junto con éste, surge en 1990 el Instituto Federal Electoral (IFE), para que éste sea el órgano del Estado responsable de la organización de las elecciones.

Sin embargo, seguiría siendo el titular de la SEGOB quien ocupara la Presidencia del Consejo General, hasta 1995.

La sociedad exigía elecciones genuinas, en condiciones más o menos de igualdad o equidad para los candidatos y sus partidos políticos y bajo principios democráticos como imparcialidad, legalidad e independencia, entre otros.

Ello incluye, entre muchos aspectos, el acceso de los partidos y sus candidatos a los medios de comunicación, para difundir su propuesta entre la ciudadanía. Lo que a su vez demanda medios independientes, plurales, con libertad de expresión, libres de presiones y sobornos, a la vez de ciudadanos con pleno derecho a la información para decidir de manera libre e informada a la hora de emitir su voto.

Lo anterior, junto a un Estado que reconozca y garantice tales condiciones a través de la legislación y de sus instituciones, por sobre una clase política gobernante proclive a elecciones con intervención estatal.

## **EL IMPACTO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

---

<sup>23</sup> OLIVOS, José René, *op. cit.*, nota 5, pp. 103-109.

Datos citados por María Amparo Casar arrojan que La gran mayoría de los mexicanos, 79 por ciento, se informa sobre la política a través de la radio y la televisión, lo que los convierte en medios muy poderosos<sup>24</sup>.

Sergio Aguayo, en su libro *Urnas y Pantallas*, de 1997, manifiesta que en el mismo año de edición de la obra una encuesta del periódico *Reforma* daba como resultados que el 90 por ciento de los mexicanos utilizaba la televisión como una de las formas para enterarse de lo que ocurre en la política<sup>25</sup>.

En cuanto al impacto de los medios, Raúl Trejo Delarbre abona que: aturdidos por el estruendo que propagan, pocas veces tomamos distancia suficiente para entender a los medios de comunicación. Los mensajes mediáticos cercan, modelan y a veces determinan no únicamente muchos de los asuntos públicos sino también parte de la vida cotidiana de todos nosotros. La importancia que han alcanzado tanto en la definición de consensos políticos como en la cultura contemporánea es tan notoria como incontenible<sup>26</sup>.

Y cita a Karl R. Popper:

*La democracia consiste en poner bajo control el poder político. Es esta su característica esencial. En una democracia no debería existir ningún poder no controlado. Ahora bien, sucede que la televisión se ha convertido en un poder político colosal, se podría decir que potencialmente, el más importante de todos, como si fuera Dios mismo quien habla. Y así será si continuamos consintiendo el abuso. Se ha convertido en un poder demasiado grande para la democracia. Ninguna democracia sobrevivirá si no pone final al abuso de ese poder... Creo que un nuevo Hitler tendría, con la televisión, un poder infinito.*<sup>27</sup>

## **LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

---

<sup>24</sup> Casar, Amparo, *op. cit.*, nota 9, p. 261.

<sup>25</sup> Aguayo, Sergio, y Acosta, Miguel, *Urnas y Pantallas. La batalla por la información*, México, Océano/Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, p. 11.

<sup>26</sup> Trejo Delarbre, Raúl, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapeso*, México, Cal y Arena, 2005, p. 22.

<sup>27</sup> Trejo Delarbre, Raúl, *op. cit.*, nota 19, p. 19.

Ciertamente la democracia requiere medios de comunicación que gocen de libertad de expresión, la que por cierto a decir de Robert Dahl, no sólo significa que alguien tenga el derecho a ser oído, sino que también presupone que alguien tiene el derecho a escuchar lo que otros tengan que decir<sup>28</sup>.

En más, sobre la libertad de expresión, en términos generales como parte de una democracia, expresa:

*La libertad de expresión se requiere, en primer lugar, para que los ciudadanos puedan participar efectivamente en la vida política. ¿Cómo pueden los ciudadanos hacer que sus distintas perspectivas sean conocidas y persuadir a sus conciudadanos y a sus representantes de que las adopten si no pueden expresarse libremente sobre todas las cuestiones que afectan a la dirección del gobierno? Y si han de tomar en consideración los puntos de vista de los otros, deben estar en condiciones de escuchar lo que otros tengan que decir.*

*(...) Para acceder a la competencia cívica, los ciudadanos precisan de oportunidades para expresar sus propios puntos de vista; para aprender unos de otros; para entablar discusiones y deliberaciones; para leer, escuchar e inquirir a los expertos, a los candidatos políticos y a las personas en cuyo juicio confían, y para aprender por otros medios que se sustentan sobre la libertad de expresión.*

*Finalmente, sin la libertad de expresión los ciudadanos en seguida acabarían perdiendo su capacidad de influir en la agenda de las decisiones políticas. Los ciudadanos silenciosos pueden ser súbditos perfectos de un gobernante autoritario; serían un desastre para la democracia<sup>29</sup>.*

El estudio de Latinobarómetro de 2010 muestra que un 78 por ciento de los encuestados opina que los medios de comunicación deben poder publicar sin temor a ser cerrados y sólo el 29 por ciento está de acuerdo que el Presidente controle los medios de comunicación<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Dahl, Robert, op. cit., nota 12, p. 85.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Informe 2010, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2010:  
[http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2010.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf)

## DERECHO DE LOS CIUDADANOS A INFORMARSE

Sin embargo, en contraparte a la libertad de expresión, está el derecho de la ciudadanía a informarse.

Es decir, la democracia exige un régimen de libertades de opinión, de prensa y de expresión, engarzados con el derecho humano a la información, consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para “investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”, el cual se ve acompañado por el artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en el mismo sentido.

Se trata de un conjunto de libertades y derechos no solamente exigibles al Estado, sino también a los propios medios de comunicación, tal como puede inferirse del siguiente texto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), localizado en su página de Internet:

*El derecho al acceso a la información puede interpretarse dentro de los marcos jurídicos que respaldan la libertad de información en lo que respecta a la información que está en manos de los órganos públicos, o en un sentido más amplio, incluyendo además la información de que disponen otras partes, caso en el cual se vincula directamente a la libertad de expresión<sup>31</sup>.*

Para Francisco de Jesús Aceves, la legitimidad de las democracias representativas deriva de la emisión del sufragio por parte de los ciudadanos y, en consecuencia, es el voto y las condiciones en que se emite lo que acredita la existencia de un sistema democrático<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> *El acceso a la información*, UNESCO, (online), [24-06-2014], <http://www.unesco.org/>

<sup>32</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 1.

En sus trabajos, parafrasea a Bobbio al señalar que además de universal, secreto y directo, el voto democrático requiere la existencia y garantía de las libertades de opinión y expresión. Acerca de Robert Dahl, enfatiza que otra condición indispensable de la democracia es la disponibilidad de información alternativa<sup>33</sup>.

Al respecto, la UNESCO abunda:

*Considérense las consecuencias de la votación de un electorado sin información; considérense las consecuencias de la deformación o manipulación de la información en tiempos de crisis política o de conflicto étnico. La libertad de información promueve un genuino sentido de apropiación en el seno de la sociedad, otorgando así un significado al concepto de ciudadanía<sup>34</sup>.*

Lamentablemente, pese a la democratización empujada por la sociedad civil desde los años 80, una gran parte de los medios en México se ha doblegado al poder político, por amenazas, presiones, afinidad ideológica o por una complicidad basada en fines económicos y financieros. Hay, vale decirlo, algunas escasas, pero muy honrosas excepciones.

Históricamente, la mayoría de los medios en el país ha dado muestras de inequidad y parcialidad en las contiendas electorales.

Así lo empezaron a evidenciar los primeros estudios realizados sobre la cobertura informativa en los comicios, según lo evidenciarán los estudios y análisis realizados por los expertos aquí retomados.

## **DESCONFIANZA, SUSPICACIAS Y DESCONTENTO SOCIAL**

---

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *El acceso a la información, UNESCO, op. cit., nota 31.*

Francisco de Jesús Aceves exhibe que en 1988 los noticieros de televisión dieron una cobertura del 91.7 por ciento del espacio total al candidato priísta, por un 3.4 por ciento al panista y apenas un 1.8 por ciento al abanderado del Frente Democrático Nacional<sup>35</sup>. La desproporción, como salta a la vista, es más que evidente.

Trejo Delarbre, uno de los primeros académicos en estudiar el desempeño de los medios en los procesos electorales, brinda las mismas cifras, salvo para el FDN, al cual atribuye el 3.9 por ciento de la cobertura mediática, lo que aun así continúa siendo una difusión prácticamente inexistente<sup>36</sup>.

En los medios escritos los números tendían a ser un poco más equilibrados, pero sin dejar de ser inequitativos en la difusión. Al PRI, le otorgaron el 54.8 por ciento de la difusión, por 12.3 del panista y 17.3 del FDN<sup>37</sup>.

Tal escenario, señala Aceves González, fue lo que motivó los primeros análisis sobre el comportamiento de los medios en el ámbito académico y aunque no representaban un monitoreo propiamente dicho, ya que los resultados eran publicados con posterioridad a las elecciones, “se convirtieron en una sólida prueba documental, que evidenciaba el carácter profundamente inequitativo y desigual con el que los medios, impresos y electrónicos, habían realizado la cobertura informativa de las campañas presidenciales”<sup>38</sup>.

Ello, a su vez, mueve a la sociedad civil organizada a iniciar la vigilancia de los medios de comunicación para tratar de incidir directamente sobre la conducta de éstos.

---

<sup>35</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 3.

<sup>36</sup> Trejo Delarbre, Raúl, *op. cit.*, nota 19, p. 297.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>38</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 3.

La idea era “inhibir los abusos e inequidades”, especialmente los cometidos por la radio y la televisión, diría Sergio Aguayo, uno de los pioneros en el estudio y práctica de los monitoreos de medios<sup>39</sup>.

Organismos internacionales como el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales intentaban explicar los factores de la imparcialidad. En un informe elaborado por una delegación que visitó nuestro país durante el año de 1997, señalaría: “los medios de comunicación en México están atravesando una transición y todavía afrontan problemas como la autocensura, la intimidación de periodistas, pagos legales e ilícitos para una cobertura favorable, y excesiva dependencia de ingresos provenientes de la publicidad del gobierno”<sup>40</sup>.

Externaba también su preocupación debido a que los altos límites de gasto de campaña daban ventaja al partido con más recursos, el partido gobernante.

## **EL MONITOREO DE MEDIOS EN MÉXICO**

Eran principalmente la sociedad y, particularmente, los Organismos no Gubernamentales (ONG) aglutinados en Alianza Cívica, entre ellos la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), quienes demandaban mayor apertura, pluralidad y equidad en los medios de comunicación para el avance de la democracia en México, incluyendo los procesos electorales.

No existía ninguna regulación legal al respecto. Había que confiar en que los medios siguieran códigos de ética, pero el factor deontológico no era suficiente para asegurar al menos una mayoría de medios objetivos e imparciales.

---

<sup>39</sup> Aguayo, Sergio, y Acosta, Miguel, *op. cit.*, nota 25, p. 21.

<sup>40</sup> “La objetividad de los medios de comunicación en México”. *Informe de la Delegación del National Democratic Institute*, mayo 1997, (on line), [https://www.ndi.org/files/1098\\_mx\\_preelect\\_span.pdf](https://www.ndi.org/files/1098_mx_preelect_span.pdf)

Se trataba, según José Antonio Crespo, de “ver la tendencia o el sesgo de los medios en favor del partido hegemónico. Entonces, la idea era simplemente hacer un conteo muy puntual, divulgarlo a la sociedad civil y que los medios asumieran el costo en caso de verse muy sesgados en favor de algunos de los partidos políticos”<sup>41</sup>.

Es decir, el propósito era buscar una sanción moral proveniente de la sociedad ante la ausencia de mecanismos jurídicos que garantizaran la equidad, que modificara la actitud de aquellas empresas mediáticas reacias a la apertura democrática.

El monitoreo puede ser una actividad que ayude a la autorregulación de los medios, sin atentar contra la libertad de expresión, derecho infaltable en un Estado democrático; además de fomentar el derecho de la ciudadanía a estar mejor informados, especialmente si se difunden sus resultados con el propósito de tener un impacto en la cobertura de los medios, ya sea como entidad reguladora o como grupo de presión<sup>42</sup>.

La actividad del monitoreo alcanzó relevancia cuando la organización ciudadana Alianza Cívica la llevó a cabo como un instrumento de supervisión y vigilancia ciudadana, durante las elecciones federales de 1994.

Antes, según datos recopilados por Trejo Delarbre, en las elecciones federales intermedias de 1991 la cobertura deja de ser tan inequitativa en los diarios de mayor circulación a nivel nacional, en comparación con 1988. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo el 44.2 por ciento de la cobertura; el Partido Acción Nacional (PAN) el 21.9 por ciento; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 23 por ciento; el Partido del Frente Cardenista de

---

<sup>41</sup> Crespo, José Antonio, “Experiencias y desafíos periodísticos ante las elecciones”, *El periodismo ante la consolidación democrática en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 2003, p. 131.

<sup>42</sup> *Elecciones y medios de comunicación*, ACE Red de Conocimientos Electorales, <http://aceproject.org/ace-es/topics/me/mee/mee04/mee04d>

Reconstrucción Nacional (PFCRN) el 2.7; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el 2 por ciento; el Partido Popular Socialista (PPS) el 1.5 por ciento; y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) el 1.8 por ciento, entre otros<sup>43</sup>.

Ya en el año de 1994, Alianza Cívica da a conocer los siguientes datos en cuanto a la cobertura de los noticieros de televisión. Para el PRI, el 32.01 por ciento, para el PAN el 16.69 por ciento y el PRD 19.35 por ciento<sup>44</sup>.

Este cambio, aunque gradual, significa un efecto positivo del monitoreo, cuyos resultados eran dados a conocer por los académicos y estudiosos del tema, como parte de sus investigaciones.

Serían los grupos organizados de la sociedad civil, las llamadas ONG, las que convertirían esta observación sobre el papel de los medios de comunicación en auténticos mecanismos de vigilancia, después de lo registrado en el 88. Más precisamente, según Sergio Aguayo, a partir de los monitoreos de 1992<sup>45</sup>, con la observación hecha por la Asociación Mexicana de Derechos Humanos, que en el 94 sería una de las organizaciones que integrarían Alianza Cívica.

En 1997, Aguayo daba cuenta de dos elementos esenciales para una vigilancia efectiva, que influyera sobre el comportamiento de los medios a fin de alcanzar una cobertura de los aspirantes a los puestos de elección popular y sus partidos políticos más equitativa<sup>46</sup>.

- 1) La difusión masiva de los resultados obtenidos tanto del análisis cuantitativo como del cualitativo, para exhibir públicamente a los medios, y la sociedad estuviera enterada cuáles medios ejercían su labor a tono con las exigencias democráticas y cuáles se caracterizaban por un desprecio a

---

<sup>43</sup> Trejo Delarbre, Raúl, *op. cit.*, nota 19, p. 258.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 297.

<sup>45</sup> Aguayo, Sergio, y Acosta, Miguel, *op. cit.*, nota 25, p. 11.

<sup>46</sup> *Idem*.

los valores de la democracia. De esta manera, podrían obligar a algunos de esos medios a modificar su conducta.

- 2) Que esa publicación se hiciera estratégicamente durante el desarrollo mismo de la contienda electoral para que lograra su objetivo, en virtud de que una difusión posterior a los comicios perdería todo sentido para efectos de presionar a las empresas de información y comunicación a dar acceso a todas las organizaciones partidistas en términos más o menos equitativos e imparciales.

Y si la inequidad e imparcialidad de muchos medios a nivel nacional era abrumadora, ni hablar de los ámbitos estatales y municipales, según la atinada reflexión de Aguayo Quezada, pues “si en la capital es evidente la parcialidad, ésta se torna más burda en algunos estados”<sup>47</sup>

Es en los monitoreos de las elecciones presidenciales de 1994, cuya jornada comicial sería el 21 de agosto, que la AMDH advierte los efectos positivos de la publicación masiva de los resultados del monitoreo y que ésta se haya realizado durante el transcurso mismo del proceso electoral.

De acuerdo con Sergio Aguayo, en el seguimiento a los noticieros de *24 Horas* y *Hechos*, de Televisa y TV Azteca respectivamente, quedó evidencia del cambio en el comportamiento en las diferentes etapas de la contienda a raíz del monitoreo y la publicación de sus informes.

*a) Entre enero y abril de 1994, incurrieron en enormes inequidades con el tiempo total concedido a los candidatos, en las ocasiones en que los presentaron con voz e imagen y en el formato de la emisión (...). b) El primer informe de la AMDH señaló esas desigualdades y con ello provocó un gran impacto porque alimentó el debate sobre la calidad de las elecciones. En mayo y junio de 1994 mejoró la*

---

<sup>47</sup> Aguayo, Sergio, y Acosta, Miguel, *op. cit.*, nota 25, p. 13.

*distribución del tiempo total, voz e imagen y formato de la emisión, aunque se mantuvieron las inequidades en la calidad de la edición (otro aspecto fundamental)*<sup>48</sup>.

En una tercera etapa del 1º al 22 de julio, añade Aguayo, aparece una cobertura más equilibrada, aunque el tiempo asignado al candidato priísta seguía siendo mayor. Mientras que en la cuarta fase, semanas previas a la jornada electoral, los noticieros arriba citados

*volvieron a privilegiar con tiempo, adjetivos y calidad al candidato del Partido Revolucionario Institucional (...). La última etapa corresponde al día de los comicios y al periodo poselectoral, en donde se reincidió en las fórmulas más negativas de cobertura de los medios de información*<sup>49</sup>.

Con el tiempo, estos ejercicios de vigilancia serían adoptados por el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), vía algunos de sus consejeros.

Posteriormente los legisladores federales los incorporarían al marco jurídico electoral como parte de las atribuciones de la autoridad administrativa en la materia.

## **INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MONITOREO**

Debido, sin embargo, a que no siempre se cumple el supuesto de la equidad de la cobertura mediática en las elecciones, pero también a la exigencia ciudadana de elecciones equitativas, el monitoreo de medios fue incorporado a la legislación electoral, con el propósito de contribuir a garantizar la cobertura informativa de los medios hacia los partidos políticos contendientes.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>49</sup> *Idem*.

El siguiente cuadro de Francisco de Jesús Aceves, que contiene un análisis de la cobertura informativa durante las elecciones presidenciales, muestra el por qué la necesidad de incorporar el monitoreo a la legislación:

<b>TABLA 1</b>					
<b>COBERTURA INFORMATIVA DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES (%)</b>					
<b>TELENOTICIEROS<sup>50</sup></b>					
Difusión nacional					
	PAN/AC	PRI	FDN/PRD/AM	PVEM	Otros
1988	3.4	91.7	1.8	-	3.1
1994	15.3	32.0	18.3	8.9	25.5
2000	25.9	39.9	19.9	-	14.3

Como se podrá observar, en 1988 la desproporción es mayúscula. Sin embargo, ya con las miradas puestas en los medios, los porcentajes de cobertura se han distribuido con un poco más de equilibrio.

A nivel Michoacán, el primer monitoreo de medios contratado por el Instituto Electoral de Michoacán –que fue para la elección de Gobernador de 2007- arrojó los siguientes resultados<sup>51</sup>:

<sup>50</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 3, p. 103.

<sup>51</sup> El monitoreo fue realizado por la empresa Orbit Media S.A. de C.V., según la publicación del IEM en línea: [file:///C:/Users/Sergio\\_2/Downloads/inversion\\_total\\_gubernatura\\_29ago\\_15oct\\_07.pdf](file:///C:/Users/Sergio_2/Downloads/inversion_total_gubernatura_29ago_15oct_07.pdf)

<b>Distribución del tiempo y/o espacio total transmitido en publicidad pagada (%)</b>			
	<b>Total en televisión</b>	<b>Total en radio</b>	<b>Total planas en prensa</b>
PAN	41.8	42.9	37.1
PRI	34.4	35.6	21
Coalición Por Un Michoacán Mejor	23.5	20.4	41.2
PVEM	0.3	1.1	0.6
Partido del Trabajo	0	0	0.1

De ahí la relevancia de examinar si el actual marco normativo para la actividad desarrollada por los medios durante los procesos electorales cumple con el objetivo de garantizar la equidad en la cobertura mediática o, bien, es necesario un rediseño encaminado a cumplir con todas las condiciones posibles para que la norma jurídica cumpla su misión, en el sentido de fortalecer la celebración de elecciones democráticas. Aunque también hay que preguntarse dónde estuvo o dónde ha estado recientemente la sociedad civil con relación a este tema, cuál es su participación en los procesos sociales motivados por la demanda de gobiernos democráticos y elecciones limpias, transparentes, equitativas y confiables.

Entre otras cosas, se entiende que la legislación electoral trata de asegurar la equidad en la cobertura de los medios masivos de comunicación a las campañas de los candidatos a puestos de elección popular y los partidos políticos a los cuales representan.

Cada partido y sus abanderados cuentan con prerrogativas económicas para destinarlas a la compra de espacios en los medios de comunicación y, de esa forma, tener la posibilidad de difundir sus propuestas.

Sin embargo, los medios de comunicación, en general, tienen un papel trascendental en la vida de la sociedad, ya no se diga en el ámbito político-electoral, sino en el de la democracia. Libertad de expresión, de opinión y la libre circulación de las ideas son la piedra angular de un sistema democrático. Sin ellas, no sería posible dicha forma de organización política de la sociedad.

Este papel trascendente de los medios de comunicación –radio, televisión, internet, periódicos y otras publicaciones escritas- así como una eventual inequidad o parcialidad en la cobertura informativa de las campañas políticas, pueden sesgar e influir en una contienda electoral, por lo que se precisa no solamente confiar en la autorregulación deontológica de los medios, sino de contar con una normatividad que contribuya a dar certeza en ese sentido.

Uno de los mecanismos de vigilancia adoptados por la legislación electoral, que probó su eficacia desde sus orígenes en la academia y como instrumento de los organismos no gubernamentales, ha sido precisamente el monitoreo de medios. Esta figura, con una larga tradición en la sociedad civil, ha demostrado que funciona como una práctica de vigilancia por parte de las organizaciones ciudadanas, sin necesidad de apoyarse en argumentos jurídicos y sin atacar la libertad de expresión.

Sin embargo, una vez que las fuerzas políticas y la misma autoridad comicial han decidido acoger este mecanismo de vigilancia –primero a nivel nacional y posteriormente en las entidades-, es indispensable revisar los resultados que ha tenido su aplicación, así como el diseño de la estructura normativa que le da sustento, toda vez que existen opiniones de especialistas en el tema que acusan la perversión de esta práctica en manos de los órganos electorales y, en consecuencia, la ineficacia de este tipo de control desde el ámbito del marco normativo electoral.

Por ello, es necesario indagar cómo y hacia dónde se orienta la configuración de este mecanismo como parte del entramado normativo, su naturaleza, sus fines, sus alcances, además de analizar los señalamientos de los especialistas; además de conocer y comparar las experiencias obtenidas con la utilización de este control tanto por parte de las autoridades electorales federales y locales, como por parte de las ONG.

Esto significa simple y llanamente la necesidad de determinar si el monitoreo de medios realizado por Ley en las elecciones locales de Michoacán 2011 contribuyó a la equidad y la democracia electoral; y de ser así, en qué medida lo hizo.

Dicha respuesta se obtendrá de la siguiente manera: primero habrá que determinar cuál fue el diseño jurídico, los objetivos del monitoreo de medios realizado por Ley en las elecciones locales de Michoacán 2011, y los resultados del mismo.

En segundo lugar, también se requerirá determinar cuáles son las características y naturaleza del monitoreo de medios realizado en procesos electorales antes de su institucionalización o incorporación a la legislación electoral, y su efectividad.

Como tercer punto, será indispensable determinar qué tipo de monitoreo de medios en procesos electorales es más efectivo, por sus características y objetivos, distinguiendo entre la práctica original impulsada por la sociedad civil organizada y el monitoreo realizado conforme a la legislación electoral, una vez que dicho mecanismo fue incorporado a la ley.

Finalmente, habrá que determinar la presencia o ausencia de monitoreo de medios realizado en 2011 en Michoacán por organismos no gubernamentales, y su eventual necesidad para coadyuvar -junto a la legislación electoral- a la

equidad de la cobertura mediática en las contiendas comiciales. Aunque por la información recabada todo parece indicar que no lo hubo.

Lo anterior con el fin de asegurar que el monitoreo institucionalizado y sus resultados no se verían interferidos por algún monitoreo de organizaciones de la sociedad civil. Además, para saber si los organismos gubernamentales continúan con la práctica de la observación electoral como herramienta de control social frente a los medios, para impulsar la equidad electoral.

Toda la información apunta a que en Michoacán únicamente se cuenta con un antecedente que data de 1992. Sergio Aguayo y Miguel Acosta narran que en ese año la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) inició un programa dedicado a la defensa del derecho a la información, precisamente coordinado por el segundo de ellos, quien incorporó la metodología<sup>52</sup>.

El programa se “estrenó” en las elecciones de Gobernador de Michoacán justo en 1992, con el estudio de la prensa y la televisión. Al efecto, “se grabaron las 65 horas con treinta minutos de programación del Sistema Michoacano de Radio y Televisión (SMRTV) –propiedad estatal- entre el 28 de junio y el 4 de julio de 1992”<sup>53</sup>.

Los autores de *Urnas y Pantallas* refieren que los aspectos observados fueron la propaganda de los partidos, el contenido de los noticieros y los programas de entrevistas.

*Los resultados demostraron que ese canal de televisión favorecía al PRI y perjudicaba a su principal opositor, el Partido de la Revolución Democrática. Todos los partidos tuvieron una participación razonablemente proporcional en el número de spots, duración y horarios, a excepción del PRD que no recibió ninguno; lo que era*

---

<sup>52</sup> Aguayo, Sergio y Acosta, Miguel, *op. cit.*, nota 25, p. 15.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 34.

*consistente con la campaña de aniquilamiento a que tenía sometido el gobierno de Carlos Salinas a este partido.*<sup>54</sup>

En consecuencia, agregan, el SMRTV no cumplió con la obligación legal de dar información objetiva a su teleauditorio porque, para quitarse de problemas, resolvió no informar sobre las elecciones: “pese a la renuncia voluntaria, la estación de televisión hizo varios programas de entrevistas en los que se privilegió el punto de vista del gobierno y del PRI e ignoró los de la oposición”.

De esta manera, al saber si la observación de medios efectivamente aportó a la democracia electoral en Michoacán en 2011, es elemental concluir la necesidad de mantener este tipo de mecanismos legales. Incluso vale la pena escudriñar la forma en que opera y precisar si dicha actividad es susceptible de ser perfeccionada respecto de su diseño jurídico.

En el supuesto de que dicha figura jurídica no contribuya o contribuya escasamente, entonces aumenta la razón para su estudio y para analizar su funcionamiento con el propósito de detectar fallas o deficiencias para intentar una estructuración que sea eficaz.

La ventaja de dicho estudio es la obtención de conocimiento útil para su aplicación y desarrollo en procesos político-electorales con el fin de reunir mayores condiciones de equidad, con elecciones más confiables y, por consecuencia, estabilidad política y social, dejando a raya cualquier resquicio que lleve a una ausencia de legitimidad o, peor aún, a conflictos políticos.

Por tal razón, es de reconocerse que la práctica del monitoreo como un mecanismo de vigilancia de los medios de comunicación, ha sido recogida para ser incorporada a la legislación mexicana en materia electoral con el fin de

---

<sup>54</sup> *Idem.*

contribuir a la equidad en la cobertura mediática hacia las campañas políticas de los partidos y sus candidatos, durante los procesos comiciales.

Para algunos estudiosos como José Antonio Crespo, el monitoreo de medios surgió en las universidades como parte de proyectos de investigación y posteriormente fue retomado por la sociedad civil, a través de los Organismos no Gubernamentales, cuando no había regulación legal alguna para “entre otras cosas, ver la tendencia o el sesgo de los medios en favor del partido hegemónico”<sup>55</sup>.

Para Francisco de Jesús Aceves González, uno de los principales expertos en el tema, el monitoreo de medios se remonta a los primeros análisis realizados en las aulas universitarias, en el ámbito académico: “Se trató de un ejercicio metodológico basado en el análisis de contenido, con el propósito principal de describir la distribución que del espacio y los géneros informativos otorgaban (los medios) a los diversos actores del proceso electoral (candidatos, partidos, instituciones electorales)”<sup>56</sup>.

Esta actividad alcanzó relevancia cuando la organización ciudadana Alianza Cívica la llevó a cabo como un instrumento de supervisión y vigilancia ciudadana, durante las elecciones federales de 1994.

Ese mismo año, el Instituto Federal Electoral (IFE) en el marco de la reforma electoral del 03 de junio, incluyó en el artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el mandato de establecer contacto con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión para sugerir los lineamientos generales aplicables a los noticieros sobre las

---

<sup>55</sup> Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota 41, p. 131.

<sup>56</sup> Aceves González, Francisco De Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 3.

actividades de campaña de los partidos políticos, de acuerdo con Aceves González<sup>57</sup>.

Eso significó la “institucionalización del monitoreo”<sup>58</sup>, donde el IFE se apropia de dicha actividad, antes exclusiva de la sociedad civil organizada y de la academia.

Un factor importante en este tema son los medios de comunicación, que son precisamente el objeto de estudio del monitoreo, por la trascendental labor y función de intermediación que juegan entre los acontecimientos noticiosos y la sociedad<sup>59</sup>.

La influencia de los medios en los procesos sociales y políticos es indiscutible, toda vez que transmiten información, opiniones, modos de ver las cosas, conocimientos, entretenimiento, cultura, valores y creencias al grueso de la población.

Su naturaleza los hace convertirse en uno de los poderes fácticos dentro de la compleja trama de los procesos políticos y sociales. No en vano, Raúl Trejo Delarbre los cataloga como “poderes salvajes; mediocracia sin contrapesos”<sup>60</sup>.

Carlos Monsiváis habla de las distorsiones y manipulaciones de los medios, así como su marcada parcialidad en los procesos electorales, particularmente en los comicios presidenciales de 1988<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 4.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>59</sup> Jiménez, Ángels, *Acceso a información periodística a través de servicios de press clipping*, “Hipertext.net”, Núm. 1, <http://www.upf.edu/hipertextnet/numero-1/press-clipping.html>

<sup>60</sup> Trejo Delarbre, Raúl, *op. cit.*, nota 26, p. 195,

<sup>61</sup> Monsiváis, Carlos, “Comunicación, cultura política y democracia”, *Comunicación y Democracia*, México, Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación, 1992, p.35.

Por todo lo que revisten los medios, la organización civil internacional, denominada ACE, Administración y Costo de Elecciones, que integra una red especializada en conocimientos electorales, señala que los medios de comunicación “son esenciales para conducir elecciones democráticas. Una elección libre y justa no solamente se trata de la emisión de un voto en condiciones adecuadas, sino también de contar con la información más relevante de los partidos, políticas, candidatos y del propio proceso electoral a efecto de que los electores estén en condiciones de hacer una selección informada”<sup>62</sup>.

Aceves González abunda por su parte que “el monitoreo de los medios acerca de la cobertura informativa de los procesos electorales se encuentra indisolublemente ligado con el tema de la calidad de la democracia. En las democracias representativas, su legitimidad deriva de la emisión del sufragio por parte de los ciudadanos: Es el voto y las condiciones en las que se emite lo que acredita la existencia de un sistema democrático”<sup>63</sup>.

Es de señalar que en el tema también entran en juego principios fundamentales consagrados en la legislación internacional, como son los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de información, además del derecho a participar en el gobierno, mediante elecciones. Principios contenidos en los artículos 19, de la libertad de expresión, investigar y recibir informaciones, y 21, del derecho de elecciones auténticas, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Tanto Aceves González como José Antonio Crespo coinciden con Sergio Aguayo en que para que el monitoreo realmente incida en los procesos político-electorales y se estimule la equidad, son necesarias dos condiciones: La difusión masiva de sus resultados y que esta publicación se dé durante el desarrollo

---

<sup>62</sup> *Elecciones y medios de comunicación*, ACE Red de conocimientos Electorales, *op. cit.*, nota 42.

<sup>63</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 1.

mismo de la contienda electoral. Ello, tomado de la experiencia del seguimiento realizado en los comicios federales de 1994.

En el caso de Michoacán, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán emitió el 13 de junio de 2011 los “lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones” para el proceso electoral del 13 de noviembre de 2011<sup>64</sup>.

Sus objetivos: Verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscalizadoras, así como la equidad en la difusión de los actos de propaganda electoral de los precandidatos, partidos políticos y coaliciones contendientes en el proceso electoral ordinario 2011, en segundo<sup>65</sup>.

Es en este sentido que el actual proyecto de investigación tratará de dar luz para desentrañar si el monitoreo de medios, como mecanismo de vigilancia y figura jurídica adoptada por la legislación electoral, contribuye a alcanzar la equidad como principio democrático o, en cambio, carece de las condiciones necesarias para tener eficacia y, entonces, sea necesaria su reformulación.

Al efecto, hay que partir de que no existe ningún estudio al respecto, ninguna investigación que se aproxime al conocimiento de esta problemática. No se cuenta con un referente de lo que pasó en el proceso electoral local 2011.

Por lo anterior, es necesario un diagnóstico acerca de las condiciones en que se efectuaron las elecciones locales de Michoacán 2011, para renovar gobernador, diputados y los 113 ayuntamientos. Más concretamente, sobre el comportamiento de los medios de comunicación y el monitoreo de medios

---

<sup>64</sup> *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones” para el proceso electoral del 13 de noviembre de 2011,* <http://www.iem.org.mx>

<sup>65</sup> *Idem.*

acordado por el Instituto Electoral de Michoacán, con base en la legislación existente hasta ese momento.

Es importante conocer los términos en que se llevó a cabo dicho seguimiento a los medios de comunicación, su aplicación y sus resultados, lo mismo que su contribución a la democracia. Es de suma relevancia evaluar sus aportaciones o la falta de éstas para mantener o incluso modificar el citado mecanismo de vigilancia de los medios.

Tal comprensión ayudará a conocer tanto los aciertos como las deficiencias en el diseño y aplicación del monitoreo de medios, para el eventual perfeccionamiento de este mecanismo de vigilancia y garantizar, en futuros procesos electorales, un mayor grado de equidad en la cobertura mediática de partidos y candidatos durante las campañas electorales, en virtud de que la equidad en este y otros aspectos, es uno de los principios elementales y esenciales de contiendas electorales democráticas.

De ahí que esta investigación busca conocer los mecanismos que hacen funcionar esta herramienta del monitoreo y evaluar si es posible su mejoramiento, lo cual redundará no solamente en una aportación de nuevo conocimiento, sea cual fuere el resultado del estudio, sino en propuestas aplicables en la práctica que reditúen en mayores condiciones de equidad y democracia electoral.

Por lo anterior, el objetivo general de la presente investigación es:

Determinar si el monitoreo de medios realizado por la ley en las elecciones locales de Michoacán 2011 contribuyó a la equidad y la democracia electoral; y, de ser así, en qué medida lo hizo.

Así mismo, entre los objetivos específicos están:

1. Determinar cuál fue el diseño jurídico, los objetivos del monitoreo de medios realizado por Ley en las elecciones locales de Michoacán 2011, y los resultados del mismo.

2. Determinar cuáles son las características del monitoreo de medios realizado en procesos electorales antes de su institucionalización o incorporación a la legislación electoral, y su efectividad.

3. Determinar qué tipo de monitoreo de medios en procesos electorales es más efectivo, por sus características y objetivos.

4. Determinar la presencia o ausencia de monitoreo de medios realizado en 2011 en Michoacán por organismos no gubernamentales, y su eventual necesidad para coadyuvar junto a la legislación electoral a la equidad de la cobertura mediática en las contiendas comiciales.

Estos objetivos son los que guiarán la investigación para llegar a determinar si efectivamente el monitoreo de medios realizado conforme a la legislación en las elecciones ordinarias locales de Michoacán 2011 contribuyó a la equidad en la competencia y, por ende, a la democracia electoral y en qué grado lo hizo si es que la respuesta es afirmativa. Es decir, son esos objetivos específicos los que ayudarán, a la vez, a alcanzar el objetivo general y, en consecuencia, a la comprobación de las hipótesis tanto general como específicas, además de que de ello se obtendrán los elementos necesarios para formular, de ser el caso, la propuesta más viable para que la observación de los medios sirva de la manera más adecuada a comicios equitativos y aporte a la democracia en las elecciones.

## 2. ASPECTOS TEÓRICOS DEL MONITOREO DE MEDIOS, ELECCIONES Y DEMOCRACIA

### 2.1.1 DEMOCRACIA

Luigi Ferrajoli asienta que en el sentido común la democracia se concibe habitualmente, según el significado etimológico de la palabra, como el poder del pueblo de asumir las decisiones públicas, directamente o a través de representantes<sup>66</sup>.

Esa, dice Ferrajoli, esa la definición que puede llamarse formal o procedimental que atiende a las formas y procedimientos y es la tesis compartida por la mayoría de los teóricos de la democracia.

Alerta, sin embargo, que esa noción ya no es satisfactoria hoy en día, porque asegura que el respaldo popular ya no es suficiente para legitimar cualquier decisión y porque ignora el vínculo de la democracia política con todos los derechos constitucionales que sirven de límites o vínculos de contenido a la voluntad de las mayorías.

Esos derechos, en un concepto de democracia sustantiva, incluyen la libertad de expresión, de información, asociación y reunión, además de los derechos sociales y los derechos políticos, entre otros<sup>67</sup>.

Este es el nuevo paradigma de la democracia después de la Segunda Guerra Mundial y de que el fascismo y el nazismo se apoderaron del poder por las vías legales y se lo entregaron “democrática” y trágicamente a un jefe que suprimió la democracia<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Ferrajoli, Luigi, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, 2011, p. 27

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 30

<sup>68</sup> *Ibidem*, pp. 30 y 31

Ferrajoli concluye que la democracia es multidimensional, compuesta por una democracia política, asegurada por las garantías de los derechos políticos; una civil, asegurada por las garantías de los derechos civiles; una liberal, asegurada por las garantías de los derechos de libertad; y, una social, asegurada por las garantías de los derechos sociales<sup>69</sup>.

Para Norberto Bobbio, por su parte, hablar de democracia en los tiempos recientes significa que no es suficiente constreñir el concepto al derecho de participar en la toma de decisiones colectivas, ni la existencia de reglas procesales como la de las decisiones tomadas por mayorías.

Para este intelectual italiano,

*Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc.<sup>70</sup>*

Es decir, actualmente la definición del término democracia se ha enriquecido y ha ido incluyendo diversos elementos indispensables para garantizar dicha forma de gobierno y cierto estilo de vida, conforme al ideal que de ella se ha construido.

Sin duda alguna, Bobbio deja ver que para seleccionar entre una u otra alternativa real en una elección democrática, es necesario contar con una serie de derechos o libertades, como las de opinión y expresión, las que indisolublemente conllevan el derecho a estar informados. Sin el derecho a la información, difícilmente se puede concebir la posibilidad de elegir de manera razonada.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>70</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 11, p. 26.

A decir de María Amparo Casar, en la misma tesitura se encuentra otro de los importantes teóricos contemporáneos como es Robert Dahl, para quien

*un sistema político democrático es aquel que muestra la disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos sin distinciones políticas. Para ello es indispensable que se cumplan tres condiciones u oportunidades: a) que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para formular sus preferencias; b) que puedan manifestarlas públicamente entre sus partidarios y ante el gobierno, y c) que éste no las discrimine por su origen o contenido. A su vez, para que estas oportunidades se materialicen, son necesarias ciertas libertades y derechos<sup>71</sup>.*

Esas libertades o derechos, las precisa en el siguiente esquema:

<b>Oportunidad</b>	<b>Garantías institucionales</b>
Formular preferencias	Libertad de asociación Libertad de expresión Libertad de voto Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo Diversidad de fuentes de información
Manifestar las preferencias	Libertad de asociación Libertad de expresión Libertad de voto Elegibilidad para el servicio público Derecho a competir en busca de apoyo Diversidad de fuentes de información Elecciones libres e imparciales
Igualdad en la ponderación de las preferencias	Libertad de asociación Libertad de expresión Libertad de voto Elegibilidad para el servicio público Derecho a competir en busca de apoyo Diversidad de fuentes de información Elecciones libres e imparciales Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias

Aceves complementa en la misma línea:

<sup>71</sup> Casar, Amparo, *op. cit.*, nota 9, pp. 19 y 20.

*La información constituye un elemento sustantivo para el desarrollo de una sociedad democrática. Su importancia en el proceso de conformación en la decisión de un voto de calidad es incuestionable. Es decir, que el tipo y la clase de información que los medios suministran a los ciudadanos y la capacidad del Estado para propiciar el espacio público para la expresión y manifestación de opiniones políticas son indicadores del nivel democrático alcanzado por dicha sociedad<sup>72</sup>.*

Para Dahl (s/p), la democracia moderna está compuesta por distintos componentes o instituciones políticas, las cuales enumera así:

1. Cargos públicos electos.
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes.
3. Libertad de expresión.
4. Acceso a fuentes alternativas de información.
5. Autonomía de las asociaciones.
6. Ciudadanía inclusiva.

De la cuarta, se refiere en estos términos:

*Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley<sup>73</sup>.*

También en palabras de MAC (p 19), Linz define los sistemas democráticos como aquellos que permiten la libre formulación de preferencias políticas a través de la libertad de asociación, información y comunicación con el propósito de competir libremente y sin exclusiones por los cargos públicos, y para validar a intervalos regulares y por métodos no violentos la pretensión de gobernar.

---

<sup>72</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, pp. 2-3

<sup>73</sup> Dahl, Robert, *op. cit.*, nota 12, p. 77.

Como se puede apreciar, desde el punto de vista de este investigador también está presente el elemento de la libertad de información.

Por otra parte, hay que señalar que la democracia es asumida constitucionalmente en nuestro país y se configura como una forma de Estado, una forma de gobierno y una forma de vida fundada en el mejoramiento económico y social, a la vez que se sustenta en la representatividad de los ciudadanos en el ejercicio del gobierno<sup>74</sup>.

Para José René Olivos Campos democracia también es participación de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones de interés colectivo, pero al mismo tiempo son los votos para elegir a los gobernantes que los representen<sup>75</sup>.

### **2.1.2 DEMOCRACIA ELECTORAL**

Robert Dahl, acerca de la democracia electoral, manifiesta que todo ciudadano debe tener una oportunidad igual y efectiva de votar, y todos los votos deben contarse como iguales. Por tanto, agrega, si ha de realizarse la igualdad del voto, la consecuencia es que las elecciones deben ser libres e imparciales. Sin embargo, advierte, que: “Con todo, no basta con que las elecciones sean libres e imparciales. ¡Imaginemos la elección de representantes por un periodo de, digamos, veinte años! Si los ciudadanos han de conservar el control final de la agenda, las elecciones han de ser también frecuentes”<sup>76</sup>.

Ya lo deja ver también Amparo Casar cuando cita a Linz, quien, parafraseado, habla de los sistemas democráticos como aquellos donde se puede competir con libertad y sin restricciones por los cargos públicos, a intervalos regulares y de manera pacífica<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Olivos, José René, *op. cit.*, nota 5, p. 99.

<sup>75</sup> *Idem.*

<sup>76</sup> Dahl, Robert, *op. cit.*, nota 12, p. 84.

<sup>77</sup> Casar, María Amparo, *op. cit.*, nota 9, p. 19.

Sin embargo, repasa en que también los regímenes autoritarios y totalitarios suelen celebrar jornadas electorales y cuentan con partidos políticos, por lo que los sistemas electorales democráticos deben diferenciarse por la función que tienen los procesos comiciales. Al respecto, propone el siguiente cuadro<sup>78</sup>:

<b>Tipo de régimen y función de las elecciones</b>			
<i>Tipo de sistema político</i>	Democrático	Autoritario	Totalitario
<i>Tipo de elecciones</i>	Competitivas	Semicompetitivas	No competitivas
<i>Importancia en el proceso político</i>	Alta	Reducida	Mínima
<i>Posibilidad de elegir</i>	Alta	Limitada	Mínima
<i>Libertad de elegir</i>	Garantizada	Limitada	Anulada
<i>Posibilidad de alternancia</i>	Sí	No	No
<i>Legitimación del sistema político</i>	Sí	No se intenta casi nunca	Casi nunca o nunca

En las democracias, añade Amparo Casar, los procesos electorales son competitivos y más de un partido tiene posibilidades reales de llegar al poder; esto es, son el vehículo para acceder al poder.

Ahora bien, la politóloga mexicana abunda que para que se tengan elecciones realmente competitivas, las contiendas deben llegar una serie de requisitos mínimos, como son:

- Voto universal, libre y secreto.
- El principio de “un ciudadano, un voto”.
- Libertad de asociación y expresión.
- Condiciones de equidad en la competencia.
- Existencia de distintas opciones para el electorado<sup>79</sup>.

Aunque parezca una verdad de Perogrullo, Amparo Casar destaca que las democracias se valen de los sistemas electoral y de partido, y define al primero como el conjunto de reglas y procedimientos que regulan la forma en que los ciudadanos pueden expresar sus preferencias políticas y la manera en que los

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 168.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 169.

votos se traducen en asientos parlamentarios o en cargos de gobierno. Al segundo, lo define como el conjunto de organizaciones políticas que tienen el derecho de participar en las elecciones a través de la presentación de candidatos a los puestos de elección popular. Los sistemas de partidos están definidos fundamental, aunque no únicamente, por el número de partidos que los integran.

La importancia de los sistemas electorales y de partidos, subraya, deriva del hecho de que a través de ellos se accede y se distribuye el poder. Así de simple e importante<sup>80</sup>.

A lo anterior, solamente habría que agregar que la atribución de los partidos políticos a participar en elecciones ya no es exclusiva en nuestro país. Ahora hay que agregar las candidaturas independientes y las elecciones por usos y costumbres entre las comunidades indígenas.

A mayor abundamiento, el aspecto fundamental de las elecciones se relaciona con las reglas y la distribución del poder electoral. Dichas reglas y procedimientos constituyen el Sistema Electoral, mientras que también necesita de partidos políticos que postulen candidatos a puestos públicos y, en su caso, candidaturas ciudadanas que compitan, creando así el sistema de partidos.

### **2.1.3 EQUIDAD ELECTORAL**

La importancia de las elecciones en la democracia radica en el hecho de que éstas son la vía para acceder al poder y deben de contar con algunos requisitos mínimos para que sean competitivas: voto universal, libre y secreto; el principio de un ciudadano, un voto; libertad de asociación y expresión; condiciones de equidad en la contienda, y la existencia de distintas opciones para el electorado<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> *Idem*.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 257.

¿Qué son condiciones de equidad? De acuerdo con la Real Academia Española, equidad tiene algunas de las siguientes acepciones: 1. f. Igualdad de ánimo; 3. f. Justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva; y, 5. f. Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece<sup>82</sup>.

Al mismo tiempo, su etimología latina, *aequitas-atis*, indica que más que referirse a una igualdad de cosas o de haberes, alude a una “igualdad de ánimo”, imbuida de otros conceptos como la justicia, la igualdad social y la imparcialidad.

Esto nos habla de que la igualdad de condiciones en las contiendas electorales debe estar construida por todos esos elementos: igualdad, justicia e imparcialidad para realmente alcanzar su objetivo.

En resumen, equidad no es simplemente igualdad, toda vez que la igualdad no significa justicia ni proporcionalidad. Al menos así lo sostiene la organización internacional denominado ACE Project, Red de Conocimientos Electorales, para quien equidad significa literalmente “emparejando el terreno de juego”, en referencia al campo de fútbol, en donde ninguno de los oponentes estaría desfavorecido por correr cuesta arriba<sup>83</sup>.

Pero igualdad por sí sola, aclara, no comporta la equidad, por ejemplo, el hecho de que todos los partidos políticos, tanto los mayoritarios como los minoritarios, tengan un mismo beneficio como en el acceso a los medios o el acceso a prerrogativas económicas.

En consecuencia, en general no se acepta que un candidato o partido que sólo representa a una minoría tenga el mismo acceso a los medios como la radio y la televisión que los partidos mayoritarios, por lo que es necesario incluir el aspecto

---

<sup>82</sup> Real Academia Española, <http://dle.rae.es/?id=FzCUhhq>.

<sup>83</sup> Elecciones y medios de comunicación, op. cit., nota 62.

de la “equidad” entendida como la asignación de beneficios de manera proporcional conforme a la dimensión de cada partido político<sup>84</sup>.

Sin embargo, como la proporcionalidad tampoco resuelve del todo el problema, hay legislaciones como la mexicana en materia de prerrogativas públicas que utilizan fórmulas mixtas para asegurar la mayor equidad posible.

Así, verbi gratia, la fórmula utilizada por el Instituto Electoral de Michoacán para la asignación de las prerrogativas económicas para gasto ordinario de los partidos políticos comprende un porcentaje del 30 por ciento a distribuir en partes iguales, mientras que el otro 70 por ciento se distribuye en proporción a la votación obtenida en la elección anterior.

El caso concreto puede observarse en el Calendario de Prerrogativas para Actividades Ordinarias y Específicas 2015, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán con fecha de 28 de abril de 2015<sup>85</sup>.

María Amparo Hernández Chong Cuy, magistrada de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se pronunció sobre la equidad como “la promesa constitucional más importante en materia electoral”.

Así quedó asentado en el comunicado del 07 de marzo de 2015 emitido por el propio TEPJF, que recoge su opinión en el siguiente sentido: la Constitución no promete que un partido u otro resultará ganador, pero sí una contienda equitativa; por ello, el mayor reto que enfrentan los juzgadores es garantizar,

---

<sup>84</sup> *Idem*.

<sup>85</sup> *Calendario de Prerrogativas para Actividades Ordinarias y Específicas 2015*, <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/8552-calendario-de-prerrogativas-para-actividades-ordinarias-y-especificas-2015>

mediante sus sentencias, la existencia de condiciones de igualdad durante los procesos comiciales<sup>86</sup>.

#### **2.1.4 MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Como ya se mencionó, una competencia periódica y auténtica por el poder en igualdad de condiciones y en términos democráticos comprende variados aspectos. Uno esencial es el de contar con medios de comunicación libres, plurales e independientes que promuevan la democracia como forma de vida y, sobre todo, elecciones democráticas.

Ya sea como empresas privadas o públicas, los medios siempre han tenido un importante rol dentro de la sociedad, toda vez que la información que transmiten brinda a la gente elementos para la toma de decisiones políticas y, en general, de toda índole.

Para ello, exige un régimen de libertades de opinión, de prensa y de expresión, vinculados con el derecho humano a la información, consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual garantiza la libertad de “investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Dicha disposición, se ve complementada por el artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en el mismo sentido.

Se trata de un conjunto de libertades y derechos no solamente exigibles al Estado, sino también a los propios medios de comunicación, tal como puede inferirse del siguiente texto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), localizado en su página de Internet:

---

<sup>86</sup> *La equidad en la contienda es la promesa constitucional más importante en materia electoral: Chong Cuy*, <http://www.trife.gob.mx/fr/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/58/2015>

*El derecho al acceso a la información puede interpretarse dentro de los marcos jurídicos que respaldan la libertad de información en lo que respecta a la información que está en manos de los órganos públicos, o en un sentido más amplio, incluyendo además la información de que disponen otras partes, caso en el cual se vincula directamente a la libertad de expresión<sup>87</sup>.*

Para Francisco de Jesús Aceves, la legitimidad de las democracias representativas deriva de la emisión del sufragio por parte de los ciudadanos y, en consecuencia, es el voto más las condiciones en que se emite, lo que acredita la existencia de un sistema democrático<sup>88</sup>.

En sus trabajos, parafrasea a Bobbio al señalar que además de universal, secreto y directo, el voto democrático requiere la existencia y garantía de las libertades de opinión y expresión.

En su caso, Robert Dahl, enfatiza que otra condición indispensable de la democracia es la disponibilidad de información alternativa<sup>89</sup>.

Al respecto, la UNESCO abunda:

*Considérense las consecuencias de la votación de un electorado sin información; considérense las consecuencias de la deformación o manipulación de la información en tiempos de crisis política o de conflicto étnico. La libertad de información promueve un genuino sentido de apropiación en el seno de la sociedad, otorgando así un significado al concepto de ciudadanía<sup>90</sup>.*

Lamentablemente, pese a la democratización empujada en México por la sociedad civil desde los 80, una gran parte de los medios en el país se ha doblegado al poder político, por amenazas, presiones, afinidad ideológica o por

---

<sup>87</sup> *El acceso a la información, op. cit.*, nota 31.

<sup>88</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 1.

<sup>89</sup> *Dahl, Robert, op. cit.*, nota 12, p. 86.

<sup>90</sup> *El acceso a la información, UNESCO, op. cit.*, nota 31.

una complicidad basada en fines económicos y financieros. Hay, vale decirlo, algunas escasas, pero muy honrosas excepciones.

Históricamente, la mayoría de los medios en el país ha dado muestras de inequidad y parcialidad en las contiendas electorales.

Así lo empezaron a evidenciar los primeros estudios realizados sobre la cobertura informativa en los comicios.

Francisco de Jesús Aceves exhibe que en el año de 1988 los noticieros de televisión dieron una cobertura del 91.7 por ciento del espacio total al candidato priísta, por un 3.4 por ciento al panista y apenas un 1.8 por ciento al abanderado del Frente Democrático Nacional<sup>91</sup>. La desproporción, como salta a la vista, es más que evidente.

Trejo Delarbre, otro de los primeros académicos en estudiar el desempeño de los medios en los procesos electorales, brinda las mismas cifras, salvo para el FDN, al cual atribuye el 3.9 por ciento de la cobertura mediática, lo que aun así continúa siendo una difusión prácticamente inexistente<sup>92</sup>.

En los medios escritos los números tendían a ser un poco más equilibrados, pero sin dejar de ser inequitativos en la difusión. Al PRI, le otorgaron el 54.8 por ciento de la difusión, por 12.3 del panista y 17.3 del FDN<sup>93</sup>.

Tal escenario, fue lo que motivó los primeros análisis sobre el comportamiento de los medios en el ámbito académico y aunque no representaban un monitoreo propiamente dicho, ya que los resultados eran publicados con posterioridad a las elecciones, “se convirtieron en una sólida prueba documental, que evidenciaba el carácter profundamente inequitativo y desigual con el que los medios, impresos y

---

<sup>91</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 3, p. 102.

<sup>92</sup> TREJO DELARBRE, Raúl, *op. cit.*, nota 2, p. 297.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 226.

electrónicos, habían realizado la cobertura informativa de las campañas presidenciales”<sup>94</sup>.

Ello, a su vez, mueve a la sociedad civil organizada a iniciar la vigilancia de los medios de comunicación para tratar de incidir directamente sobre la conducta de éstos.

La idea era “inhibir los abusos e inequidades”, especialmente los cometidos por la radio y la televisión, diría Sergio Aguayo<sup>95</sup>.

Organismos internacionales como el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales han intentado explicar los factores de la imparcialidad. En un informe elaborado por una delegación que visitó nuestro país durante el año de 1997, señalaría: “los medios de comunicación en México están atravesando una transición y todavía afrontan problemas como la autocensura, la intimidación de periodistas, pagos legales e ilícitos para una cobertura favorable, y excesiva dependencia de ingresos provenientes de la publicidad del gobierno”<sup>96</sup>.

Ha externado también su preocupación debido a que los altos límites de gasto de campaña daban ventaja al partido con más recursos, el partido gobernante.

Enrique Guinsberg expone que los medios “son un poderoso aparato educativo, no en el limitado sentido de suministro de conocimientos y de información, sino en el mucho más importante y profundo de orientación y formación hacia una forma de vida: transmitiendo en suma una ideología, educando para la creación y mantenimiento del tipo de hombre necesario para la estructura dominante”<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 3.

<sup>95</sup> Aguayo, Sergio, y Acosta, Miguel, *op. cit.*, nota 25, p. 21.

<sup>96</sup> *La objetividad de los medios de comunicación en México*, *op. cit.*, nota 40.

<sup>97</sup> Guinsberg, Enrique, *Control de los medios, control del hombre*, 3ª ed., México, Plaza y Valdés, 2005, p. 43.

Su naturaleza los hace convertirse en uno de los poderes fácticos dentro de la compleja trama de los procesos políticos y sociales. A partir de su propia visión e intereses, construyen, ocultan o crean sus propias realidades.

Ferrajoli insta a reconocer a los medios como un poder y, como tal, debe estar sometido como cualquier otro, de manera por ejemplo que se impida su acumulación en formas absolutas<sup>98</sup>.

A su juicio, una primera regla a aplicársele es su sujeción a la ley, a límites y vínculos idóneos para garantizar la libertad de información, del mismo modo que el derecho de todos, además del interés público, a una información libre e independiente. La segunda regla es la separación de poderes, que es, al fin, la vieja receta de Montesquieu, que no puede dejar de extenderse al “cuarto poder” que es la prensa y, en especial la televisión, para que esa realmente “cuarto”, es decir, independiente no sólo del poder político, sino también del poder económico de la propiedad<sup>99</sup>.

Raúl Trejo Delarbre los cataloga como “Poderes salvajes; mediocracia sin contrapesos” e incluso señala: “Las empresas de comunicación siempre son poderes de hecho, influyentes sobre los asuntos públicos y con agendas que no necesariamente corresponden a los intereses de la sociedad”. Pero el problema con los medios, añade, es la ausencia de contrapesos, por lo que una de las soluciones es la autorregulación<sup>100</sup>.

En cuanto al tema de los medios y los procesos políticos, destaca la influencia de los medios en la política y particularmente su papel en las contiendas electorales.

---

<sup>98</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 66, p. 102.

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> TREJO DELARBRE, Raúl, *op. cit.*, nota 6.

Tan es así que para muchos expertos las campañas se ganan en los medios, tal como lo asegura el “Informe mundial sobre la comunicación”, elaborado por la UNESCO/CINDOC<sup>101</sup>.

Enrique Sánchez Ruiz comenta al respecto: “Es claro que si lo aparentemente fundamental de la democracia son las elecciones, lo primero que viene a la mente, con respecto a un posible papel de los medios de comunicación en la democracia, son las campañas electorales mediáticas. Es también perfectamente claro que en la actualidad las campañas electorales ya no consisten en grandes manifestaciones masivas con discursos elocuentes, sino principalmente en el uso mercadotécnico de los medios de difusión y las industrias de la imagen”<sup>102</sup>.

Precisamente por ese motivo, es que los medios son objeto de seguimiento y análisis tanto cuantitativo y cualitativo que –como cualquier factor de poder- no está libre de críticas y sospechas.

En otras palabras y por todo lo que revisten, los medios de comunicación “son esenciales para conducir elecciones democráticas. Una elección libre y justa no solamente se trata de la emisión de un voto en condiciones adecuadas, sino también de contar con la información más relevante de los partidos, políticas, candidatos y del propio proceso electoral a efecto de que los electores estén en condiciones de hacer una selección informada”, según la red especializada de conocimientos electorales ACE (Administración y Costo de Elecciones)<sup>103</sup>.

Y añade: “Una elección democrática sin libertad de los medios de comunicación encierra una contradicción”.

---

<sup>101</sup> Maherzi, Lotfi, *Informe mundial sobre la comunicación*, Madrid, UNESCO/ Acento Editorial, 1999, p. 258.

<sup>102</sup> Sánchez Ruiz, Enrique, *Medios de comunicación y democracia*, Bogotá, Norma, 2005, p. 75

<sup>103</sup> *Elecciones y medios de comunicación*, *op. cit.*, nota 62.

No obstante, abunda, a efecto de asegurar esta libertad es necesario cierto grado de regulación.

En ese sentido, Miguel Carbonell sostiene que un Estado democrático debe preservar el valor del pluralismo mediático<sup>104</sup>.

Aceves González resume también que “el monitoreo de los medios acerca de la cobertura informativa de los procesos electorales se encuentra indisolublemente ligado con el tema de la calidad de la democracia. En las democracias representativas, su legitimidad deriva de la emisión del sufragio por parte de los ciudadanos: Es el voto y las condiciones en que se emite lo que acredita la existencia de un sistema democrático”.

En las elecciones, afirma, el propósito fundamental del monitoreo es vigilar y evidenciar públicamente el tipo de cobertura que los medios en general y cada medio en particular otorgan a los candidatos y partidos durante la competencia electoral, con el objeto de impulsar el desarrollo de elecciones democráticas.

Luego, como ya se estableció anteriormente, remata parafraseando a un destacado teórico:

“En su definición mínima de democracia, Bobbio plantea que además del cumplimiento estricto de las características de voto (universal, secreto, alternativas de elección) requiere de la existencia y garantía de los derechos de libertad de opinión y de expresión de la propia opinión, requisitos que a su juicio constituyen una condición. A estas condiciones Robert Dahl adiciona la disponibilidad de información alternativa y la libertad de asociación”<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> CARBONELL, Miguel, *Transición a la democracia y medios de comunicación*, Aguascalientes, Bozzeto, 2002, p. 89.

<sup>105</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 2.

Por si no fuera suficiente, “el sustento de la democracia es la presencia de ciudadanos informados y críticos”, dice Gilberto Guevara Niebla.

Por supuesto que a algunos medios no les gusta que se les vigile y se les monitoree, señalan Aceves González y José Antonio Crespo.

En síntesis, “una democracia estable, sólida, que tenga la expectativa de asentarse de forma permanente, debe contar con el concurso y la participación entusiasta de los medios de comunicación”, según Miguel Carbonell<sup>106</sup>.

Así, se infiere que el monitoreo puede ser una actividad que ayude a la autorregulación de los medios, sin conculcar la libertad de expresión, derecho infaltable en un Estado democrático; además de fomentar el derecho de la ciudadanía a estar mejor informados, de acuerdo a lo establecido en el Informe de la Comisión internacional para el estudio de los problemas de la comunicación.

Es decir, aquí entran en juego principios fundamentales consagrados en la legislación internacional como son los derechos a la libertad de expresión ya la libertad de información, además del derecho a participar en el gobierno, mediante elecciones. Principios contenidos en los artículos 19 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, signada en el marco del Pacto de San José, Costa Rica.

Antes de concluir, es insoslayable asentar que tanto Aceves González como José Antonio Crespo coinciden que para que el monitoreo realmente incida en los procesos político-electorales y se estimule la equidad, son necesarias dos condicionantes: la difusión masiva de sus resultados y que esta publicación se dé durante el desarrollo mismo de la contienda electoral.

---

<sup>106</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 104, p. 5.

“De esta manera, a lo largo del proceso electoral de 1994 se difundieron a través de los medios reportes con los resultados de los monitoreos realizados por el IFE y Alianza Cívica. Se pudo constatar que entre el primero y el último se registran modificaciones sustanciales respecto a la distribución del espacio informativo entre los diversos partidos”, expresa Aceves González<sup>107</sup>.

Respecto al marco legal del monitoreo en Michoacán, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), en sus lineamientos emitidos, marcan quiénes serán sujetos del monitoreo de medios y los medios a monitorear, las características del monitoreo –cuantitativo y cualitativo-, teniendo como parámetro principal que “toda la información, motivo del monitoreo, deba tener una acción directa (beneficio, perjuicio o mera información) sobre el partido político, coalición, precandidato o candidato del que se habla”<sup>108</sup>. E instruye a la empresa contratada a “rendir informes semanales, quincenales y mensuales”.

Sin embargo, en su numeral vigésimo tercero, de la Publicación de los Informes, asienta que “una vez concluido el proceso electoral, los informes serán publicados en el portal de Internet del Instituto Electoral de Michoacán y, en su caso, en los diarios de mayor circulación en el Estado”.

En otras palabras, aunque el objetivo segundo del citado acuerdo pretende lograr la “equidad en la difusión de los actos de propaganda electoral”, lo cual supondría su difusión masiva y que ésta se haga durante las distintas etapas de la competencia electoral, la publicación de los informes se plantea a posteriori de la contienda.

---

<sup>107</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 2.

<sup>108</sup> *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, op. cit.*, nota 64.

Por un lado, la equidad en la difusión parece ir en un segundo término, precedida del propósito fiscalizador. Por otro, la publicación de los resultados del monitoreo es ordenada una vez pasado el proceso electoral.

De ahí que surja la interrogante acerca de ¿cuánto pudo el monitoreo de medios contratado por el IEM contribuir a la equidad en la cobertura mediática, durante el proceso electoral local ordinario de 2011? Especialmente, si sus resultados no son conocidos por la sociedad.

Otra pregunta que surge aquí es ¿cuál ha sido la participación de las organizaciones de la sociedad civil respecto a practicar el monitoreo como un instrumento de vigilancia ciudadana para empujar hacia procesos electorales más democráticos, en un contexto en el que la intervención de los medios de comunicación implica un considerable impacto?

Sin embargo, es cierto que las asociaciones dedicadas a esta actividad tendrían que contar con estímulos y apoyos suficientes para llevar a cabo el monitoreo, dada la gran cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que se ocupan en su realización.

Asimismo, el IEM deberá sopesar para las siguientes elecciones locales la viabilidad de expandir los alcances y la contribución del monitoreo de medios en un contexto nuevo, independientemente de que priorice el propósito fiscalizador.

## **2.1.5 LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

La libertad de expresión supone el derecho de comunicar libremente, de manera directa o a través de cualquier medio de difusión, las ideas, las opiniones y las noticias<sup>109</sup>, define Mariana Cendejas.

---

<sup>109</sup> Cendejas Jáuregui, Mariana, *El derecho a la información. Delimitación conceptual*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, p. 6, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/15/art/art1.htm>

No está por demás recordar que este derecho se encuentra ligado, y hasta cierto punto, en contraposición al derecho a la información.

Para Robert A. Dahl, la libertad de expresión no sólo significa que alguien tenga el derecho a ser oído. Presupone también que alguien tiene el derecho a escuchar lo que otros tengan que decir.

Según el mismo pensador, además la libertad de expresión se requiere, en primer lugar, para que los ciudadanos puedan participar efectivamente en la vida política. Es decir, pregunta dicho autor: ¿cómo pueden los ciudadanos hacer que sus distintas perspectivas sean conocidas y persuadir a sus conciudadanos y a sus representantes de que las adopten si no pueden expresarse libremente sobre todas las cuestiones que afectan a la dirección del gobierno? Y si han de tomar en consideración los puntos de vista de los otros, deben estar en condiciones de escuchar lo que otros tengan que decir<sup>110</sup>.

Asimismo, señala que para acceder a la competencia cívica, los ciudadanos precisan de oportunidades para expresar sus propios puntos de vista; para aprender unos de otros; para entablar discusiones y deliberaciones; para leer, escuchar e inquirir a los expertos, a los candidatos políticos y a las personas en cuyo juicio confían, y para aprender por otros medios que se sustentan sobre la libertad de expresión.

Finalmente, asegura, sin la libertad de expresión los ciudadanos en seguida acabarían perdiendo su capacidad de influir en la agenda de las decisiones políticas, y que los ciudadanos silenciosos pueden ser súbditos perfectos de un gobernante autoritario; serían un desastre para la democracia<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Dahl, Robert., *op. cit.*, nota 12, p. 85.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

Poniendo como ejemplo el caso de su patria, Italia, Luigi Ferrajoli señala que pueden estar consagradas las libertades de prensa y de información, sin embargo, “dentro de los grandes medios de información no se dan garantías del ejercicio independiente de la misma libertad, ni, por consiguiente, del derecho de los ciudadanos a una información no condicionada por relaciones impropias de subordinación”<sup>112</sup>.

### **2.1.6 DERECHO A LA INFORMACIÓN**

El derecho a la información es un derecho fundamental, ya que se trata de un derecho subjetivo que garantiza a la persona el acceso a una información que constituye para ella un bien jurídico<sup>113</sup>.

La anterior es una definición de Mariana Cendejas Jáuregui, quien añade que el derecho a la información busca garantizar a la sociedad información veraz y oportuna como elemento indispensable en el Estado democrático y plural.

También menciona que la doctrina del derecho a la información pretende constituir un nuevo impulso a la doctrina liberal en materia de información, de acuerdo con su función social y con la transformación del Estado de derecho tradicional en un Estado social<sup>114</sup>.

Cendejas Jáuregui atribuye el nacimiento del derecho a la información como consecuencia de una reflexión crítica dentro del pensamiento liberal y democrático sobre los problemas sociopolíticos originados por la aplicación de la libertad de información en el contexto social surgido de la Segunda Guerra Mundial, donde dicha libertad fue solamente un derecho para el informador y la empresa informativa; permitiendo que la información y los medios de comunicación social estén sometidos a los imperativos del mercado y, por ende, a

---

<sup>112</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 66, p. 61.

<sup>113</sup> Cendejas Jáuregui, María, *op. cit.*, nota 109, p. 22

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 16.

criterios mercantiles, lo que no impidió la interferencia del Estado en la información para lograr su control<sup>115</sup>.

Sergio López-Ayllón, a su vez, destaca que el derecho a la información está contenido originalmente en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de estar plasmado en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, además de otros ordenamientos como la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>116</sup>.

Este derecho, comenta, incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no sólo a la búsqueda y difusión, sino también a la recepción de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.

Para López-Ayllón también refiere que este derecho se puede entender respecto del Estado, traducido en la transparencia y rendición de cuentas, pero también respecto de los medios de comunicación, para conseguir la independencia de los medios frente a los centros de poder político y económico<sup>117</sup>.

Al igual que la libertad de expresión, la disponibilidad de fuentes de información, alternativas e independientes, es exigible por algunos de los criterios democráticos básicos, asegura Robert A. Dahl.

¿Cómo es posible que los ciudadanos adquieran la información que precisan para comprender los diferentes asuntos si el gobierno controla todas las fuentes

---

<sup>115</sup> *Idem*.

<sup>116</sup> López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información como derecho fundamental*, pp. 160, 161 y 168, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/7/5.pdf>

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 177.

importantes de información o, lo que es lo mismo, si un único grupo goza de un monopolio informativo?, cuestiona el autor de *La Democracia*<sup>118</sup>.

A su juicio, los ciudadanos deben, pues, tener acceso a fuentes de información alternativas, que no estén bajo el control del gobierno o dominadas por cualquier otro grupo o concepción política específica.

Al efecto, invita a considerar los requisitos de la participación efectiva y la posibilidad de influir en la agenda: ¿cómo podrían los ciudadanos participar efectivamente en la vida política si toda la información que pueden obtener proviene de una única fuente, el gobierno, por ejemplo, o, para el caso, un partido, facción o interés único?<sup>119</sup>

Tan primordial resulta la existencia de un derecho a la información en una democracia, y más por supuesto en un proceso electoral, que Ferrajoli considera que la total ausencia de garantías de la información es un factor de crisis para la democracia política. Para este autor, controlando la información, cita a Condorcet, el poder político persigue la homologación ideológica y política, haciendo que “los ciudadanos no aprendan nada que no sirva para confirmarles en las opiniones que sus gobernantes quieren suscitar en ellos”<sup>120</sup>.

Aporta al mismo tiempo otra perspectiva interesante con relación a que no solamente debe existir un derecho a la información, que para él muchas veces no lo hay, sino que existe también un derecho negativo que debe garantizarse para que las personas no sean desinformadas<sup>121</sup>. Una garantía contra la desinformación y la manipulación.

---

<sup>118</sup> Dahl, Robert, *op. cit.*, nota 12, p. 86.

<sup>119</sup> *Idem.*

<sup>120</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 66, pp. 61 y 63.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 80.

## 2.1.8 MONITOREO DE MEDIOS

El monitoreo de medios examina si la cobertura de los asuntos de los candidatos electorales, gubernamentales y políticos es suficiente y libre de prejuicios, inexactitudes y otros factores que pueden socavar la verdadera decisión política en la jornada electoral<sup>122</sup>, conforme a Patrick Merloe y Robert Norris.

Los mismos autores señalan que: “En su nivel más básico, el monitoreo de medios para promover elecciones democráticas consiste en una observación independiente, imparcial del comportamiento de los medios durante el período electoral”.<sup>123</sup>

Asimismo, según el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC), consiste en la captación y sistematización de lo que se difunde a través de los medios de comunicación: prensa escrita, radio, televisión e Internet.

Puede decirse que el monitoreo de medios tiene una doble vertiente, por un lado, el seguimiento a los contenidos informativos de programas de noticias y opinión, y, por otro, de las pautas publicitarias (los anuncios pagados sobre bienes y/o servicios) o de propaganda (la difusión pagada de ideas y propuestas políticas, religiosas, etcétera).

Sobre su utilidad, la académica Ángels (sic) Jiménez (Universidad de Barcelona, 2003) señala, aunque desde un enfoque del monitoreo más como industria:

El fruto de su labor permite a quienes contratan estos servicios:

- Conocer con rapidez las noticias de las que son objeto.

---

<sup>122</sup> Norris, Robert, y Merloe, Patrick, *Monitoreo de los medios para promover elecciones democráticas*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2002.

<sup>123</sup> *Ídem*.

- Estar al corriente de las informaciones que por alguna razón les son de interés.
- Utilizar la información como valor estratégico en beneficio propio, y
- Reducir el riesgo de error en la toma de decisiones<sup>124</sup>.

En síntesis, sirve básicamente para saber qué se dice de alguien en particular, así como lo que se dice de su competencia y “conocer el tratamiento periodístico de la información”, con el fin de dar respuesta inmediata, planear estratégicamente y verificar el impacto de acciones<sup>125</sup>, según el Consejo para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONNEIC).

Para Francisco de Jesús Aceves González, el monitoreo de medios se remonta a los primeros análisis realizados en las aulas universitarias, es decir en el ámbito académico: “Se trató de un ejercicio metodológico basado en el análisis de contenido, con el propósito principal de describir la distribución que del espacio y los géneros informativos otorgaban (los medios) a los diversos actores del proceso electoral (candidatos, partidos, instituciones electorales)”<sup>126</sup>.

En seguida, agrega, adquiere mayor relevancia cuando la actividad es ejercida por grupos de la sociedad civil, tal es el caso de Alianza Cívica, para transformarla en un “instrumento de supervisión y vigilancia ciudadana”, durante las elecciones federales de 1994. Con una metodología elaborada por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica realiza monitoreos en diversas entidades de la República, con el objetivo de realizar una observación integral del proceso electoral y constituirse en “una acción propositiva ante la ausencia de mecanismos para garantizar la equidad en la cobertura de medios de comunicación”.

---

<sup>124</sup> Jiménez, Ángels, *op. cit.*, nota 59.

<sup>125</sup> *Comunicación y democracia*, México, Consejo para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC), 1992.  
<http://www.coneicc.org.mx/?contenido=noticias.html>

<sup>126</sup> Aceves González, Francisco De Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 3.

En 1994, relata, el Instituto Federal Electoral (IFE, ahora Instituto Nacional Electoral<sup>127</sup>) en el marco de la reforma electoral del 3 de junio incluyó en el artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el mandato de establecer contacto “con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables a los noticieros sobre las actividades de campaña de los partidos políticos”<sup>128</sup>.

A partir de ahí, se da lo que el citado autor denomina “institucionalización del monitoreo”, donde el IFE se apropia de dicha actividad, antes exclusiva de la sociedad civil organizada y de la academia.

Ángels Jiménez, por su parte, refiere el monitoreo de medios como un sector industrial emergente, “se trata de un sector en expansión, integrado por empresas cuya actividad es la recuperación de información periodística con el fin de llevar a cabo, para sus clientes, aquello que deberían hacer por sí mismos, pero que por motivos de falta de tiempo o infraestructura, les resulta imposible”<sup>129</sup>.

La académica, por supuesto, se enfoca al monitoreo de medios como una actividad comercial naciente, en virtud de la creciente demanda de los clientes y destinatarios de esa actividad, entre los que están áreas o gabinetes de comunicación, sean de la administración pública o del sector privado; partidos políticos y sus candidatos, así como empresas, instituciones y organismos, entre otros.

## **2.1.9 DERECHO Y LEGISLACIÓN**

---

<sup>127</sup> En virtud de la reforma constitucional en materia electoral del año 2014.

<sup>128</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 4.

<sup>129</sup> Jiménez, Ángels, *op. cit.*, nota 59.

Dado que el objeto de estudio de la presente investigación involucra la norma jurídica y su diseño, es necesario definir lo que es la legislación o lo que es propiamente el Derecho.

Para ilustrar la relación entre el derecho y la democracia, se puede citar a Luigi Ferrajoli, parafraseado por Perfecto Andrés Ibáñez, respecto a que “el derecho positivo no implica la democracia”, pero en cambio, ésta “implica necesariamente el derecho”<sup>130</sup>.

Andrés Ibáñez lo explica así: este derecho está integrado por los derechos fundamentales de todas las personas de carne y hueso, con su correspondiente régimen de garantías. De ahí que la precisa consagración normativa de los primeros y la real efectividad de las segundas representan el auténtico momento de la verdad de la democracia (la democracia sustancial).

Conforme al Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche, consultado en la Biblioteca Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Derecho es:

*La reunión o el conjunto de reglas que dirigen al hombre en su conducta para que viva conforme a la justicia, o el arte de lo equitativo y lo razonable, esto es, el arte que contiene los preceptos que nos enseñan a distinguir lo justo de lo que no lo es, para que en los diferentes negocios que ocurren todos los días podamos dar a cada uno lo que es suyo. El derecho es diferente de la jurisprudencia y de la justicia: la justicia es una virtud; el derecho es la práctica de esa virtud; y la jurisprudencia, la ciencia de este derecho.*<sup>131</sup>

Para Ferrajoli, sin embargo, el derecho debe superar el paradigma paleo-positivista como fuente suprema e ilimitada del derecho, sin una ley supraordenada a la ley. La omnipotencia de la ley debe desaparecer con la

---

<sup>130</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 66, p. 9.

<sup>131</sup> Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/364/14.pdf>

afirmación de la constitución como norma suprema a la que todas las demás están rígidamente subordinadas. Eso hace que la legalidad esté condicionada y disciplinada por vínculos jurídicos no sólo formales, sino también sustanciales, ya no simplemente un producto del legislador sino también planeamiento jurídico de la calidad de la propia producción legislativa y, por consiguiente, un límite y un vínculo al legislador<sup>132</sup>.

Ferrajoli agrega que el sistema de normas metalegales de las actuales constituciones rígidas no se limita a regular las formas de producción del derecho mediante normas sustanciales sobre la producción como son, en particular, las que enuncian derechos fundamentales<sup>133</sup>.

Por otra parte, conviene tener presente lo que es el proceso legislativo, que puede ser definido como la serie de pasos mediante los cuales el Poder Legislativo modifica un ordenamiento o expide una ley.

Como es sabido, la organización constitucional de México se basa en la división de poderes, es decir, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial<sup>134</sup>. De entre ellos, es precisamente el Legislativo el encargado de la producción de las leyes, como su propio nombre lo indica.

El artículo 50 de la Constitución establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Conforme al artículo 70, toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto.

Según la doctrina, los pasos del proceso de creación de las leyes suelen ser seis, aunque hay quienes hablan de cinco o hasta de siete. Según los órganos

---

<sup>132</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 66, p. 33

<sup>133</sup> *Idem.*

<sup>134</sup> Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de gobierno de la Cámara de Diputados, citando al maestro Eduardo García Máynez, las etapas son:

- a) Iniciativa,
- b) Discusión,
- c) Aprobación,
- d) Sanción,
- e) Publicación,
- f) Iniciación de la vigencia.

De esa forma, se tiene que el Derecho es el producto de la elaboración de la Ley, que como se señaló es elaborada por el Poder Legislativo representado por el Congreso de la Unión, que legisla a favor de la sociedad para que ésta pueda desarrollarse armoniosamente y realizarse.

### **2.2.1 FISCALIZACIÓN**

Toda vez que una de las variables tomadas en consideración es el monitoreo de medios con propósitos de fiscalización de los gastos de propaganda de los candidatos, partidos y/o coaliciones, es importante tener claro el significado de dicho término.

El Diccionario de la Real Academia Española (RAE) ofrece las siguientes acepciones del verbo fiscalizar: *1. tr. Hacer el oficio de fiscal. 2. tr. Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien.*<sup>135</sup>

En este caso, la segunda acepción es la que nos ayuda a ir desentrañando el vocablo.

---

<sup>135</sup> Real Academia Española, *op. cit.*, nota 82, <http://lema.rae.es/drae/?val=fiscalizar>

Por su parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada el 18 de junio de 2010, en su artículo 2, fracción X, define el término fiscalización como: La facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública<sup>136</sup>.

Es decir, se puede resumir que fiscalizar es la acción de revisar y evaluar el gasto de recursos públicos, lo que equivale a una auditoría de los recursos económicos o financieros, su entrada y, principalmente, su salida.

### **3. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN**

La metodología a utilizar para la presente investigación tendrá un enfoque cualitativo o fenomenológico, por los procedimientos y técnicas en que se apoyará para la comprobación de las hipótesis empleadas, ya que la investigación se centra en un estudio de caso, en virtud de que el objeto de estudio es el monitoreo de medios impresos realizado en las elecciones locales de Michoacán 2011 y su contribución a la equidad y, por consecuencia, a la democracia electoral.

Para soportar la aseveración anterior, es necesario recordar que, a diferencia de la investigación positivista, la cualitativa no se apoya en instrumentos o técnicas para obtener mediciones estadísticas.

En este caso, el tipo de investigación es cualitativa porque busca la comprensión del problema planteado a través de métodos cualitativos como el análisis e interpretación tanto del marco legal del monitoreo de medios como de los resultados del propio monitoreo, con el fin de poder describir el fenómeno y su naturaleza, a la luz de las hipótesis expuestas.

---

<sup>136</sup> Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, DOF 18-junio-2010, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Al tratarse de una investigación cualitativa, el procedimiento a aplicar será inductivo, es decir, buscará obtener conclusiones o *leyes universales* a partir del estudio de un caso particular.

En palabras de Lourdes Münch, el método inductivo o estudio de caso significa que “a partir de la observación y estudio de una situación particular que se ha presentado en la realidad, se obtienen conclusiones e inferencias de carácter general”<sup>137</sup>.

En tanto investigación cualitativa, es descriptiva, ya que trata de exponer las características de una situación o fenómeno.

Posee además una parte explicativa, toda vez que trata de hacer comprensible la situación o el fenómeno estudiado.

Con relación al periodo en que se efectúa, se trata de una investigación transversal o también denominada transeccional, ya que el caso en cuestión se sitúa en un momento determinado en el tiempo.

Las técnicas de recopilación de la información a las cuales se recurrirá serán las siguientes:

- Documental. Se basa en la consulta bibliográfica y posiblemente hemerográfica. Comprende tanto aquellos estudios u obras escritas referidas al tema de estudio, el monitoreo de medios en las elecciones locales de Michoacán 2011 y su contribución a la democracia, tales como la normatividad legal relativa al caso abordado.

---

<sup>137</sup> Münch, Lourdes y Ángeles, Ernesto, *Métodos y Técnicas de Investigación*, México, ed. Trillas, 2012, p. 33.

Esta técnica se aplicará a las diferentes variables manejadas tanto en los objetivos como en las hipótesis, tales como:

- El monitoreo de medios implementado por la autoridad electoral y enfocado a la fiscalización del gasto de candidatos y partidos políticos durante las campañas electorales, en la cual su objetivo es más la vigilancia del gasto de los recursos en los medios y la aplicación de sanciones relacionadas con los procedimientos respectivos;
- El monitoreo de medios tradicional realizado por la sociedad civil organizada, cuyos resultados han sido dirigidos más a influir directamente sobre el comportamiento de los medios de comunicación, durante las campañas electorales, con lo que contribuye en mayor medida a la equidad y a la democracia electoral, al exponer el comportamiento de los medios a una sanción de tipo moral frente a la opinión pública, ciudadanía y los electores;
- La difusión masiva de los resultados del monitoreo de medios durante las campañas electorales, como una característica que contribuye a que los propios medios de comunicación autorregulen su conducta al quedar expuesto su comportamiento a los ojos de la opinión pública.
- La publicación de los resultados del monitoreo de medios de las campañas electorales en el transcurso mismo del proceso electoral, como el factor que deja al descubierto de la opinión pública, ciudadanía y los propios electores la tendencia de cada medio de comunicación, mismo que ante la sanción moral de éstos es más proclive a mostrarse más imparcial.

- Análisis de contenido o análisis de datos. Al efecto, será útil el análisis e interpretación de datos cuali-cuantitativos que conlleva la investigación desarrollada.

De acuerdo con José Luis Piñuel, el análisis de contenido es el conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados y que, basados en técnicas de medida, a veces cuantitativas (estadísticas basadas en el recuento de unidades), a veces cualitativas (lógicas basadas en la combinación de categorías), tienen por objeto elaborar y procesar datos relevantes sobre las condiciones que puedan darse para su empleo posterior<sup>138</sup>.

En otras palabras, es revelar el “sentido latente” en todo mensaje que se comunica<sup>139</sup>.

Para descubrir ese sentido, hay que seleccionar primero la comunicación a estudiar, la utilización de categorías, unidades de análisis y la selección del sistema de recuento o de medida, según el autor ya mencionado.

Así, esta técnica servirá particularmente para las siguientes variables:

Por un lado, está el análisis del diseño normativo jurídico relacionado con el tema del monitoreo de medios, conforme a su institucionalización en las leyes electorales del país. Para este caso, es necesario señalar que se atenderá a un tipo de análisis o interpretación previsto por la propia Ley, en este caso el propio Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, mismo que en su artículo 2, párrafo tercero, establece que: “La interpretación de este Código se hará conforme a los criterios gramatical,

---

<sup>138</sup> Piñuel, José Luis, *Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, p. 2.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 4.

sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución General<sup>140</sup>.

Por otro, están los resultados que arroja el monitoreo de medios, consistentes en la medición cuali-cuantitativa de los espacios dedicados por los medios de comunicación a los candidatos y sus partidos, así como la carga positiva, negativa o neutra que se imprime a los mismos.

- El monitoreo de medios implementado por la autoridad electoral enfocado a la fiscalización del gasto de candidatos y partidos políticos durante las campañas electorales.
- El monitoreo de medios tradicional realizado por la sociedad civil organizada, dirigido a influir directamente sobre el comportamiento de los medios de comunicación, durante las campañas electorales.
- De igual manera será útil para el momento de estudiar el diseño jurídico que se dio al monitoreo de medios dentro de la legislación electoral.

#### **4. EL TIPO Y CARACTERÍSTICAS DEL MONITOREO DE MEDIOS EN LAS ELECCIONES ORDINARIAS LOCALES DE MICHOACÁN 2011**

##### **4.1 ANÁLISIS DEL DISEÑO JURÍDICO, OBJETIVOS Y RESULTADOS DEL MONITOREO EN LAS ELECCIONES LOCALES MICHOACÁN 2011**

Conforme al primero de los objetivos específicos, en este capítulo se habrá de determinar y analizar cuál fue el diseño jurídico del monitoreo de medios realizado en las elecciones locales de Michoacán del año 2011; sus objetivos, de

---

<sup>140</sup> Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, PO 29-junio-2014, [http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo\\_legislativo/C%C3%93DIGO\\_ELECTORAL\\_DEL\\_ESTADO\\_DE\\_MICHOAC%C3%81N\\_\\_29\\_DE\\_JUNIO\\_DE\\_2014.pdf](http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/C%C3%93DIGO_ELECTORAL_DEL_ESTADO_DE_MICHOAC%C3%81N__29_DE_JUNIO_DE_2014.pdf)

acuerdo con la configuración que se le dio dentro del entramado jurídico de la legislación electoral, y los resultados que arrojó.

Toda vez que el monitoreo realizado con motivo de los comicios locales ordinarios de 2011 tiene su sustento en la Ley, es necesario identificar el soporte jurídico que le da vida.

Conforme a la investigación realizada, el monitoreo tuvo su fundamento jurídico en:

- *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones durante el Proceso Electoral 2011*, emitido con fecha del 17 de mayo de 2011<sup>141</sup>.
- *Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán*, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 16 de mayo de 2011, tercera sección<sup>142</sup>.
- *Código Electoral del Estado de Michoacán*, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo con fecha de jueves 04 de mayo de 1995, cuya última reforma data del 28 de diciembre de 2007<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Acuerdo en el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral (...) durante el proceso electoral 2011, 13-junio-2011, <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/2902-acuerdo-monitoreo-de-impresos-2011?start=120>

<sup>142</sup> Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, PO 16-mayo-2011, <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/246/2563/2662/2673/ter-160511.pdf>

<sup>143</sup> Decreto Legislativo 301. Se reforma el párrafo segundo de la fracción II, del artículo 68-C, del Código Electoral del Estado de Michoacán, PO 28-diciembre-2007, [http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/246/1099/1683/1704/2\\_25a-28122007.pdf](http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/246/1099/1683/1704/2_25a-28122007.pdf)

- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado en el Diario Oficial con fecha de lunes 14 de enero de 2008<sup>144</sup>.

**Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones durante el Proceso Electoral 2011, emitido con fecha del 17 de mayo de 2011.**

Con motivo de las elecciones locales ordinarias de Michoacán para renovar la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán emitió, con fecha del 13 de junio de 2011, el acuerdo “en el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones durante el proceso electoral 2011”.

Lo anterior, en el contexto de:

1. Un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que en su artículo 76, numeral 8, mandaba llevar a cabo monitoreos de las “precampañas y campañas electorales en los programas de radio y televisión que difundan noticias” y hacer públicos los resultados “por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo”<sup>145</sup>; y,

2. Un Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo cuya reforma más reciente databa del 28 de diciembre de 2007, y cuya reforma, efectuada por el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo en febrero de 2011, tres meses

---

<sup>144</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, DOF 14-enero-2008, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008)

<sup>145</sup> *Idem*.

antes de comenzar las elecciones locales ordinarias, fue vetada por el entonces gobernador de la entidad, Leonel Godoy Rangel<sup>146</sup>, por lo que no fue posible armonizar sus contenidos respecto de la reforma electoral federal de 2008.

En pocas palabras, el COFIPE incluía efectivamente el rubro del monitoreo<sup>147</sup> de medios, aunque, hay que decirlo, limitado a radio y televisión, no así a medios impresos o Internet. Por su parte, la legislación electoral de Michoacán sufría de una laguna total en el tema. Situación que trató de ser subsanada de alguna forma por los lineamientos emitidos por el Instituto Electoral de Michoacán para el monitoreo de la propaganda electoral en las elecciones de 2011 en Michoacán.

En el primero de los 23 puntos que constituyen dichos lineamientos, se establece:

*PRIMERO.- OBJETO. Los presentes lineamientos tienen por objeto:*

*1. Verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 37-G, 37-H, 37-I, 41, 49, 49 Bis, 51-A y demás relativos del Código Electoral del Estado; 17 y 118 a 141 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán; así como lo establecido en los siguientes acuerdos del Consejo General del Instituto:*

- ***“A través del cual se determinan las Reglas para el Acceso de los Partidos Políticos a Radio y Televisión, durante el Proceso Electoral del año 2011”;***
- ***“Por el que se establece la duración de las precampañas y el período fijo para la difusión de mensajes de precampaña en radio y televisión de los partidos políticos”;*** y,

---

<sup>146</sup> “Leonel Godoy veta Código Electoral de PRI-PAN”, *El Universal*, 17 de febrero de 2011, <http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/online-2012/redpolitica/ruta-electoral/leonel-godoy-veta-codigo-electoral-de-pri-pan/index.html>

<sup>147</sup> Artículo 76, numeral 8, del COFIPE.

- **“que contiene las Bases de Contratación de Espacios para Difundir Propaganda Electoral de Partidos Políticos y Coaliciones, en Medios Impresos y Electrónicos en el Proceso Electoral Ordinario del año 2011 en Michoacán”<sup>148</sup>; y,**

2. Verificar la equidad en la difusión de los actos de propaganda electoral de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones contendientes en el proceso electoral ordinario 2011.

Para conocer el verdadero sentido del numeral uno del punto primero del acuerdo, es necesario determinar a qué se refieren los artículos mencionados, tanto del Código Electoral del Estado como del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán.

Ya de entrada es evidente que el tema de la “equidad en la difusión de los actos de propaganda electoral”, queda relegado a un segundo plano. No obstante, por cuestión de método y certeza, es necesario analizar primero el contenido del numeral dos.

Para ello, será indispensable hacer uso del análisis de contenido con relación a los siguientes textos:

#### **Artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo a que hace referencia el Acuerdo:**

**Artículo 37-G.-** Se considera **propaganda** de precampaña electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, que durante la precampaña, producen y difunden los aspirantes a candidatos y sus

---

<sup>148</sup> Acuerdo que contiene las bases de contratación de espacios para difundir propaganda electoral de partidos políticos y coaliciones, en medios impresos y electrónicos, 17 de mayo 2011, <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/2880-acuerdo-que-contiene-las-bases-de-contratacin-de-espacios-para-difundir-propaganda-electoral-de-partidos-polticos-y-coaliciones-en-medios-impresos-y-electrnicos-17-de-mayo-2011?start=140>

*simpatizantes con el propósito de promover su pretensión de ser nominados como candidatos a un cargo de elección popular.*

*No se podrá contratar propaganda en radio y televisión para las precampañas.*

...

Como podrá observarse, el primer artículo aludido establece lo que debe considerarse como propaganda y el hecho de que no podrá contratarse propaganda en radio y televisión para las precampañas, entendidas éstas como: el conjunto de actividades, que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo por los precandidatos y por aquellos ciudadanos que simpatizan o apoyan su aspiración<sup>149</sup>.

**Artículo 37-H.** *Los partidos políticos o coaliciones, sus dirigentes, militantes y aspirantes, así como los simpatizantes de éstos no podrán realizar ningún acto ni difundir propaganda de precampaña fuera de los tiempos establecidos por el calendario que hayan presentado ante el Consejo General para el proceso de selección de candidatos en los términos de este Código.*

Este artículo, según se observa, se refiere a la prohibición de realizar actos y propaganda de precampaña fuera del calendario propuesto ante la autoridad electoral.

Ahora bien, véase la siguiente disposición:

**Artículo 37-I.-** *Los órganos electorales internos de los partidos políticos establecerán **topes de gasto de precampaña** para cada cargo de elección popular de conformidad con las diferentes modalidades de selección, mismos que no excederán del quince por ciento del tope de gasto de campaña correspondiente a ese cargo de elección popular, fijado por el Consejo General.*

...

---

<sup>149</sup> Artículo 37-E del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, cuya última reforma se registró el 28 de diciembre del 2007.

De la lectura se desprende la obligación de establecer “topes de gasto de precampaña”, por parte de los órganos electorales internos de los partidos.

Siguiente artículo:

**Artículo 41.-** Sólo los partidos políticos y coaliciones podrán **contratar tiempos y espacios en radio, televisión, medios impresos y electrónicos para difundir propaganda electoral**. La contratación a que se refiere este párrafo se hará, exclusivamente, a través del Instituto Electoral de Michoacán.

*En ningún caso, se permitirá la contratación de ésta a favor o en contra de algún partido político o candidato, por parte de terceros.*

*La Junta Estatal Ejecutiva pondrá a disposición de los partidos políticos el catálogo de horarios y tarifas de publicidad, en medios impresos, estaciones de radio y televisión que operen en la Entidad, anexando las bases de contratación previamente acordadas por el Consejo General, en los primeros diez días posteriores a la declaración de inicio del proceso electoral. De esto dará cuenta al Consejo General.*

Queda claro que esta disposición se refiere a quiénes podrán “contratar tiempos y espacios en radio, televisión, medios impresos y electrónicos para difundir propaganda electoral”.

Siguiente cláusula:

**Artículo 49.-** Los partidos políticos gozarán de libertad para realizar **propaganda a favor de sus candidatos, programas y plataformas, la que deberán respetar mutuamente**.

*La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados para la obtención del voto.*

Se entiende por **propaganda electoral** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía su oferta política. La propaganda electoral que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá tener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.

...

De su interpretación, se aprecia el derecho de los partidos para “realizar propaganda”. Además, se precisa lo que es campaña electoral y define nuevamente el propio término de “propaganda electoral”, aunque esta vez no en referencia a las precampañas, sino a las campañas.

Siguiente artículo:

**Artículo 49 Bis.-** Los **gastos** que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la **propaganda electoral** y las actividades de campaña, **no deberán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.**

...

Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto de campaña los siguientes conceptos:

a) **Gastos de propaganda**, que comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

...

c) **Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión**, que comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto, con excepción de los que le destine el Instituto Electoral de Michoacán.

...

**Ningún partido político o coalición podrá erogar más del sesenta y cinco por ciento del total de gastos de campaña en gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.**

De esta norma, se desprende la restricción de no gastar en propaganda electoral, en medios de comunicación masiva, más del 65 por ciento del gasto total de campaña, cuyos topes máximos son fijados por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán<sup>150</sup>.

Siguiente artículo:

**Artículo 51-A.-** Los partidos políticos deberán presentar ante el Consejo General los informes en que comprueben y justifiquen el origen y monto de los ingresos que reciban, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas siguientes:

**I. Informes sobre gasto ordinario:**

...

**II. Informes de campaña:**

a) Deberán presentarse por los partidos políticos o coaliciones por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los **gastos** que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

...

d) En cada informe será reportado el origen de los recursos utilizados para financiar las actividades tendientes a la obtención del voto, desglosando los rubros de gasto, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

**III. Revisiones parciales:**

a) La Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización realizará las revisiones parciales que acuerde el Consejo General, sobre el cumplimiento de las disposiciones referentes al gasto realizado en **propaganda en prensa, y medios electrónicos** durante las campañas de cada partido político o coalición;

...

El citado mandato fija la obligación de los partidos políticos de rendir informes sobre el origen, monto y destino de los recursos que reciben, entre ellos los gastos destinados a campañas electorales. De la misma forma, contempla

---

<sup>150</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, sobre la aprobación de topes máximos de campaña para la elección del 13 de noviembre de 2011, 17 de mayo de 2011, <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/2881-acuerdo-sobre-la-aprobacin-de-topes-mximos-de-campaa-para-la-eleccin-de-gobernador-diputados-y-ayuntamientos-a-realizarse-el-13-de-noviembre-del-ao-2011-17-de-mayo-2011?start=140>

revisiones parciales a gastos de “propaganda en prensa, y medios electrónicos durante las campañas...”

Hasta aquí, es claro que la principal preocupación de la autoridad electoral local en 2011 fue la revisión del gasto de los partidos políticos en propaganda.

En seguida, se habrán de examinar algunos otros artículos del Reglamento de Fiscalización aludidos por el punto PRIMERO del Acuerdo de Monitoreo y que son ilustrativos de lo que se trata de demostrar.

### **Artículos del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán:**

#### *CAPÍTULO V*

#### *GASTOS DE CAMPAÑA*

***Artículo 126.-** Se consideran como gastos que se dirigen a la obtención del voto la publicidad en diarios, revistas y otros medios impresos, los anuncios espectaculares en la vía pública, propaganda en salas de cine y páginas de Internet transmitidos, publicados o colocados en campañas electorales, los de producción y dirección de propaganda en radio y televisión, así como cualquier otro que posicione al candidato ante la ciudadanía.*

...

En concordancia con el Código Electoral del Estado de Michoacán, el Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán enfatiza que son gastos de campaña, entre otros, los ejercidos en “publicidad”, o debería decirse más propiamente propaganda en medios de comunicación masiva.

Siguiente artículo:

***Artículo 127.-Deberán ser reportados** en los informes de campaña y quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto de campaña, los siguientes conceptos:*

a) *Gastos de propaganda, que comprenden los realizados en bardas, mantas, espectaculares, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares que tengan como propósito presentar ante la ciudadanía su oferta política;*

b) ...

c) *Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos que comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad cuando se trate de propaganda o inserción pagada; y,*

d) *Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión, impresos e internet que comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.*

Este numeral reitera lo dicho en el que le antecede.

Siguiente artículo:

**Artículo 129.-** *Para el control de las erogaciones que se lleven a cabo como gastos de campaña, por parte de los partidos políticos, éstos deberán ser contabilizados y comprobados siguiendo los lineamientos de este Reglamento; además observarán la normatividad siguiente:*

...

Esta disposición resalta el carácter de fiscalización o control de los gastos de campaña.

Siguiente disposición:

**Artículo 130.-** *Los gastos que realicen los partidos políticos en las actividades de campaña, invariablemente deberán respetar los topes de gasto que para cada una de las campañas acuerde el Consejo, cuyo monto, por ningún motivo deberá ser rebasado, de conformidad con lo dispuesto al artículo 49-Bis del Código; y, Por lo*

que se refiere al **tope de gastos de campaña** para coaliciones, el límite se fijará como si se tratara de un sólo partido político.

Ésta es una prohibición respecto a rebasar los topes de gastos de campaña.

**Artículo 131.-** Los gastos de campaña se presentarán en forma analítica y pormenorizada en los informes respectivos y comprenderán aquellas erogaciones efectuadas y registradas dentro del periodo contable como a continuación se detalla:

...

Otra vez, el mandato de informar sobre los gastos de campaña.

Los siguientes artículos pueden ser revisados en su conjunto para tener una vista y una lectura completa de su significado:

**Artículo 132.-** Los gastos efectuados en **medios impresos** comprenderán la totalidad de las inserciones y desplegados que se difundan a favor del candidato, tales como diarios, revistas, independientemente de la materia o público al que se dirigen, deberán incluir:

a) Una relación de cada una de las inserciones que ampara la factura, misma que deberá contener: la fecha de publicación, el tamaño de cada inserción o publicación, el valor unitario de cada inserción o publicación, acorde con el Catálogo de Medios de Comunicación aprobado por la autoridad electoral competente y en su caso, el nombre del candidato beneficiado con cada una de ellas;

b) Los partidos deberán conservar la página completa de un ejemplar original de las publicaciones, misma que se anexará a la documentación comprobatoria y se anexará junto con el informe respectivo y requisitando los formatos PROMP y PROMP-1; y,

c) En todos los casos, las publicaciones deberán incluir la leyenda «inserción pagada», así como el nombre del responsable de la publicación.

**Artículo 133.-** Los comprobantes de los gastos relacionados con **propaganda en radio y televisión** serán aquellos exclusivamente relacionados con su producción y deberán especificar lo siguiente:

a) Señalar el concepto del servicio prestado, sean pagos de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;

- b) Los comprobantes deberán ser emitidos a nombre del partido y deberán cumplir con los requisitos fiscales;
- c) Deberán incluirse los contratos de servicios firmados entre los partidos y los proveedores o prestadores de bienes y servicios participantes en el diseño y producción de los mensajes de radio y televisión; y
- d) Los partidos políticos deberán conservar y anexar a la documentación comprobatoria correspondiente, las muestras de las distintas versiones de promocionales en radio y televisión, y deberán presentarlas con sus informes respectivos.

**Artículo 134.-** Los partidos podrán contratar publicidad considerada como **anuncios espectaculares** en la vía pública para precampañas y campañas electorales, ajustándose a las siguientes disposiciones:

...

**Artículo 135.-** ...

**Artículo 136.-** En los Informes de campaña deberán incluirse los contratos y facturas correspondientes a la propaganda que se exhiba en **salas de cine**, junto con los registros contables correspondientes, deberán detallar:

...

**Artículo 137.-** En los informes de campaña deberán incluirse los contratos y facturas correspondientes a la propaganda colocada en las páginas de **Internet**, junto con los registros contables correspondientes. Los cuales deberán detallar:

...

**Artículo 138.-** Los partidos políticos que hagan uso de mensajes en **teatros, estadios, pantallas electrónicas en vía pública, así como por telefonía local e inalámbrica** para las campañas, presentarán la documentación de gastos correspondiente.

**Artículo 139.-** Todos los gastos que los partidos realicen en **prensa, producción en radio y televisión, anuncios espectaculares, salas de cine y páginas de internet**, deberán tenerse claramente registrados e identificados utilizando el Catálogo de Cuentas, Guía Contabilizadora y Clasificador por Objeto y Tipo de Gasto.

Es claro que todos estos artículos enumerados se refieren a la comprobación de los gastos efectuados por los partidos políticos por concepto de propaganda electoral en sus distintas modalidades.

Sin embargo, como se verá a continuación, los registros o la documentación presentada por los partidos políticos no son elementos suficientes para “verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos” citados. Esto es, el solo dicho de los partidos políticos no es suficiente para la labor de revisión o fiscalización de los gastos de campaña, entre ellos los erogados en propaganda electoral, cuyo ejercicio tiene un tope, hay que recordar, del 65 por ciento respecto de los topes totales de gastos de campaña para cada tipo de elección: Gobernador, diputados y ayuntamientos.

De esa manera, se entiende el sentido de lo dispuesto por el propio Reglamento de Fiscalización:

***Artículo 140.- Con la finalidad de constatar la veracidad de lo reportado** por los partidos, el Instituto conforme a su reglamentación interna deberá realizar **monitoreo** de la propaganda difundida en anuncios espectaculares colocados en la vía pública, cines, así como de propaganda en medios impresos, y cualquier otro medio que posicione al precandidato o candidato durante las precampañas o campañas electorales. Los **monitoreos** darán cuenta de la **contratación de los espacios** referidos en los que aparezcan ciudadanos con aspiraciones a convertirse en candidatos internos registrados o reconocidos por los partidos, así como candidatos postulados por los partidos.*

*Para cumplir con lo establecido en el párrafo anterior, el Instituto podrá **contratar los servicios de una empresa.***

*La Comisión **cotejará** los datos de los informes con los resultados de los monitoreos. Los resultados concentrados de los monitoreos, siempre y cuando no se afecten los procedimientos de fiscalización en curso.*

El referido artículo no habla sino de la necesidad de contratar una empresa de monitoreo de medios para “cotejar” la contratación de propaganda respecto de lo presentado por los partidos políticos.

En síntesis, el objetivo número uno del Acuerdo de Monitoreo contratado por la autoridad electoral administrativa es precisamente el cumplimiento de la normatividad relativa a la propaganda electoral en particular y gastos de campaña en general, con relación al Código Electoral del Estado de Michoacán y al Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, especialmente en cuanto a la obligación de reportar lo ejercicio mediante la presentación de informes. Esto es, el trabajo fiscalizador o de revisión del origen, monto y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos.

Lo anterior, además de “verificar el cumplimiento” de los acuerdos que contienen las reglas para el acceso de los partidos políticos a radio y televisión; la duración de las precampañas y el periodo fijo para la difusión de mensajes de precampaña en radio y televisión de los partidos políticos; y, las bases de contratación de espacios para difundir propaganda electoral de partidos políticos y coaliciones, en medios impresos y electrónicos en el proceso electoral ordinario del año 2011 en Michoacán.

Ya en segundo término, el objetivo es “verificar la equidad en la difusión de los actos de propaganda electoral de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones contendientes en el proceso electoral ordinario 2011”<sup>151</sup>.

Y tras lo dicho, viene uno de los hallazgos importantes de esta investigación. Nótese que no se habla de verificar o corroborar la equidad en la cobertura mediática brindada a los aspirantes, partidos y/o coaliciones. Toda vez que únicamente se refiere a la equidad en la “propaganda electoral”, es decir aquellos

---

<sup>151</sup> Acuerdo en el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral (...) durante el proceso electoral 2011, *op. cit.*, nota 141.

espacios contratados por los partidos políticos con los recursos que le son otorgados y permitidos para tal fin, con su respectivo tope frente al tope total de gastos de campaña.

Es decir, se habla únicamente de propaganda electoral, por lo cual debe entenderse espacios pagados y que, inclusive con relación a los medios impresos, se obliga a llevar la leyenda “inserción pagada” (véase el artículo 132 del Reglamento de Fiscalización<sup>152</sup>), de conformidad con la legislación.

Sin embargo, ello implica que, con todo y lo detectado por el monitoreo, queda fuera de control fiscalizador aquella cobertura mediática no pagada por los partidos políticos e inclusive la reportada como no pagada, aunque la transacción se hubiese realizado sin una factura de por medio y, por tanto, se careciera de cualquier documentación comprobatoria del negocio.

Y no es todo. El punto vigésimo tercero del Acuerdo del Monitoreo, relativo a la “Publicación de los informes”, asienta que:

*Una vez concluido el proceso electoral, los informes serán publicados en el portal de Internet del Instituto Electoral de Michoacán [www.iem.org.mx](http://www.iem.org.mx) y en su caso, en los diarios de mayor circulación en el Estado<sup>153</sup>.*

En resumen, relativo a la difusión masiva de los resultados durante el curso mismo del proceso electoral no se contempla absolutamente nada. Tal como lo muestran los lineamientos referidos, la única publicación de resultados contemplada es posterior a los propios comicios.

Ello demuestra que la intencionalidad no es, de ninguna manera, modificar o influir de forma alguna en la conducta de los medios de comunicación para

---

<sup>152</sup> Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, op. cit., nota 142.

<sup>153</sup> Acuerdo en el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral (...) durante el proceso electoral 2011, op. cit., nota 141.

contribuir a la equidad en la cobertura mediática a los partidos y/o sus candidatos y, por ende, a la democracia electoral, del mismo modo que lo entiende el monitoreo de medios original o tradicional impulsado por la sociedad civil organizada.

Y si todavía quedara alguna duda sobre la finalidad primordial del monitoreo de medios de las elecciones locales ordinarias de Michoacán en 2011, hay que ver el punto décimo primero de los multicitados lineamientos, el cual describe:

*MONITOREO CUANTITATIVO. El monitoreo cuantitativo tendrá como finalidad identificar y cuantificar la propaganda electoral de precampaña y campaña de los partidos políticos y coaliciones, a efecto de verificar que la propaganda pagada corresponda con los informes de gastos de precampaña y campaña que éstos rindan ante el Instituto Electoral de Michoacán, e identificar el impacto propagandístico de los mensajes que se difundan<sup>154</sup>.*

Para ahondar sólo un poco más en el carácter fiscalizador del diseño jurídico del monitoreo, vale la pena citar el punto vigésimo, que a la letra dice:

*PROCEDIMIENTOS OFICIOSOS. Cuando de los informes que rinda la empresa, se advierta la presunta violación de las disposiciones de ley en materia de precampañas y campañas, el órgano competente, atendiendo a la naturaleza de la violación, podrá iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del partido político o coalición correspondiente y llegado el momento, pondrá a consideración el proyecto de resolución correspondiente; siempre y cuando la materia de la infracción, no verse sobre las competencias exclusivas para el Instituto Federal Electoral, establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

*Asimismo, tratándose de infracciones a las disposiciones legales o a las resoluciones aprobadas por el Consejo General en materia de topes de*

---

<sup>154</sup> *Idem.*

*precampañas y campañas, se notificará inmediatamente a la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán para que de (sic) curso al procedimiento correspondiente<sup>155</sup>.*

Lo que resulta inexplicable en el diseño jurídico de tales lineamientos es que se omita la publicación de los resultados durante el proceso electoral, cuando el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en su artículo 76 concedía al propio Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) la siguiente atribución:

*8. El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.<sup>156</sup>*

Es decir, el diseño de los lineamientos locales en la materia ni siquiera intenta dar el mismo alcance que tuvo la legislación federal electoral en ese preciso momento, sino que es regresiva, tal como se puede observar en un comparativo efectuado entre el artículo 76, numeral 8, del COFIPE y el punto vigésimo tercero de los lineamientos ya citados.

Sin embargo, es necesario reflexionar sobre dos puntos relevantes:

Primero. Hay que reconocer el esfuerzo del Instituto Electoral de Michoacán para subsanar las lagunas en la legislación electoral local, luego del veto impuesto por el Gobernador Leonel Godoy Rangel a la reforma electoral aprobada por la LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán el lunes 14 de febrero de 2011, tres meses antes de que se diera el arranque formal del proceso electoral

---

<sup>155</sup> *Idem.*

<sup>156</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, op. cit., nota 144.*

local ordinario de 2011, cuyo inicio sería el 17 de mayo y cuya jornada electoral tendría lugar el 13 de noviembre<sup>157</sup>.

Es decir, aunque la reforma constitucional local en materia electoral no fue publicada por decisión del titular del Ejecutivo Estatal y, por consecuencia, nunca surtió efectos, el Instituto Electoral de Michoacán tuvo el acierto de emitir lineamientos en diversos aspectos para tratar de subsanar la obsolescencia del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, especialmente con relación con la reforma electoral federal de 2007 – 2008.

Segundo. Aun cuando la reforma electoral federal de 2007 – 2008 facultaba al entonces IFE a realizar monitoreos, éstos eran sola y expresamente para radio y televisión. Además, con todo y que mandataba la publicación de resultados por lo menos cada quince días, se instruía para que se hicieran públicos en los “tiempos destinados a la comunicación del Instituto Federal Electoral y en los *demás medios informativos* que determine el propio Consejo”. En otras palabras, únicamente era obligatorio hacerlos públicos en los tiempos del Estado administrados por dicha autoridad electoral administrativa federal, mientras que la atribución de hacerlo en otros “medios informativos” quedaba al arbitrio del Consejo General del IFE.

#### **4.2 CARACTERÍSTICAS DEL MONITOREO DE MEDIOS EN ELECCIONES, ANTES DE SU INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y SU EFECTIVIDAD**

De inicio es necesario recordar que el monitoreo del que se habla aquí es de aquél que se usa como herramienta de vigilancia y control de los medios de comunicación, con el propósito de incidir en el comportamiento de éstos para garantizar equidad en la cobertura y difusión de las diferentes propuestas de candidatos, partidos y/o coaliciones durante los procesos electorales.

---

<sup>157</sup> “Leonel Godoy veta Código Electoral de PRI-PAN”, *El Universal*, 17 de febrero de 2011, *op. cit.*, nota 146.

En ese tenor, se tiene por un lado el monitoreo de medios que nació en el país en el ámbito de la investigación con fines académicos y que fue descubierta e impulsada por los Organismos No Gubernamentales como mecanismo de observación para empujar hacia la equidad y la democracia electoral, al evidenciar la inequidad de los medios en la cobertura de partidos políticos y sus candidatos a puestos de elección popular.

Por el otro, está ese mismo monitoreo que es tomado por el sistema político mexicano, el sistema de partidos y el sistema electoral para ser incorporado a la legislación electoral como una exigencia social para cumplir con la condición de contar con procesos electorales realmente competidos y democráticos, en lo que hace a las condiciones de equidad en la cobertura mediática hacia los contendientes.

Aunque los diversos sectores sociales, académicos, ONGs y estudiosos del monitoreo suponían que éste iba a ser recogido en toda su esencia y con las características con las que surgió, esta transición fue cambiándolo poco a poco hasta hacerle perder en algunos momentos y en algunos casos sus rasgos más distintivos que le dieron ese impacto y efectividad<sup>158</sup>.

Así, se tiene que en el primer tipo de monitoreo de medios, que aquí se ha dado en llamar el monitoreo tradicional o convencional, consiste básicamente en la observación de los medios, con métodos cualitativos y cuantitativos, para:

1. Publicar sus resultados de manera periódica; y,
2. Difundirlos durante el desarrollo mismo del proceso electoral.

El segundo monitoreo, el institucionalizado, sin embargo, pese a utilizar la misma metodología comenzó a omitir gradualmente –por algunos espacios de tiempo y particularmente en Michoacán- esos dos atributos críticos para impactar en la

---

<sup>158</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 5.

equidad de los medios de comunicación al momento de difundir a cada aspirante, organización partidista y/o coalición.

Con el tiempo, a decir de Francisco de Jesús Aceves, la práctica del monitoreo de medios integrada a la legislación electoral federal y replicada en los códigos electorales de las entidades federativas se distorsionó y alejó de su propósito fundamental de influir en el actuar de los propios medios al evidenciar sus coberturas.

#### **4.3 EL TIPO DE MONITOREO DE MEDIOS EN PROCESOS ELECTORALES MÁS EFECTIVO, DEBIDO A SUS CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS.**

Conforme a los resultados que arrojan los diferentes estudios elaborados por los especialistas, sólo existe un monitoreo de medios efectivo en cuanto a incidir en las empresas mediáticas para alcanzar la equidad en la difusión de las propuestas de los competidores electorales.

Ese monitoreo es el que invariablemente cuenta con dos cualidades fundamentales y que son su razón de ser: 1) La publicación de los resultados de la observación mediática, y 2) su difusión durante el curso mismo de los procesos electorales. Es decir, poco o nada sirve si dicha publicación – difusión se hace una vez terminados los comicios.

Ese monitoreo, sin discusión, es el que había caracterizado a la sociedad civil organizada, a las ONGs: el monitoreo tradicional o convencional.

La efectividad o eficacia se refleja en los siguientes monitoreos expuestos por diferentes investigadores.

Así, se tiene que, resultado de la observación sobre los medios de comunicación, la cobertura informativa en las elecciones presidenciales en el ámbito de los

telenoticieros ha registrado un avance en la equidad de la difusión, tal como se muestra en la siguiente tabla.

COBERTURA INFORMATIVA DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES (%) TELENOTICIEROS <sup>159</sup>					
Difusión nacional					
	PAN/AC	PRI	FDN/PRD/AM	PVEM	Otros
1988	3.4	91.7	1.8	-	3.1
1994	15.3	32.0	18.3	8.9	25.5
2000	25.9	39.9	19.9	-	14.3

Inclusive así lo han demostrado los propios monitoreos llevados a cabo por el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) –ahora Instituto Nacional Electoral<sup>160</sup>- cuando se ha respetado su esencia original en relación con las características descritas arriba.

Pero ese progreso no solamente se podría apreciar de una elección a otra, sino dentro de un mismo proceso electoral, como es el caso de los comicios presidenciales de 1994, según asegura Sergio Aguayo, quien resume:

En el seguimiento a los noticieros de *24 Horas* y *Hechos*, de Televisa y TV Azteca respectivamente, quedó evidencia del cambio en el comportamiento en las diferentes etapas de la contienda a raíz del monitoreo y la publicación de sus informes.

*a) Entre enero y abril de 1994, incurrieron en enormes inequidades con el tiempo total concedido a los candidatos, en las ocasiones en que los presentaron con voz e*

<sup>159</sup> Aceves González, Francisco de Jesús, *op. cit.*, nota 3, p. 103.

<sup>160</sup> A raíz de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

*imagen y en el formato de la emisión (...). b) El primer informe de la AMDH señaló esas desigualdades y con ello provocó un gran impacto porque alimentó el debate sobre la calidad de las elecciones. En mayo y junio de 1994 mejoró la distribución del tiempo total, voz e imagen y formato de la emisión, aunque se mantuvieron las inequidades en la calidad de la edición (otro aspecto fundamental)<sup>161</sup>.*

En una tercera etapa del 1º al 22 de julio, añade Aguayo, aparece una cobertura más equilibrada, aunque el tiempo asignado al candidato priísta seguía siendo mayor. Mientras en la cuarta fase, semanas previas a la jornada electoral, los noticieros arriba citados

Lamentablemente, en su texto electrónico, *Urnas y pantallas, la batalla por la información*, no acompaña esta información en particular con los datos duros respectivos.

Aunque en lo local, hablando particularmente de Michoacán, ello nunca se ha dado, por el perfil meramente fiscalizador que se le ha dado por parte de la autoridad local electoral.

Es claro entonces que, con base en los resultados exhibidos por Sergio Aguayo y Miguel Acosta, así como Raúl Trejo Delarbre, entre otros, el monitoreo tradicional es el que sí puede tener un efecto positivo al obligar a los medios, en la mayoría de los casos, a la autorregulación sin poner en riesgo siquiera valores tan preciados como el de la libertad de expresión; contribuyendo en cambio a asegurar el derecho de acceso a la información a la ciudadanía.

En el caso del monitoreo realizado o contratado por los organismos electorales federal y locales ni siquiera se puede hablar, de entrada, de que provoquen un efecto.

---

<sup>161</sup> Aguayo, Sergio, y Acosta, Miguel, *op. cit.*, nota 25, p. 12.

En otros términos, su efectividad en el sentido de modificar el comportamiento de los medios de comunicación para llevarlos a ser más equitativos es nula.

Lo anterior, porque para comenzar sus resultados ni siquiera se hacen públicos. No se publican. Ni en el transcurso del proceso electoral y generalmente ni siquiera al final del mismo.

Lejos de ello, sus resultados son incluso declarados como información reservada al considerarse insumos para el trabajo en materia de fiscalización por parte de la autoridad electoral local.

Es decir, su naturaleza es totalmente distinta a los objetivos que perseguía el monitoreo de medios como herramienta de control por parte de la sociedad civil.

Aunque debe tenerse en consideración un aspecto. Si bien los lineamientos emitidos por el órgano electoral ordenaban la publicación de los resultados del monitoreo de medios, ésta se contemplaba hasta el término de las elecciones, lo que le quita sentido respecto de buscar la equidad en la cobertura de los medios a las campañas y sus candidatos.

Por ejemplo, el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones durante el Proceso Electoral 2011*, asienta en su numeral Vigésimo Tercero: ***PUBLICACIÓN DE LOS INFORMES.- Una vez concluido el proceso electoral, los informes serán publicados en el portal de internet del Instituto Electoral de Michoacán [www.iem.org.mx](http://www.iem.org.mx) y en su caso, en los diarios de mayor circulación en el Estado.***

Sólo resta insistir que de poco sirve la publicación de los resultados después de la jornada electoral, para efectos de lo que se ha tratado esta investigación.

#### **4.4 LA PRESENCIA O AUSENCIA DE MONITOREO DE MEDIOS REALIZADO POR ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES EN 2011 EN MICHOACÁN Y SU EVENTUAL NECESIDAD**

La investigación realizada indica que durante las elecciones locales ordinarias de Michoacán en 2011, para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los 113 ayuntamientos de la entidad, el único monitoreo de medios como herramienta de vigilancia fue el realizado por el Instituto Electoral de Michoacán.

No hubo en 2011, sin embargo, algún monitoreo impulsado desde las organizaciones de la sociedad civil. No se tiene registro de ello en la prensa o en alguna otra fuente.

Todo señala que en Michoacán únicamente se cuenta con el antecedente de 1992, realizado por Sergio Aguayo y Miguel Acosta junto con la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), para las elecciones de Gobernador de Michoacán.

El estudio comprendió la prensa y la televisión, con la grabación de 65 horas con treinta minutos de programación del Sistema Michoacano de Radio y Televisión (SMRTV) –propiedad estatal-, entre el 28 de junio y el 4 de julio de 1992, dando por resultado que ese canal de televisión favorecía al PRI y perjudicaba a su principal opositor, el Partido de la Revolución Democrática<sup>162</sup>.

Más concretamente, desde la incorporación de la actividad del monitoreo en la legislación electoral, primero a nivel federal y posteriormente en las leyes estatales, la sociedad organizada dejó de tener participación en el impulso de este tipo de prácticas democráticas.

¿Estará ocurriendo lo que advierte la investigadora norteamericana Wendy Brown en el sentido que los grupos o individuos dejan de luchar cuando sus

---

<sup>162</sup> Aguayo, Sergio, y Acosta, Miguel, *op. cit.*, nota 25, p. 34.

aspiraciones son aparentemente satisfechas con la inclusión de las mismas en el marco normativo?<sup>163</sup>

En uno de sus textos, Brown expresa que la emancipación que dan los derechos, a través del Estado liberal –de forma indirecta- es abstracta. En otras palabras, no se otorga a sujetos concretos y reales, sino abstractos. De ahí que el discurso de los derechos sea uno y la realidad otra. El Estado, ficción creada por el hombre, emancipa al sujeto ideal y abandona al hombre real a manos de los poderes reales que gobiernan.

Podría ser esa una de las causas. Sin embargo, no hay que olvidar que realizar este tipo de tareas es costoso en relación con la infraestructura que se ocupa: espacio físico y equipamiento, además de recursos humanos, materiales y económicos suficientes para esta labor. Ello puede explicar aún más esa ausencia de la sociedad civil en este renglón.

Situaciones ambas que arrojan como resultado abandonar el monitoreo de medios solamente en manos de la autoridad electoral, tanto federal como local. Para ésta última, la labor se centra más en la fiscalización de los recursos públicos permitidos por la ley para el gasto en propaganda electoral durante los comicios, que en incidir en los medios para alentar la equidad en la cobertura efectuada por los medios masivos de comunicación. Si alguna equidad mediática se propicia en la cobertura y difusión de las campañas de todos los candidatos, partidos y/o coaliciones, es meramente incidental, secundario. Pero no cumplen con su objetivo primordial.

## **5. CONCLUSIONES**

---

<sup>163</sup> Brown, Wendy, “Lo que se pierde con los derechos”, en Brown, Wendy y Williams, Patricia, *Crítica de los derechos*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, pp. 45-73.

Una vez realizada la investigación y el análisis de las variables establecidas tanto en el objetivo general como en los objetivos específicos, se concluye la plena demostración de las hipótesis planteadas.

Así, se puede afirmar que el monitoreo de medios realizado por ley en las elecciones locales de Michoacán 2011 contribuyó a la equidad y la democracia electoral de manera muy escasa o prácticamente nula. Podría decirse que si aportó a la democracia fue de una manera casi imperceptible y más bien de forma indirecta, pero no porque el modelo de monitoreo utilizado haya sido el ideal, es decir, el tradicional y sus características esenciales, sino por el control del gasto o la fiscalización del gasto partidista en la contratación de propaganda en los medios, lo que aun así es difícil de comprobar.

Tal conclusión es posible al constatar que los criterios jurídicos y objetivos de los lineamientos emitidos por el Instituto Electoral de Michoacán apuntaron más a la fiscalización del gasto de los partidos políticos y sus candidatos en propaganda contratada en los medios, que a tratar de influir directamente en el comportamiento y cobertura de las empresas mediáticas. Es decir, el modelo implementado no tenía como su prioridad este último objetivo.

En otras palabras, los lineamientos jurídicos emitidos por la autoridad electoral local, si bien trataron de ser una solución a la laguna jurídica en la materia dentro del Código Electoral del Estado de Michoacán, tuvieron como finalidad más el actuar de los partidos políticos a través del ejercicio del gasto destinado a propaganda. No así, la difusión de los resultados arrojados por la cobertura por parte de los medios de comunicación.

Lo anterior, a diferencia de lo establecido en el entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), modificado a partir de la reforma federal electoral de 2007, el cual sí retomaba el modelo de monitoreo tradicional o convencional recomendado por los expertos en el tema.

La preocupación primordial del órgano electoral fue la revisión del gasto de los partidos políticos en la contratación de los medios, el aspecto fiscalizador, del cual se desprende eventualmente el inicio de procedimientos administrativos y, en su caso, sanciones a aquellos partidos políticos que hayan violado la legislación electoral, al rebasar, por ejemplo, el tope de gastos permitidos para propaganda en medios, que es del 65 por ciento respecto de los topes de gastos de campaña para la elección; o también por la contratación de propaganda en medios sin hacerlo a través del propio Instituto Electoral de Michoacán, como lo mandataba la norma jurídica.

Dicha contratación sólo comprendió medios impresos e Internet, no así radio y televisión, dado que la autoridad electoral local aprobó las bases para el acceso de los partidos políticos a radio y televisión, mediante los tiempos del Estado. Esto de conformidad con los apartados A y B de la base III, del artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, se salvaba otra laguna más del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>164</sup>.

Es necesario recordar que durante 2011, la legislación electoral federal ya no permitía la contratación de espacios y tiempos en radio y televisión. De hecho, sería a partir de la reforma de 2007 que el COFIPE prohibiría la contratación en radio y televisión, toda vez que se determinó destinar los tiempos oficiales del Estado mexicano para la difusión de propaganda electoral de los partidos políticos, sin costo alguno. Los tiempos serían administrados por el órgano electoral federal.

Los programas de noticias y de opinión en radio y televisión podían difundir las actividades de los partidos políticos y sus candidatos a manera de información periodística, aunque estaban imposibilitados, al menos en teoría, para vender o

---

<sup>164</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán para determinar las bases para el acceso de los partidos políticos a radio y televisión, 16 de mayo 2011, [file:///C:/Users/Sergio\\_2/Downloads/acuerdo\\_de\\_bases\\_de\\_acceso\\_a\\_radio\\_y\\_television\\_y\\_tiempos\\_oficiales\\_para\\_el\\_proceso\\_electoral\\_de\\_2011\\_16\\_de\\_marzo\\_del\\_2011%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sergio_2/Downloads/acuerdo_de_bases_de_acceso_a_radio_y_television_y_tiempos_oficiales_para_el_proceso_electoral_de_2011_16_de_marzo_del_2011%20(1).pdf)

comercializar espacios y tiempos para propaganda. La compra-venta, ameritaba castigos para los partidos políticos. Sin embargo, en la práctica los medios y los partidos podían argumentar que no había existido transacción económica alguna para burlar la ley.

El asunto de las sanciones, era una situación muy diferente en el caso de los medios de comunicación, para cuya conducta no se contemplaba en la normatividad vigente de las elecciones locales de 2011 la aplicación de amonestaciones o multas.

Al volver al punto, se puede notar que el diseño que se le dio al entramado jurídico de la legislación electoral en cuanto a la figura del monitoreo de medios, ciertamente tuvo básicamente dos objetivos. Pero el primero de ellos fue la fiscalización del gasto realizado por los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos en materia de propaganda. En segundo término, verificar la equidad en la difusión de los actos de propaganda electoral de los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos contendientes en el proceso.

Tal como se analizó en el punto 4.1, la equidad en la difusión de los actos de propaganda electoral en los medios se dispuso como un aspecto secundario, lo cual se deduce no solamente por el orden jerárquico señalado en la redacción de la norma, sino porque su inclusión no es plena, toda vez que aun cuando se contempla la difusión de sus resultados, sólo se ordena una única publicación hasta el término del proceso electoral y no –varias y periódicas- en el transcurso de las propias elecciones.

Para entender el punto que antecede, es necesario manifestar que la investigación y el análisis también permitieron observar que el monitoreo de medios, antes de ser incorporado a la legislación electoral, poseía dos características fundamentales que le dieron su fortaleza como mecanismo de control social de los medios:

Una de ellas es la difusión masiva de los resultados del monitoreo. Dos, que dicha difusión se hiciera durante el transcurso mismo de la elección, con el objetivo de exponer ante la opinión pública el comportamiento mediático e incidir en la moderación de los medios. Tal exposición de los resultados ante la opinión pública, mostró ser capaz de obligar a los medios a autorregularse y moderar sus simpatías o animadversiones respecto de los contendientes.

Aquí cabe señalar que la distinción entre el monitoreo institucionalizado y el monitoreo tradicional no responde a una mera cuestión cronológica, aunque el primero de ellos fue el tradicional, sino a que éste –siendo el monitoreo por excelencia de los grupos de la sociedad civil- siempre e indistintamente ha conservado sus características originales.

Es decir, dichas características son rasgos fundamentales de la vigilancia de los medios realizada por la sociedad civil, ya sea antes o después de la institucionalización del monitoreo en la Ley.

Por otra parte, conforme al punto 4.3 de la presente investigación se pudo comprobar la efectividad del monitoreo que cumple con la difusión masiva de los resultados durante el transcurso mismo de la elección. Ello debido a que su objetivo, desde el inicio de su práctica, es incidir en el comportamiento de los medios de comunicación para alcanzar la equidad como aspecto sustancial de la democracia electoral.

En el caso del monitoreo institucionalizado, como el caso de Michoacán en 2011, en virtud de que no cumple con las características de difusión de sus resultados durante la elección, no es posible registrar o dar cuenta de su efectividad debido a que simple y sencillamente no se traduce en un instrumento de coerción de la conducta de los medios de comunicación.

No obstante, queda como corolario que el monitoreo no institucionalizado o convencional, por sus cualidades, indiscutiblemente ha contribuido a la equidad y, por tanto, a la democracia electoral.

Al parecer, el diseño jurídico de los lineamientos para los comicios locales de 2011 para renovar la gubernatura, las 40 diputaciones locales y los 113 ayuntamientos careció de la sensibilidad necesaria para comprender la verdadera naturaleza y propósitos del monitoreo de medios, con todo y que el marco electoral federal, del cual se adoptó el modelo, aunque sin los mismos alcances, era claro en ese sentido.

No se trata de restar importancia a la labor fiscalizadora del órgano electoral local, pero sí fortalecer la función del monitoreo de medios como parte de los mecanismos de vigilancia de la ley electoral para alcanzar la equidad en las contiendas con relación a la cobertura de los medios de comunicación. Esto es, no son vertientes que se contrapongan, sino que pueden desarrollarse de manera plena y paralela, en el orden que se les quiera ubicar, aunque el surgimiento del monitoreo estuvo motivado más por lograr la equidad que por el interés fiscalizador, sin importar que éste se encontrara implícito dentro del análisis cualitativo y cuantitativo del mismo.

Adicionalmente, se puede observar el interés de la investigación por conocer si además del monitoreo ordenado por la ley en las elecciones locales de 2011 hubo algún otro monitoreo realizado particularmente por organizaciones de la sociedad civil, como sucedió en los inicios de dicha práctica.

¿Por qué el interés? En primer lugar, para conocer si cualquier eventual efecto causado por el monitoreo institucionalizado se encontraría libre de interferencias ocasionadas por algún otro monitoreo que pudiera haber coincidido con el objetivo planteado. Es decir, era indispensable saber si el mismo no había estado expuesto a contaminación que pudiera sesgar sus resultados y su propio estudio.

En segundo, para determinar qué ocurre con los organismos no gubernamentales y la actividad de la observación electoral a través del monitoreo, ya que fue la propia sociedad civil organizada la que imprimió a este mecanismo su carácter de vigilante, logrando modificar el comportamiento de los medios de comunicación a favor de una mayor equidad en la cobertura informativa de las campañas de los partidos y sus candidatos, en la lucha por los puestos de elección popular.

Al efecto, hay que destacar que durante la investigación se no se encontró registro alguno de que en las elecciones locales ordinarias de Michoacán 2011 se haya realizado monitoreo de medios por organismos no gubernamentales, además del mandatado por la legislación, como sí ocurrió en 1992.

Por tal razón, la tarea de control social de los medios quedó en manos de la autoridad electoral y el monitoreo institucional. Este es un hecho que debe preocupar, ya que se observa un alejamiento de la sociedad civil en el papel de vigilantes de los medios de comunicación.

Las causas pueden ser varias: 1. Lo costoso que resulta el monitoreo de medios, por la cantidad de infraestructura, recursos materiales y humanos para realizar dicha tarea, directamente proporcional al aumento de medios de comunicación; y, 2. Lo que expresa Wendy Brown en el sentido de que una vez que ciertos derechos son alcanzados mediante su legislación, el logro actúa como un discurso regulador e incluso como medio para obstruir o cooptar demandas políticas radicales o como promesa que no será cumplida<sup>165</sup>.

Igualmente, es indispensable asentar que para que haya elecciones democráticas debe haber reglas y mecanismos que procuren condiciones de igualdad o, mejor dicho, equidad e imparcialidad, entre otros valores reconocidos en los sistemas llamados democráticos.

---

<sup>165</sup> Brown, Wendy, *op. cit.*, nota 163.

Los medios de comunicación ni ningún otro actor o poder fáctico pueden ser ajenos a dicha exigencia. Es notorio, y lo dicen los estudios realizados por diversos investigadores mexicanos al respecto, que los medios han sido inequitativos e imparciales históricamente. De ahí la necesidad de ejercer controles a través de la vigilancia.

Por ello, es necesario reconocer la observación emprendida inicialmente por los académicos y sus investigaciones, lo mismo que a las organizaciones de la sociedad civil que adoptaron esta herramienta como un instrumento de vigilancia y presión para modificar el comportamiento mediático.

Al mismo tiempo, fueron meritorias las voces y las demandas de ciudadanos, académicos y partidos políticos, entre otros, para que legisladores y autoridades electorales o de gobierno mostraran apertura para dar paso a la regulación legal en favor de establecer condiciones equitativas para los competidores en los procesos electorales.

Ciertamente el saldo no es del todo favorable, debido por un lado a que el monitoreo institucionalizado no siempre ha estado revestido de los rasgos que lo convirtieron en un efectivo mecanismo de control tendiente a la equidad en la cobertura mediática, sino porque la sociedad civil parece estar ausente.

Al día de hoy, parece que el único monitoreo de medios existente es el institucional, mientras que la sociedad civil organizada, que fue la que dio auge a las prácticas de la vigilancia de los medios, se ha distanciado.

Es verdad que no puede competir contra los recursos e infraestructura del Instituto Nacional Electoral (INE; antes IFE), pero su alejamiento de la mencionada actividad ha dejado sólo a la norma jurídica y a la autoridad electoral la batalla en este campo. Y cuando ello sucede, se corre el riesgo de que los

mecanismos de vigilancia no cumplan con un diseño y alcances plenos para desarrollar su función, como parece ocurrió en Michoacán en el proceso electoral local de 2011.

La evolución del monitoreo en el ámbito institucional ha significado grandes esfuerzos y no en pocas ocasiones ha ido contracorriente, con deficiencias o retrocesos, con lagunas que han permitido la existencia de las inequidades, pero no ha dejado de desarrollarse y, aunque sea de manera gradual, cada vez más se cierran los espacios a quienes buscan vulnerar los valores y reglas democráticas de las contiendas.

Tal es el caso de la causal de nulidad de una elección, no solamente por la compra sino adquisición en general de tiempos y espacios en radio y televisión, aprobada en el año 2014<sup>166</sup>.

Es verdad que hay vacíos en la vigilancia de los medios escritos y de Internet, que no alcanza a cubrir el organismo electoral, y es ahí donde podrían incidir los organismos no gubernamentales, para quienes debería haber apoyos y fomento al ejercicio democrático de la observación de los medios.

Hay que tener presente que fue gracias a la participación de la sociedad civil que se llevaron a cabo mecanismos para atender el tema de las condiciones y lineamientos en que se realizaban las competencias electorales por el poder político.

Finalmente, también es indispensable insistir para que los legisladores y partidos políticos trabajen en temas pendientes como la reglamentación del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, que prohíbe que la propaganda de los poderes públicos implique la promoción personalizada de cualquier servidor

---

<sup>166</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, VI, b)*, DOF 10-julio-2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

público mediante el uso del nombre, imágenes, voces o símbolos<sup>167</sup>; y no solamente ahí, sino ir mejorando el marco normativo en cuestión de atribuciones de la propia autoridad electoral para que ésta cuente con los elementos necesarios para garantizar elecciones verdaderamente equitativas, libres, auténticas, confiables y limpias.

---

<sup>167</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo octavo*, DOF 10-julio-2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

## 6. FUENTES DE INFORMACIÓN

Aguayo, Sergio, y Acosta, Miguel, *Urnas y Pantallas. La batalla por la información*, México, Océano/Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Brown, Wendy, “Lo que se pierde con los derechos”, en Brown, Wendy y Williams, Patricia, *Crítica de los derechos*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, pp. 45-73.

Carbonell, Miguel, *Transición a la democracia y medios de comunicación*, Aguascalientes, Bozzeto, 2002.

Casar, María Amparo, *Sistema Político Mexicano*, México, Oxford, 2012.

Crespo, José Antonio, “Experiencias y desafíos periodísticos ante las elecciones”, *El periodismo ante la consolidación democrática en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 2003, pp.128-134.

Dahl, Robert, *La democracia*, libro electrónico, formato EPUB.

Ferrajoli, Luigi, *Podere salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, 2011.

Guinsberg, Enrique, *Control de los medios, control del hombre*, 3ª ed., México, Plaza y Valdés, 2005.

Maherzi, Lotfi, *Informe mundial sobre la comunicación*, Madrid, UNESCO/ Acento Editorial, 1999.

Monsiváis, Carlos, “Comunicación, cultura política y democracia”, *Comunicación y Democracia*, México, Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación, 1992.

Münch, Lourdes y Ángeles, Ernesto, *Métodos y Técnicas de Investigación*, México, ed. Trillas, 2012.

Norris, Robert, y Merloe, Patrick, *Monitoreo de los medios para promover elecciones democráticas*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2002.

Olivos, José René, *Ciencia política*, 2ª. Ed., México, UMSNH/Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, 2013.

Piñuel, José Luis, *Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

Ramírez, José Agustín, *Tragicomedia Mexicana 3. La vida en México de 1982 a 1994*, 3ª reimpresión, México, Planeta, 2001.

Sánchez Ruiz, Enrique, *Medios de comunicación y democracia*, Bogotá, Norma, 2005.

Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones*, México, Cal y Arena, 2001.

Trejo Delarbre, Raúl, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapeso*, México, Cal y Arena, 2005.

## INTERNET

Aceves González, Francisco de Jesús, *El Instituto Federal Electoral (IFE) y el monitoreo de los medios: Efectos perversos de su institucionalización*. (on line), [27-06-2014]

[http://www.academia.edu/1028151/El\\_Instituto\\_Federal\\_Electoral\\_IFE\\_y\\_el\\_monitoreo\\_de\\_los\\_medios\\_Efectos\\_perversos\\_de\\_su\\_institucionalizacion](http://www.academia.edu/1028151/El_Instituto_Federal_Electoral_IFE_y_el_monitoreo_de_los_medios_Efectos_perversos_de_su_institucionalizacion)

Aceves, Francisco de Jesús, "Monitoreo de medios y democratización en América Latina. La participación ciudadana en la vigilancia de la función informativa de los medios de comunicación de masas", *Comunicación y Sociedad*, 2004, p. 93, (on line), <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=34600105>

*Apuntes sobre el sistema político mexicano*, COPARMEX, 2004, (on line), [29-06-2014],

<http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/pag7/2004/jun04/jun04.htm>

Cendejas Jáuregui, Mariana, *El derecho a la información. Delimitación conceptual*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, p. 6, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/15/art/art1.htm>

*Comunicación y democracia*, México, Consejo para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC), 1992. <http://www.coneicc.org.mx/?contenido=noticias.html>

*El acceso a la información*, UNESCO, (online), [24-06-2014], <http://www.unesco.org/>

*Elecciones y medios de comunicación*, ACE Red de Conocimientos Electorales, <http://aceproject.org/>

Escriche, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/364/14.pdf>

*Informe 2010*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2010: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2010.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf)

Jiménez, Ángels, *Acceso a información periodística a través de servicios de press clipping*, "Hipertext.net", Núm. 1, <http://www.upf.edu/hipertextnet/numero-1/press-clipping.html>

*La equidad en la contienda es la promesa constitucional más importante en materia electoral: Chong Cuy*, <http://www.trife.gob.mx/fr/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/58/2015>

"La objetividad de los medios de comunicación en México". *Informe de la Delegación del National Democratic Institute*, mayo 1997, (on line), [https://www.ndi.org/files/1098\\_mx\\_preelect\\_span.pdf](https://www.ndi.org/files/1098_mx_preelect_span.pdf)

"Leonel Godoy veta Código Electoral de PRI-PAN", *El Universal*, 17 de febrero de 2011, <http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/online-2012/redpolitica/ruta-electoral/leonel-godoy-veta-codigo-electoral-de-pri-pan/index.html>

López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información como derecho fundamental*, pp. 160, 161 y 168, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/7/5.pdf>

Real Academia Española, <http://dle.rae.es/?id=FzCUhhq>.

## LEGISLACIÓN

*Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones” para el proceso electoral del 13 de noviembre de 2011, <http://www.iem.org.mx>*

*Acuerdo que contiene las bases de contratación de espacios para difundir propaganda electoral de partidos políticos y coaliciones, en medios impresos y electrónicos, 17 de mayo 2011, <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/2880-acuerdo-que-contiene-las-bases-de-contratacin-de-espacios-para-difundir-propaganda-electoral-de-partidos-polticos-y-coaliciones-en-medios-impresos-y-electrnicos-17-de-mayo-2011?start=140>*

*Calendario de Prerrogativas para Actividades Ordinarias y Específicas 2015, <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/8552-calendario-de-prerrogativas-para-actividades-ordinarias-y-especificas-2015>*

*Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, PO 29-junio-2014, [http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo\\_legislativo/C%C3%93DIGO\\_ELECTORAL\\_DEL\\_ESTADO\\_DE\\_MICHOAC%C3%81N\\_29\\_DE\\_JUNIO\\_DE\\_2014.pdf](http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/C%C3%93DIGO_ELECTORAL_DEL_ESTADO_DE_MICHOAC%C3%81N_29_DE_JUNIO_DE_2014.pdf)*

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, DOF 14-enero-2008, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008)*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, VI, b), DOF 10-07-2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>*

*Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, DOF 18-junio-2010, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>*

*Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, PO 16-mayo-2011, <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/246/2563/2662/2673/terr-160511.pdf>*

*Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, sobre la aprobación de topes máximos de campaña para la elección del 13 de noviembre de 2011, 17 de mayo de 2011, <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/2881-acuerdo-sobre-la-aprobacin-de-topes-mximos-de-campaa-para-la-eleccin-de-gobernador-diputados-y-ayuntamientos-a-realizarse-el-13-de-noviembre-del-ao-2011-17-de-mayo-2011?start=140>*