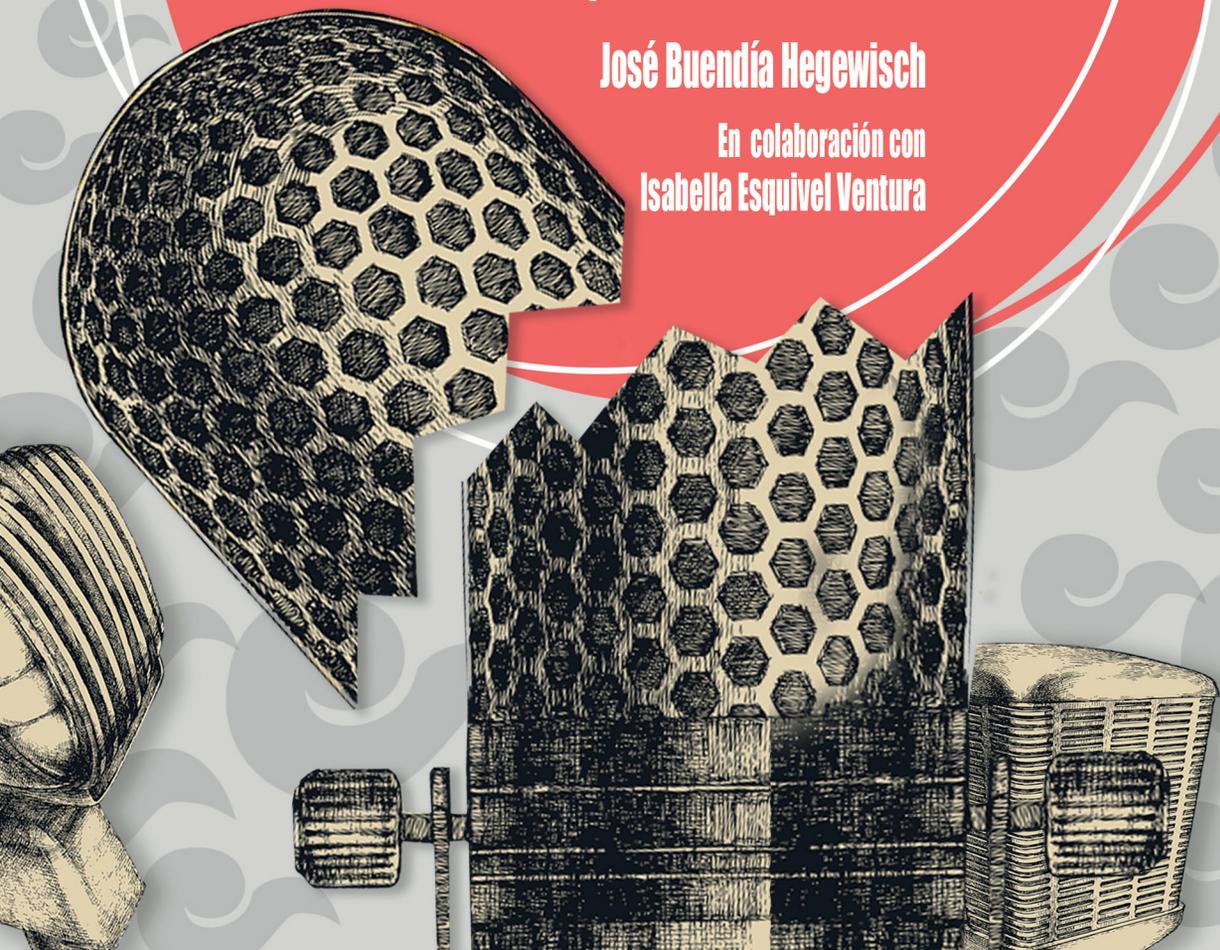


Libertad de expresión y periodismo en México

Situación del ejercicio y percepción de
la libertad de prensa en el contexto de las
alternancias políticas de 2000 a 2015

José Buendía Hegewisch

En colaboración con
Isabella Esquivel Ventura



Libertad de expresión y periodismo en México

**Situación del ejercicio y percepción de
la libertad de prensa en el contexto de las
alternancias políticas de 2000 a 2015**



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. MARKO ANTONIO CORTÉS MENDOZA, *presidente y coordinador*
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. CARLOS IRIARTE MERCADO, <i>coordinador</i> GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI	Dip. FRANCISCO MARTÍNEZ NERI, <i>coordinador</i> GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
Dip. JESÚS SESMA SUÁREZ, <i>coordinador</i> GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM	Dip. VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA, <i>coordinador</i> GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA
Dip. MACEDONIO SALOMÓN TAMEZ GUAJARDO, <i>coordinador</i> GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO	Dip. LUIS ALFREDO VALLES MENDOZA, <i>coordinador</i> GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. JOSÉ ALFREDO FERREIRO VELAZCO, *coordinador*
GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

MESA DIRECTIVA

Dip. EDGAR ROMO GARCÍA, *presidente*

Dip. MARTHA SOFÍA TAMAYO MORALES	Dip. EDMUNDO JAVIER BOLAÑOS AGUILAR
Dip. ARTURO SANTANA ALFARO	Dip. MARÍA ÁVILA SERNA

Vicepresidentes

Dip. SOFÍA DEL SAGRARIO DE LEÓN MAZA	Dip. ALEJANDRA NOEMÍ REYNOSO SÁNCHEZ
Dip. ISAURA IVANOVA POOL PECH	Dip. ANDRÉS FERNÁNDEZ DEL VALLE LAISEQUILLA
Dip. ERNESTINA GODOY RAMOS	Dip. VERÓNICA BERMÚDEZ TORRES
Dip. MARÍA EUGENIA OCAMPO BEDOLLA	Dip. ANA GUADALUPE PEREA SANTOS

Secretarios

CONSEJO EDITORIAL

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. EMMA MARGARITA ALEMÁN OLIVERA, *titular y presidente*
Dip. LUZ ARGELIA PANIAGUA FIGUEROA, *suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI	GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
Dip. ADRIANA ORTIZ LANZ, <i>titular</i>	Dip. ÁNGEL II ALANÍS PEDRAZA, <i>titular</i>
Dip. MIRIAM DENNIS IBARRA RANGEL, <i>suplente</i>	Dip. VICTORIANO WENCES REAL, <i>suplente</i>
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM	GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA
Dip. ALMA LUCÍA ARZALUZ ALONSO, <i>titular</i>	Dip. PATRICIA ELENA ACEVES PASTRANA, <i>titular</i>
Dip. JOSÉ REFUGIO SANDOVAL RODRÍGUEZ, <i>suplente</i>	Dip. RENÉ CERVERA GARCÍA, <i>suplente</i>

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO	GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA
Dip. MARÍA CANDELARIA OCHOA ÁVALOS, <i>titular</i>	Dip. CARMEN VICTORIA CAMPA ALMARAL, <i>titular</i>
	Dip. FRANCISCO JAVIER PINTO TORRES, <i>suplente</i>

GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL
Dip. ANA GUADALUPE PEREA SANTOS, *titular*
Dip. MELISSA TORRES SANDOVAL, *suplente*

SECRETARÍA GENERAL

Mtro. MAURICIO FARAH GEBARA, *secretario*

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS, *secretario*

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Lic. JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ VALLEJO, *director*

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUITAD DE GÉNERO
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

SECRETARÍA TÉCNICA

Mtro. JOSÉ LUIS CAMACHO VARGAS, *secretario*

SAÚL ARTURO RAMÍREZ DE ARELLANO SOLÓRZANO, *asesor*

SALVADOR SOTO APARICIO, *asesor*

Libertad de expresión y periodismo en México

Situación del ejercicio y percepción de
la libertad de prensa en el contexto de las
alternancias políticas de 2000 a 2015

José Buendía Hegewisch

En colaboración con
Isabella Esquivel Ventura



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



CONSEJO EDITORIAL
CÁMARA DE DIPUTADOS



MÉXICO

2018

323.440972
B9285

Buendía Hegewisch, José

Libertad de expresión y periodismo en México : situación del ejercicio y percepción de la libertad de prensa en el contexto de las alternancias políticas de 2000 a 2015 / por José Buendía Hegewisch; colaboración con Isabella Esquivel Ventura -- 1ª ed. -- México : Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Consejo Editorial : Miguel Ángel Porrúa, 2018. 249 p. ; 17 × 23 cm.

ISBN 978-607-524-212-5

1. Libertad de expresión -- México. 2. Libertad de prensa -- México

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXIII LEGISLATURA
CONSEJO EDITORIAL
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

© 2018

Por características tipográficas y de diseño
editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-212-5

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor*, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO  PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, CDMX

Prólogo

Mariclaire Acosta*

Michel Forst, relator especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, declaró durante su visita a México a inicios de 2017, que nuestro país “se había convertido en uno de los más peligrosos del mundo para el ejercicio del periodismo”. Desde entonces, la situación ha empeorado considerablemente con 42 casos más de asesinatos de periodistas, según el informe de la Comisión de Libertad de Prensa de la Sociedad Interamericana de Prensa, de abril de 2018. La mayor parte de las veces, estos homicidios se realizan a plena luz del día como ocurrió con Javier Valdez en Culiacán, Sinaloa, o Miroslava Breach en Ciudad Juárez, Chihuahua. Tan sólo en los primeros cinco meses de 2018, cuatro periodistas ejecutados más han engrosado la lista.

El deterioro constante en las condiciones de trabajo de periodistas e informadores en nuestro país ha despertado la atención internacional. Entre 2013 y 2014, Freedom House e International Center for Journalists documentaron, en su *Mapa de periodistas en riesgo*, más de dos centenares de casos de agresiones de todo tipo: físicas, psicológicas, digitales o legales, contra periodistas e informadores en diferentes regiones del país. La mayoría de estas acciones provinieron de las fuerzas de seguridad de todos los niveles, así como

*Presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

de alcaldes, funcionarios de gobierno e incluso de legisladores. Con frecuencia, las organizaciones delictivas cometen estos ataques letales, homicidios, secuestros y atentados a las instalaciones de los medios, la mayoría de los cuales se mantienen en la impunidad, y la tendencia, lejos de disminuir, se ha mantenido.

A raíz del asesinato de Javier Valdez en mayo de 2017, el presidente Enrique Peña Nieto se comprometió ante el Comité de Protección de Periodistas, con sede en Nueva York, a dar prioridad a la protección de periodistas y defensores. Pero en realidad poco se ha avanzado en el tema, y la violencia continúa.

La situación de los comunicadores debe comprenderse a la luz de la impunidad y la falta de confianza en las instituciones de seguridad y justicia prevalecientes. El reciente diagnóstico de World Justice Project sobre el Estado de Derecho en México, sitúa al país en uno de los lugares más bajos del mundo en su índice global, con una puntuación menor que la de Sri Lanka o Filipinas. En México, menos del 5 por ciento de los delitos graves han resultado en una consignación.

De acuerdo con el International Crisis Group, en los primeros cuatro meses de 2017 —el año con el mayor número de homicidios dolosos registrados en varias décadas— se perpetró un promedio de tres homicidios por hora. Vastas regiones del país están dominadas por organizaciones criminales que han logrado aprisionar a las instituciones de seguridad y justicia en los tres niveles de gobierno, garantizando así su impunidad.

En 2010, los mecanismos especiales para proteger la libertad de expresión de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizaron su primera visita conjunta para examinar el estado de la libertad de expresión en México. El resultado fue un duro informe lleno de recomendaciones, muchas de ellas

incumplidas o cumplidas a medias, retomadas por varios Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos de la ONU cuando en 2013 México rindió su Examen Periódico Universal ante este organismo. A finales de 2017, se repitió la visita de escrutinio de los relatores, y volvieron a insistir en la necesidad de atender la grave inseguridad de los periodistas a lo largo y ancho del país.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por su parte, ha emitido tres recomendaciones generales sobre la situación que guarda la libertad de prensa, y una específica sobre el empleo de la publicidad oficial en los medios de comunicación.

Las últimas dos administraciones —la de Felipe Calderón y la de Enrique Peña Nieto— no han sido del todo indiferentes a la presión. Como respuesta a la visita de los relatores y a las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, en 2010 se creó un mecanismo para la protección de periodistas y defensores de derechos humanos, que en realidad comenzó a funcionar dos años después, a partir de la promulgación de la Ley General para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. A la fecha, este mecanismo ha brindado algún tipo de protección a más de medio centenar de personas, entre periodistas y defensores de derechos humanos. De la misma manera, las facultades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP), establecida durante el gobierno de Felipe Calderón, se expandieron para dar lugar a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), a la que se le otorgó, además, la facultad de atracción de delitos contra periodistas perpetrados en las entidades federativas. Lamentablemente, la eficacia de estas respuestas institucionales deja mucho que desear, y el problema de fondo, la impunidad estructural y la captura de las instituciones, permanece intocado.

Si bien el gobierno no ha logrado proteger plenamente a los periodistas e informadores de los ataques a los que están expuestos, es también el causante de un número alarmante de éstos. El informe de Forst, refiere cómo las detenciones arbitrarias se emplean para silenciar a la disidencia y controlar a los movimientos sociales. La Ciudad de México se distingue por el empleo de esta práctica, pero no es la única entidad en donde se reportan ataques a la prensa en el contexto de movilizaciones sociales y actos de protesta. Los códigos penales de un buen número de estados todavía castigan la difamación y la calumnia con penas privativas de la libertad, lo cual se utiliza como un eficaz disuasivo para el ejercicio de la libertad de prensa, así como un poderoso incentivo para el ejercicio de la autocensura.

Recientemente, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Comunicación Social, por medio de la cual se legaliza la asignación discrecional de recursos para contratar publicidad gubernamental, sin establecer un control de gastos de publicidad oficial ni topes a los mismos. La Secretaría de Gobernación —o su equiparable a nivel local— asigna la publicidad oficial sin ningún criterio preestablecido, lo que deja a los medios a merced de su relación con las autoridades.

Con la promulgación de esta ley, se incentivó el control de los medios y la práctica de la autocensura dentro de los mismos, además de que no cumple con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de amparo, que dio lugar a la discusión de la misma en el Congreso. La ley contraviene la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en su artículo 13 señala:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública, la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria

y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

La Encuesta Nacional 2016 sobre libertad de expresión y ejercicio del periodismo en México, elaborada por Parametría, la Universidad Iberoamericana, Freedom House México y la Fundación Este País, que conforma la columna vertebral de este libro, da cuenta cabal de lo anterior. Las presiones internas y externas a las que están sometidos los periodistas e informadores en nuestro país son múltiples y poderosas. Lejos de modificarse, se fortalecen, ya sea por la omisión de las acciones del Estado, o por la institucionalización de prácticas autoritarias, como las descritas brevemente.

Periodistas e informadores laboran en condiciones difíciles y precarias. Los datos de la encuesta lo señalan con elocuencia: un número alarmante de los entrevistados opinó que la censura se ejerce desde el interior de los medios de comunicación, y un número casi equivalente opina que también se ejerce por elementos o agentes externos. No sorprende entonces que, por séptimo año consecutivo, se nos califique como un país *no libre* en materia de libertad de expresión.

Muestreo de “bola de nieve” como último recurso

Francisco Abundis*

El periodismo en México se ha convertido en blanco para los grupos de poder y para las mismas empresas de comunicación. La libertad de expresión es un derecho cuya importancia radica en la democracia, en el derecho a estar informado, en conocer la realidad de los hechos y sobre todo en la libertad de ejercer una profesión indispensable para el crecimiento de una sociedad en democracia.

Para conocer la situación por la que atraviesan los periodistas en el país, se llevó a cabo una investigación en la que respondieron a diversas preguntas sobre el ejercicio de su profesión y los obstáculos a los que se enfrentan. Desgraciadamente, obtener respuestas de un grupo tan vulnerable no fue tarea sencilla, por lo que se buscó un proceso metodológico en el que pudieran sentirse confiados de no correr riesgo al contestar los cuestionamientos a los que fueron sujetos.

El diseño de muestreo llamado “bola de nieve” consistió en hacer invitaciones personales a gente conocida que respondió a la investigación. Ellos a su vez fueron validadores de la investigación en la que estuvieron participando. Es decir, los colaboradores del estudio reclutaron a otros colegas, en este caso periodistas entre sus conocidos. La forma en que fue creciendo la muestra es semejante a una “bola de nieve”, de allí su nombre.

*Director de Parametría.

Este método se utiliza comúnmente cuando se tiene un contexto conflictivo o complicado, precisamente como el escenario en donde trabajan los periodistas en nuestro país. Un contexto conflictivo se define como un ambiente en el que los objetivos o las necesidades son contradictorias con otros miembros del mismo gremio. En contextos conflictivos, una parte de la población es marginada, o sus opiniones son difíciles de expresar.

El muestreo de “bola de nieve”, que se considera una segunda mejor opción (*second best*) respecto a otros ejercicios de demoscopia, permite acceder a poblaciones marginadas o no escuchadas a un nivel emocional y cognitivo, y el elemento más importante es que genera las condiciones de confianza para el entrevistado.

Los resultados de los cuestionarios demostraron que existen diversos temas que atañen al gremio y que afectan su desarrollo profesional, algunos de ellos son los de seguridad personal, que pueden ser los más evidentes, pero también hay otros más sutiles como los de seguridad laboral que también se vuelven relevantes. Pareciera ser que en México, frecuentemente es difícil distinguir entre la línea editorial de un diario y lo que se podría llamar el “criterio empresarial” con el que se publica.

Sin lugar a dudas, la libertad de expresión está parcialmente secuestrada o limitada para los que ejercen la profesión de la comunicación; por desgracia, más de la mitad de los encuestados aseguraron haber sufrido algún tipo de agresión física, psicológica, jurídica, digital o de otro tipo. Pero lo peor es que los mismos periodistas desconfían de las autoridades, pues los que han sido amenazados, aseguraron preferir la ayuda de su círculo más cercano, en lugar de acudir a las instituciones gubernamentales de protección de derechos humanos.

La violencia ha sido un factor decisivo para que los periodistas sean mesurados en el ejercicio de su labor; no obstante, existen otros elementos que afectan la libertad de expresión como la pluralidad de los medios de comunicación, las limitantes para acceder a la información pública y la censura al interior de los medios de comunicación, especialmente en los estados.

La realidad es que los cambios legales que se han hecho en México para proteger a los periodistas en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, no han mejorado suficientemente la situación del gremio, estamos en un momento complicado en el cual, el derecho a comunicar es penado y castigado hasta con la propia vida.

México sigue siendo uno de los principales países en la lista de las naciones más peligrosas para ejercer el periodismo; el crimen organizado es un oponente fuerte a este derecho, pero también lo son las propias instituciones, los poderes y todos aquellos que resulten afectados, incluyendo los consejos editoriales y las áreas de venta de publicidad de los medios de comunicación.

El Estado tiene un gran compromiso con el gremio periodístico y con la sociedad, las leyes y las instituciones no han sido suficientes y tampoco han generado la confianza de un sector que sigue siendo castigado y censurado por el simple hecho de querer ejercer un derecho fundamental de todo ser humano: la libertad de expresión.

El Proyecto

La investigación de este libro es resultado de la preocupación compartida por el estado de la libertad de expresión y de prensa con los gobiernos de la alternancia después del 2000. Tanto académicos como organizaciones y liderazgos civiles que en las últimas dos décadas han trabajado por asegurar derechos democráticos en el país, advierten con intranquilidad la creciente distancia entre el avance de reformas, leyes y políticas públicas a favor del respeto de esa garantía básica y la constante caída de la percepción sobre las condiciones para cumplirse.

¿Qué pasa cuando el marco legal y la política pública caminan por una ruta opuesta a los hechos? ¿Cuál es el estado real de la libertad de expresión y de prensa? ¿Cuáles son las principales condicionantes o limitaciones? Estas son algunas preguntas con las que arranqué mi proyecto de tesis doctoral en la Universidad Complutense de Madrid, a la que regresé para presentarla gracias a una reforma educativa en España tras varios años de haber cursado el programa. Algunos de los resultados cuantitativos que se ofrecen salieron a la luz pública en 2017 cuando publicamos una Encuesta Nacional elaborada ex profeso y también algunos avances del trabajo académico dada la pertinencia y oportunidad de aportar conocimiento a la grave situación del ejercicio de la libertad de expresión en el país.

Francisco Abundis, director de Parametría, fue el primero en ofrecer su experiencia en demoscopia para entrevistar a un público que supone un reto, por la desconfianza y escasa protección, en un entorno de hostilidad, amenaza e impunidad. Gracias al INAI por apoyar la aplicación de la encuesta.

Abundis contó con el invaluable apoyo de Mane Makuc, quien lideró la parte técnica. Una especial mención y enorme gratitud a Jacobo Dayán, quien por parte de Freedom House realizó los cuestionarios para el ejercicio en donde participaron más de 400 dueños de medios, directores o editores —en vigencia o no— actores relevantes, o líderes de opinión, y reporteros (el error teórico muestral, asociado a 95 por ciento de confianza estadística, fue de (+/-) 5.0 por ciento), un trabajo comprometido y riguroso.

El método de edición fue mediante validación en Excel y *clean up* en SPSS. Las preguntas debían centrarse en su impresión respecto al funcionamiento y utilidad de las principales transformaciones institucionales y políticas públicas que afectan directamente o indirectamente el ejercicio de la profesión, así como en las condiciones en que se desempeñan al interior de sus empresas.

La metodología de investigación se llevó a cabo mediante entrevistas a profundidad y una encuesta vía internet. Las aportaciones del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, a través de su director, Manuel Guerrero y de Mireya Márquez, coordinadora del doctorado, fueron clave en el diseño de un guión de preguntas para realizar dos tipos de técnicas cualitativas: entrevista semiestructurada y grupos de enfoque.

La baja tasa de respuestas del total de invitaciones enviadas (2,500 solicitudes), de aproximadamente un 20 por ciento, deja entrever el estado del ejercicio de la libertad de prensa, y las zonas de

silencio sobre la libertad de expresión por diversas condicionantes y amenazas que caracterizan el trabajo de los periodistas en el país, particularmente en las entidades con mayores índices de violencia y menores contrapesos en el ejercicio del poder. A pesar del innegable avance en la libertad de expresión con respecto a épocas pasadas, la disposición a responder es menor de la que registran otros públicos por las dificultades a las que se enfrentan, como recuerda Abundis.

En razón de ello, la viabilidad del proyecto se debe en mucho al compromiso decidido de Mariclaire Acosta, ex directora de Freedom House México, y de Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana, que generosamente pusieron sobre la mesa de trabajo el material sobre protección a periodistas, transparencia y acceso a la información, telecomunicaciones, y sus propios conocimientos para estructurar el proyecto. Encima de todo destaca su prestigio para generar confianza entre el público de entrevistados y en la credibilidad ante los desafíos y limitaciones metodológicas. Los temas que se buscaron responder en los cuestionarios nacionales fueron:

- Capacidades y condiciones laborales de los periodistas
- Libertad de expresión
- Transparencia y acceso a la información
- Riesgo y protección
- Reforma en telecomunicaciones

Es importante destacar que los objetivos de este proyecto se establecieron en dos ámbitos, por un lado, los factores internos que afectan la tarea de los entrevistados y, por el otro, los factores externos que influyen en el ejercicio de la profesión.

Un agradecimiento a los periodistas que ayudaron a empujar la “bola de nieve” de las entrevistas entre sus colegas: Luis Alberto González Arenas, Hugo Roca Joglar, José Luis Lemini Camarillo, y en la edición a Jessica Gómez, así como a todos los que participaron en una de las primeras encuestas nacionales para conocer la percepción de comunicadores en torno a los procesos políticos o limitantes a la libertad de expresión y de prensa en el país, y particularmente a todos los entrevistados porque finalmente en sus respuestas radica la libertad del gremio y la defensa de sus derechos.

Introducción

La libertad de expresión y de prensa estuvieron prácticamente fuera del radar de la agenda de debate pública hasta que inició el viaje del país hacia la democracia en el último cuarto del siglo XX. Antes de este periodo, durante la llamada época de la “prensa oficialista” del antiguo autoritarismo, esa libertad, imperdible en cualquier régimen democrático, se canjeaba por bienestar y desarrollo. La transformación de las instituciones políticas, sin embargo, la rescató como condición de equidad *sine qua non* para construir un nuevo sistema de partidos políticos competitivos y una de las principales promesas del “cambio” en la Presidencia de la República. A lo largo del camino se liberaron controles sobre la prensa y, tras la alternancia en el poder en 2000, advinieron importantes reformas institucionales y políticas públicas para tratar de garantizar y promover este derecho humano en que se asienta todo el edificio democrático.

Las élites reformadoras que escucharon la demanda de “cambio” fueron eficaces para conducir una apertura controlada desde el poder, e incluir a otros actores en un nuevo conjunto de principios y reglas políticas, sustentadas en el respeto al voto; resultaron habilitados negociadores para formar consensos con la oposición y desarmar las resistencias de la vieja guardia, pero sin desmontar algunos de los principales resortes del autoritarismo. Por el contrario, la

liberalización controlada fue posible desde un régimen presidencial fuerte, que utilizó mecanismos del viejo pacto corporativo, como el reparto de rentas y el clientelismo, para abrir el viejo arreglo político sin violencia ni mayor inestabilidad ante la creciente presión interna. La penetración del poder en la prensa fue uno de los recursos a su disposición para graduar y dosificar el cambio, aunque la propia dinámica del ascenso de la pluralidad rebasó las expectativas de los reformadores que confiaban en arribar a una democracia dirigida para sustituir el desgastado Estado mexicano posrevolucionario.

En el proceso, los medios encontraron también sus propios ritmos y en el camino se arriesgaron a avanzar en terrenos de libertad intocados por décadas, no obstante que prevalecían mecanismos de control político, como el régimen de concesiones para los audiovisuales y el enorme peso de la publicidad oficial para la sobrevivencia de las finanzas de la prensa, como sutil disuasivo frente a la costosa tentativa de censura directa y brutal.

La ruta de reformas del “cambio” se acompañó del diseño de nuevas instituciones que realizaron funciones y competencias estatales, que el propio Estado no podía hacer con eficacia por la desconfianza y el descrédito que dejó la erosión del régimen autoritario. Como ha señalado la Corte, los nuevos órganos surgieron de la idea de contar con órganos de equilibrio respecto a los demás poderes del Estado en materias especializadas como la electoral o la transparencia, y el acceso a la información pública. Su autonomía se justificó en la necesidad de ejercer una función propia del Estado que, por su especialización e importancia social, requiere contrapesos a la clásica división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Su creación, jurisprudencia aparte, resultó componente clave de la fórmula para devolver legitimidad a las instituciones y ajustar el aparato público a la nueva realidad de la pluralidad política y social.

En los años noventa surgieron órganos de Estado con autonomía funcional y financiera, como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que asumieron funciones básicas que el Estado no podía cumplir por falta de credibilidad y descrédito hacia las instituciones. Más tarde algunos se “ciudadanizaron”, como ocurrió con la salida del secretario de Gobernación del consejo general del IFE, en la reforma electoral de 1996, o cuando se incluyó la participación de organizaciones civiles en su dirección, como en el reciente creado Sistema Nacional Anticorrupción o el Mecanismo de Protección para Defensores de Derechos Humanos y Periodistas contra la violencia criminal, pero estos organismos siempre han formado parte del Estado. Y no sólo eso, su diseño mantuvo la decisión política para su integración en el poder político, aunque ahora repartido entre la nueva pluralidad partidista que se incorporó al proceso político. Su creación se recibió como una opción, no sin dudas, para resolver conflictos ante una creciente problemática social que se había extendido desde los años setenta tras la matanza del movimiento de 1968 y la violencia en el campo; la idea de abrir el sistema con ellas representó una válvula de escape para dar cauce a los intereses y reivindicaciones del “cambio” y la democratización como elecciones limpias, justas y competitivas, así como para atajar el “fantasma” de la violencia y ofrecer una ruta institucional a la demanda de “cambio” político. Representaron nuevos desafíos, pero en general abrieron espacio para la inclusión del país diverso que avanzaba, más allá del monopolio del poder del PRI. En buena medida resultaron de la lógica de inclusión y apertura de la Reforma Política de 1977, que incorporó al mundo de las instituciones a las fuerzas políticas que antes estaban marginadas o subordinadas al partido oficial, a excepción de la oposición del PAN. Aquella reforma “fundacional” del cambio inauguró tanto la

ruta de las reformas para desmontar el autoritarismo, como la vía de incluir en el poder a nuevos actores a la toma de decisiones políticas, aunque sin modificar el régimen presidencialista que domina hasta hoy. Tampoco modificaría los amplios márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad con que después se ejercería el poder entre partidos y fragmentado entre la federación y los gobiernos de los estados, a pesar de las amplias expectativas de transformación de la democracia.

A lo largo de la historia de los nuevos órganos autónomos y ciudadanizados, uno de los debates presentes en casi todas las reformas institucionales y diseño de política pública ha sido el proceso de designación de sus titulares, sean unipersonales o colegiados, así como el significado de la ciudadanización. El término alude a las características que deben tener las personas que los dirigen, como prestigio, experiencia, trayectoria, imparcialidad e independencia de los partidos políticos. Sin embargo, cada día es también más constante el reclamo por su designación, dado el reparto de cuotas entre las cúpulas partidistas y los perfiles inadecuados para el cargo. La política es imprescindible para resolver conflictos, pero los términos o las soluciones también tienen el efecto contrario de enviciar el espacio público, causar erosiones a las relaciones sociales y en definitiva envenenar la convivencia.

La simulación en la integración de órganos autónomos con especialistas de la sociedad civil sin militancias partidistas, puede inhibir la responsabilidad y la rendición de cuentas de sus actos de la toma de decisiones. La libertad para actuar con ética respecto a la responsabilidad pública de las instituciones “ciudadanizadas” requiere que se transparenten los acuerdos políticos que los designan.

Después de la CNDH y del antiguo IFE se multiplicó la aplicación de la fórmula de nuevos órganos en telecomunicaciones, educación

y energía, incluso algunos de ellos se constitucionalizaron como el INE o el INAI. Ello sin que haya cambiado sustancialmente la forma de integrarlos desde hace 20 años, cuando se impulsó la ciudadanía de instituciones públicas. En la administración de Peña Nieto suman ya una decena de estos órganos, con responsabilidades trascendentales para los derechos humanos y ciudadanos básicos, como acceso a la información o electorales, pero la fórmula de selección es opaca y cada vez asegura menos equilibrios en su interior.

La introducción de variantes para evitar el reparto de cargos entre partidos, como la aplicación de exámenes de oposición, consultas ciudadanas o la participación de ONG en los procesos, está lejos de eliminar los acuerdos políticos a los que de manera subrepticia obedecen los nombramientos. Con la cada vez más notoria inconsistencia entre el control de los partidos sobre los designados y la promulgación de nuevos órganos autónomos, se aconseja preguntar si está agotado el modelo de las últimas dos décadas para conjurar la desconfianza en el manejo del Ejecutivo en el desarrollo de instituciones democráticas.

¿Cómo asegurar que las reformas institucionales y las políticas públicas se traduzcan en la práctica en actos y decisiones responsables, transparentes y susceptibles de la rendición de cuentas en todas las instituciones del Estado? ¿Las instituciones autónomas se mantienen como equilibrio y contrapeso de los poderes tradicionales de Estado?

En este libro se propone identificar el impacto de las reformas institucionales y de políticas públicas para el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y de prensa en el contexto de la democratización, específicamente de las alternancias políticas en el gobierno federal de 2000 a 2015. La tesis principal es que la democratización mexicana desde un sistema autoritario de partido prácticamente

único a otro plural y competitivo —que tuvo como parte de sus resultados las alternancias políticas en todos nivel de gobierno y la institucionalización de los derechos humanos—, ha sido insuficiente para que el Estado mexicano garantice el pleno ejercicio de tales derechos. Contrario a las expectativas por la apertura y el avance de la pluralidad política, las reformas legales, la creación de instituciones y mecanismos de derechos humanos y el desarrollo de los medios de comunicación, en la práctica prevalecen limitaciones y restricciones para la libertad de expresión y de prensa.

Los resultados de la investigación a periodistas y comunicadores arrojan que hay una creciente tendencia al cuestionamiento entre medios y periodistas sobre las condiciones para el trabajo de la prensa, así como una cada vez peor imagen en las mediciones y calificaciones internacionales sobre el país en los índices de transparencia y libertad de expresión. En una gráfica veríamos que mientras se mantiene en avance constante el vector de las reformas y políticas públicas en favor de proteger y promover estos derechos, la percepción de los medios y la imagen del país respecto al ejercicio y la práctica de las libertades, en cambio, dibuja una línea descendente. En la medida que tenemos más y mejores leyes para defender los derechos humanos, también aumenta la impresión de que crecen viejas y nuevas restricciones para acceder a la información e informar a la sociedad. Se extienden las zonas de “silencio” y la autocensura, principalmente en los estados, en la medida en que crece la desconfianza en las instituciones y los riesgos para la seguridad de los periodistas hasta convertir al país en uno de los más peligrosos para su trabajo. Lo anterior se corrobora en estudios, informes e investigación documental en la materia, así como en una encuesta nacional y entrevistas sobre el ejercicio de la libertad de

prensa y la percepción entre los profesionales del periodismo en México.

La libertad de expresión en América Latina y en México ha estado expuesta históricamente a gobiernos autoritarios, caudillos, intereses económicos y ahora poderes *de facto* como el crimen organizado. Su reconocimiento es claro en el amplio desarrollo de normas en convenciones, tratados, constituciones y leyes, pero que Estados débiles no pueden garantizar que se cumplan. También pierden vigencia en sociedades que confían poco en la exigibilidad del derecho igualitario a la justicia, en las que persisten valores y prácticas autoritarias y excluyentes, que favorecen la baja aplicación de la ley. La falta de denuncia y la impunidad son los mejores aliados de amenazas, abusos y crímenes.

Así, a pesar del desarrollo democrático del último cuarto de siglo, se mantiene la distancia entre la construcción de Estados constitucionales de derecho y la realidad de sociedades que aún no se identifican plenamente con valores democráticos. Uno de los mayores desafíos para la democracia es la falta de cumplimiento de la ley y de los derechos, principalmente por la impunidad. Derivado de ello, otra asignatura pendiente es la baja exigibilidad de derechos básicos para el funcionamiento de la democracia como la libertad de expresión, de información y de prensa.

Los reformistas que impulsaron la apertura propusieron soluciones innovadoras en el diseño de nuevas instituciones y fueron habilidosos negociadores para incluir a los nuevos actores de los partidos en la toma de decisión, pero el arreglo ha resultado insuficiente para reconstruir la legitimidad y la autoridad del Estado, como demuestra simplemente la actual grave crisis de seguridad y derechos humanos en el país en la segunda década del siglo XXI.

En efecto, su trabajo y el de los partidos políticos para diseñar nuevas instituciones que devuelvan confianza al espacio público, permitió dejar atrás el régimen autoritario, un éxito nada desdeñable desde la perspectiva de un país con poca y débil experiencia democrática. Pero su operación hoy también muestra los serios obstáculos con los que chocan las reformas y políticas públicas para el éxito de la experiencia democrática; así como las fallas de los arreglos institucionales cuando entran a jugar con el proceso político. Asimismo, no basta con tener marcos normativos de vanguardia que presumir en el mundo, sin que las reformas o nuevas agencias estatales cambien la forma de tomar decisiones y sujetar su operación a reglas de transparencia y rendición de cuentas claras y exigibles por parte de la ciudadanía.

En el país hay un amplio consenso de que el Estado democrático corre serios riesgos por la debilidad de las instituciones para proveer seguridad y garantizar las libertades. La debilidad que lo afecta se expresa en fragmentación política y a su vez, ésta se impone en los procesos de decisión a todo nivel del mundo público. También se revela en las relaciones con la sociedad, mucho más plural que nunca en el pasado, pero cada vez más desalentada por el desconcierto interno y el horizonte de incertidumbre en el futuro.

El cada vez mayor desencanto con la democracia nos enfrenta a problemas heredados y deja ver que no hay atajos para alcanzar su solución. Las reformas y los nuevos diseños institucionales se enfrentan a añejas prácticas como el modelo de negocio de la prensa a través del manejo opaco y discrecional de la publicidad oficial, tanto como a viejas formas de ejercer el poder sin equilibrios ni contrapesos. La contradicción refleja realidades paralelas entre el mundo institucional y los procesos reales de la toma de decisiones cupulares con importantes márgenes de discrecionalidad y,

por tanto, poca rendición de cuentas de los actores políticos. Ahí uno de los motivos de la crisis de representatividad que enfrenta la incipiente democracia mexicana, en la que el modelo de negocio de la prensa “es uno de sus mayores defectos”, al decir de Enrique Krauze.

La mayoría de las finanzas de los medios están comprometidas, y de ahí también, su capacidad para llevar a cabo investigaciones y coberturas que responsabilicen a los poderes y poderosos de sus actos, entre otras razones porque su sobrevivencia depende de un cliente único. Ningún presidente de la democracia ha cumplido con la promesa de transparentar la publicidad oficial y acotar el amplio margen de discreción con que las autoridades gubernamentales establecen criterios para la asignación y uso de fondos gubernamentales. Por el contrario, los montos opacos destinados a la comunicación social y el gasto político en los medios, no han hecho más que crecer sexenio tras sexenio bajo reglas de operación que diseña y aplica el mismo que toma las decisiones sobre a quién dar o quitar el recurso público. El manejo de la publicidad oficial ilustra con claridad que el problema de fondo: son sus reglas de operación al servicio del proceso político. Hasta ahora se ha empleado bajo una lógica de apuntalar la gobernabilidad de la administración de turno, tal como ocurre también con otros fondos públicos, como los ramos 23 y 33 del presupuesto federal, de manera opaca y sin rendición de cuentas para repartir rentas entre los gobiernos estatales con el fin de asegurar la estabilidad. Son buenos ejemplos de los mecanismos clientelares heredados de viejos esquemas del antiguo régimen, pero inadmisibles para la gobernanza democrática.

Al igual que en el manejo de la publicidad oficial, la discrecionalidad de esos fondos permite crear bolsas de recursos que se asignan con criterios políticos para premiar o castigar administraciones

locales. En el caso del Ramo 23, se trata de un fondo millonario cuya asignación está a criterio de las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que funciona sin reglas de operación, ni normatividad, e incluso con opacidad para la supervisión de la Auditoría Superior de la Federación. La entrega de recursos se efectúa por medio de convenios, que en su mayoría no son públicos. También es conocido como el fondo de los “moches”, porque los diputados pactan el destino de los recursos con presidentes municipales y gobernadores de sus estados, a cambio de diversos apoyos o del retorno de un porcentaje del mismo. El gasto en comunicación social y las bolsas para repartir entre los estados tienen en común también un crecimiento exponencial en los últimos gobiernos. Y de esas partidas además, los gobiernos estatales extraen recursos para comunicación social bajo la justificación de cualquier programa para fortalecer a los gobiernos locales.

En ese contexto, de las limitaciones que encuentran periodistas y comunicadores en el ejercicio de la libertad de expresión, se explica una importante parte de la desconfianza general hacia las instituciones. Si bien es una percepción extendida en la sociedad en su conjunto, los resultados de la investigación apuntan que la falta de confianza en el respeto a la libertad de prensa puede observarse en tres variables. Primero, en la impresión de que hay una simulación institucional dado que ésta y las políticas públicas son ineficaces para asegurar ese derecho. Existe un margen importante entre las instituciones y las leyes respecto a la realidad práctica.

De ahí se deriva también que los entrevistados admiten que restringen sus contenidos, no sólo para evitar ser amenazados y asesinados por el crimen, sino para evadir la presión de los anunciantes privados y el impacto de la publicidad oficial que reciben en las finanzas de su fuente de trabajo.

No obstante, estas restricciones también son cada día más denunciadas por jueces, académicos, organizaciones civiles y organismos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, en la resolución de la Corte en que ordenó al Congreso subsanar la omisión legislativa por la falta de regulación del artículo 134 constitucional, el ministro Arturo Zaldívar afirmó: “La ausencia de regulación en la publicidad oficial permite el uso arbitrario de los presupuestos de comunicación, lo que indirectamente restringe la libertad de expresión”.

El tema que durante décadas estuvo fuera de las prioridades de la agenda pública, hoy ocupa un lugar cada vez más central en las preocupaciones por el funcionamiento de la democracia y la importancia de garantizar efectivamente la libertad de prensa. También como consecuencia de los mayores espacios de crítica, supervisión y vigilancia que cumplen los medios de comunicación respecto al pasado y la apertura que han traído consigo las redes sociales.

Hoy, sin duda, la prensa diaria cuestiona las acciones de los gobiernos, incluido el federal, con mayor vigor que en otros tiempos, y las fallas son mucho más visibles gracias a las reformas y políticas de transparencia y acceso a la información o a la despenalización de delitos de prensa. No obstante, su impacto es aún limitado en su potencial para expandir este derecho, en buena medida, por las fallas en la concepción de las nuevas agencias estatales, encargadas de supervisar el cumplimiento de las leyes pro libertad de expresión. Particularmente, porque el diseño de su integración permanece subordinado a la toma de decisiones del proceso político. Ahí el meollo de la percepción de simulación que tienen los periodistas respecto a éstas y otras instituciones, con las que tienen más cercanía que el ciudadano común, debido al roce de su trabajo con los poderes y los asuntos de interés público. Asimismo, por la mayor atención de organizaciones civiles y organismos internacionales de

derechos humanos, que siguen muy de cerca el tema de la libertad de prensa, especialmente desde la crisis de seguridad abrió la estrategia de combate a las drogas hace una década.

A nadie escapa que las calificaciones en los índices internacionales del país en materia de transparencia y combate a la corrupción, o de libertad de expresión, han caído en los últimos años. Siguen una ruta inversa a las reformas institucionales y las políticas públicas dedicadas a mejorar la situación. Las relatorías especiales para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), han dado seguimiento a los crímenes contra periodistas y alertado sobre los riesgos de la violencia como limitante de la libertad de prensa.

También han aplicado especial cuidado en estudiar el contenido de leyes como la de publicidad gubernamental, que el Congreso aprobó el 26 de abril de 2018 para cumplir con una sentencia de la Corte. Ambas relatorías expresaron al Senado su preocupación de que la ley mantenga un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades gubernamentales, para establecer criterios de asignación y uso de los fondos de publicidad oficial. La Ley General de Comunicación Social fue aprobada de madrugada con los votos del PRI y partidos aliados en el Senado por 60 a favor, 46 en contra y una abstención, para convertirse en el primer ordenamiento jurídico para regular su manejo, aunque su diseño y reglas de operación, en opinión de sus críticos, mantiene en buena medida el *statu quo*. Los principales cuestionamientos de la oposición fueron que la nueva ley no cuenta con criterios preestablecidos claros para decidir a quién, cómo y cuánto entregar de los recursos de comunicación social, a fin de evitar el gasto excesivo. Además de que tampoco es contundente prohibir el uso de publicidad oficial para fines electora-

les, aunque las leyes en esa materia sancionan el uso de dinero público por parte de funcionarios para la promoción personal con objetivos políticos.

El mayor involucramiento y participación de la ciudadanía en el debate sobre la libertad de expresión, así como el desafío de la revolución tecnológica, aseguran que el tema seguirá en el centro de la atención de la agenda pública. El escritor y periodista británico George Orwell (1903-1950) definía la libertad de expresión en los años de muerte y destrucción de la Segunda Guerra Mundial como la posibilidad de “decir lo que la gente no quiere oír”. Y eso es importante cuando lo que se defiende es la dignidad de las personas.

Capítulo 1

**El derecho a
expresarse libremente**

José Buendía, Isabella Esquivel Ventura

Toda Constitución democrática tiene en su base la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos. Es prácticamente imposible encontrar un texto constitucional que no inicie con el reconocimiento de derechos y de la dignidad de la persona, como fundamento del orden político y de la paz social. En la Constitución mexicana, desde su promulgación en 1917, se consagró en el primero de sus artículos las garantías fundamentales, así como la obligación de las autoridades a garantizar su vigencia, y en los últimos años ha evolucionado hasta contar actualmente con el reconocimiento de los derechos humanos en ese mismo primer artículo.

Los derechos inherentes a toda persona son punto de partida de cualquier orden social y político democrático, que a su vez tiene un papel decisivo en el libre desarrollo de la personalidad. Los sistemas garantistas, como al que aspira México, tienen una dimensión social indisoluble de las leyes, ya que su ejercicio requiere de condiciones mínimas para cumplirse, y uno de los ejes que articulan las normas, el funcionamiento del poder público y la práctica de los derechos es la libertad de expresión. Sin el reconocimiento y la protección del Estado para ejercer el derecho de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones a través de cualquier medio, el resto de los derechos se convierten en “papel mojado” y se debilitan

los contrapesos para evitar la concentración de poder en personas, instituciones o intereses particulares. Tal es la importancia y el alcance de la libertad de expresión, así como la indisoluble libertad de prensa que la acompaña; si no se garantiza el ejercicio de estas libertades, otros derechos políticos, principios y conceptos como soberanía popular, división de poderes, participación ciudadana o rendición de cuentas, carecen de sentido, credibilidad y confianza.

La libertad de expresión es un derecho humano y a la vez una condición necesaria para un régimen democrático. De acuerdo con el marco jurídico nacional e internacional, la libertad de expresión significa que, en un Estado democrático, cada persona tiene la posibilidad de cualquier idea, expresarla por cualquier medio y no recibir ninguna represalia por ello, mientras se mantenga en el marco de respeto de los derechos humanos del resto de las personas.

Los factores que influyen en el ejercicio de la libertad de expresión parten de identificar sus dimensiones: jurídica, política-institucional y social. En el ámbito jurídico están las leyes y normas, como la Constitución, los tratados internacionales, los reglamentos, y demás ordenamientos posibles. Estas normas, en el marco nacional e internacional, están actualmente definidas desde un enfoque de derechos humanos, en constante evolución desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

En su dimensión política, la libertad de expresión requiere que las instituciones, actores políticos, políticas públicas y sus dinámicas cumplan con los marcos jurídicos existentes, no sólo en lo formal sino en la práctica cotidiana de todos los niveles de toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad: el Estado de Derecho. También que las instituciones funcionen con respuestas adecuadas a las demandas de la sociedad y las decisiones políticas sean aceptadas por la ciudadanía, es decir que cuenten con la confianza política.

Es verdad que vivimos una época de experimentación extraordinaria con la democracia y las instituciones, en la que cada vez es más claro que el pluralismo competitivo ya no necesariamente precede a la participación generalizada, y que su vigencia tampoco asegura la confianza hacia las instituciones ni el respaldo a las reformas y políticas públicas: la gobernabilidad.

Esta dimensión abarca uno de los factores más complejos de transformar el cumplimiento sistemático del marco jurídico. Su funcionamiento está relacionado con rutinas, lógicas y dinámicas socioculturales e históricas que se hunden hasta la percepción de la cultura política y el ejercicio del poder en el ámbito público, específicamente por parte de los actores políticos, pero también de la ciudadanía y los medios de comunicación.

La dimensión institucional es la expresión de los ámbitos jurídicos y políticos; es la formalización de las disposiciones legales que reconocen el derecho de la libertad de expresión a través de organizaciones y personas dedicadas a su garantía, así como de las voluntades políticas que se articularon a su favor. La institucionalidad de este derecho conlleva mecanismos para garantizar su ejercicio y la operación de las estructuras a favor de su promoción, respeto y protección.

Aunque estos ámbitos o dimensiones son determinantes para que en un Estado se reconozca y garantice el ejercicio de la libertad de expresión, resultan insuficientes en el ámbito social para comprender el funcionamiento de las libertades, la confianza social y el respaldo a la democracia.

La sociedad es el espacio en el que las personas, en lo individual y lo colectivo, generan información, opiniones e ideas y las expresan en sus contextos, y también donde reciben información de otras personas, resultado de la libertad de expresión y de la diversidad de

opiniones e ideas que confluyen en ella. Empatar ambas dinámicas de esta doble característica de la libertad de expresión, implica que la sociedad tenga conocimiento de sus propios derechos y, no menos importante, requiere de un proceso de apropiación de los mismos: de su ejercicio.

Sin el conocimiento y apropiación de los derechos de la sociedad, las condiciones formales generadas en un Estado se debilitan, lo que empeora si se suman situaciones que obstaculizan y limitan el ejercicio de la libertad de expresión.

En América Latina y en México, la libertad de expresión y de prensa han estado expuestas tradicionalmente a gobiernos autoritarios, caudillos, poderes de facto, intereses económicos, y hoy, al crimen organizado. No obstante, su importancia se refleja en normas y leyes que, con mucha frecuencia, los Estados débiles no pueden garantizar que se cumplan cabalmente.

A pesar de los avances democráticos del último cuarto de siglo, existe aún una enorme distancia entre la aspiración de construir Estados constitucionales de derecho y la realidad de sociedades que todavía no se identifican plenamente con valores democráticos, que están poco acostumbradas al trato igualitario y que mantienen viejas prácticas autoritarias. Uno de los mayores desafíos para la democracia en Latinoamérica y México es la falta de cumplimiento de la ley y los derechos, principalmente por la impunidad en que queda cualquier transgresión de la norma. Derivado de este problema, otra de las asignaturas pendientes es la baja exigibilidad de los derechos, algunos básicos para el funcionamiento de las instituciones democráticas, la libertad de expresión, de información y de prensa.

En México, uno de los cambios constitucionales más importantes en los tiempos contemporáneos fue en materia de derechos humanos. La reforma en cuestión, publicada el 10 de junio de 2011,

significó un cambio importante en la forma de entender e interpretar los derechos humanos en el marco jurídico. El nuevo modelo introdujo una distinción conceptual entre derechos humanos y garantías, estableció las normas constitucionales e internacionales sobre derechos humanos en un mismo nivel —el control de convencionalidad—, ofrece principios interpretativos de los derechos humanos, obligaciones y reparaciones del Estado en caso de violaciones, incorporación del interés legítimo, procesos y acciones colectivas, así como mayor autonomía a las comisiones de derechos humanos.

En relación con las dimensiones de los derechos humanos, los actores públicos que las articulan y median son los medios de comunicación y los periodistas, los cuales se convierten, dentro de la sociedad y del Estado, tanto en receptores de información, opiniones e ideas, como en generadores de las mismas, y el alcance de su cobertura hace extensiva la libertad de expresión al resto de la sociedad. De forma particular, la libertad de prensa constituye una subdimensión, así como un derecho en sí mismo que se enmarca en la libertad de expresión.

Por esta razón, los periodistas y comunicadores sociales son fundamentales para la construcción de una cultura de los derechos en el país, además de piezas clave para el funcionamiento de un Estado democrático al hacer de la libertad de expresión el instrumento esencial de su ejercicio profesional para el control de las acciones de las autoridades, el balance de poder entre las instituciones y la rendición de cuentas.

La libertad de prensa se refiere entonces a la posibilidad de ejercer la libertad de expresión a través de los medios de comunicación, donde los principales actores son los propios medios y las personas que ejercen el periodismo, sin importar su afiliación institucional. Pero la libertad de expresión no consiste únicamente en reconocer

el derecho de los medios de comunicación a expresarse con libertad, es decir de reconocer su libertad de prensa, sino que en un régimen democrático tiene que ver también con el derecho de la ciudadanía a estar informada de los asuntos de interés y utilidad pública. La libertad de prensa en democracia debe servir para la construcción de un equilibrio muchas veces difícil entre el derecho a expresarse por parte de los medios y los periodistas, y de la ciudadanía a recibir información.

La definición de periodista es un concepto sujeto a controversias, pero existen estándares internacionales que ayudan a precisarlo, así como la propia Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas vigente en México, que en su capítulo 2 los define como:

Las personas físicas, así como los medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole, cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

Esta definición, evidentemente, abre el espectro a otras controversias como la clasificación de “blogueros” o redes sociales, pero puede servir como punto de partida para enmarcar a personas profesionales en la prensa y comunicadoras.

En el contexto mexicano, la democratización y los posteriores gobiernos de la alternancia en la Presidencia de la República desde el 2000, abrieron espacio para importantes reformas institucionales y políticas públicas que prometían mejorar el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa. Algunas transformaciones que removieron restricciones del modelo “oficialista” y de la relación entre el poder y

los medios del siglo XX, particularmente de la prensa, ocurrieron antes con el proceso de liberalización política de los años ochenta y noventa. Pero los mayores cambios institucionales tuvieron lugar en el 2000, con la salida del Partido Revolucionario Institucional (PRI), tras ocho décadas en el poder. La democratización amplió los terrenos de libertad para el ejercicio de la prensa y ofreció reformas para abrir el acceso a la información pública, así como su reconocimiento como derecho humano. Ello creó además las condiciones para otras reformas en telecomunicaciones y de mecanismos para garantizar la libertad de expresión.

En contraste con ellos se multiplican estudios de organizaciones internacionales, académicas y de la sociedad civil, que reportan obstáculos y violaciones al ejercicio de la libertad de expresión, así como la percepción de quienes ejercen su profesión, en torno a la limitación del ejercicio pleno y libre de este derecho.

En un sistema democrático, corresponde al Estado generar leyes y condiciones para el ejercicio de las libertades, y al Poder Ejecutivo, el diseño y aplicación de políticas públicas en torno a ello. En las últimas tres décadas México ha experimentado importantes transformaciones en relación con la transición democrática, la alternancia política, las reformas estructurales, el reconocimiento de los derechos humanos y la apertura de mercados como el de las telecomunicaciones.

Sin embargo, también la forma vertical, cerrada y sin suficiente rendición de cuentas del poder público, así como la persistencia de poderes fácticos, han marcado las condiciones para el ejercicio de los derechos y puesto en evidencia su insuficiente protección; en el caso de la libertad de expresión implica redoblar esfuerzos para establecer límites tanto a la acción del Estado como a los poderes informales interesados en restringirla.

Cabe reconocer, no obstante, que el avance del pluralismo político en México difícilmente puede entenderse sin aceptar que los medios de comunicación y periodistas han alcanzado mayores terrenos de libertad. Su papel en el proceso de democratización del Estado ha sido fundamental; primero, para contribuir a deslegitimar el régimen autoritario posrevolucionario del siglo xx, en el que las relaciones entre el poder y los medios se caracterizaban por la penetración del primero sobre los segundos en la llamada “prensa oficialista”. Y segundo, para colocar en el centro de la agenda la demanda de elecciones libres y equitativas, lo que abrió la competencia por el poder hasta llegar a la alternancia en la presidencia en 2000.

Como consecuencia de la evolución del contexto político, la libertad de expresión y de prensa en la primera década y media del siglo xxi, no sólo se ha reconocido como derecho humano fundamental, sino también se ha colocado en un lugar prioritario de la agenda pública y cobrado una visibilidad que no tuvo en el viejo régimen.

La sociedad civil la ha definido como un valor y condición para el ejercicio de otros derechos, como el impulso de políticas públicas y transformaciones institucionales para tutelar su vigencia y respeto, y la apertura en materia de transparencia y acceso a la información pública desde el primer gobierno de la alternancia, lo que se tradujo en leyes e instituciones garantes de este derecho hasta quedar plasmado en la Constitución en 2015.

Los cambios en la política pública y marcos institucionales relacionados con la protección de los derechos humanos, han contribuido a mejorar el trabajo de los medios y periodistas en torno a la vigilancia del poder y la rendición de cuentas, aunque esas funciones aún tienen asignaturas pendientes.

En efecto, los avances en derechos humanos, transparencia y acceso a la información no han logrado asegurar que en México se

ejerzan plenamente y en un marco de seguridad, la libertad de expresión y de prensa, pues si bien tanto en su tutela como en su ejercicio ha habido cambios positivos, aún influyen viejos y nuevos obstáculos que limitan la exigibilidad del derecho.

Así lo ha señalado, por ejemplo, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Luis González Pérez en su libro: *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*:

[...] actualmente existen amenazas e intentos por coartar la libertad de expresión, circunstancias que han convertido a México en uno de los países más peligrosos para el ejercicio del periodismo. Lo anterior ha derivado en autocensura, desplazamiento y exilio forzado de periodistas, generando espacios de silencio en el país y vulnerando los principios fundamentales de una sociedad abierta, plural y democrática; asimismo, se puede observar que además de las autoridades en primer término, los poderes fácticos, particularmente los relacionados con el crimen organizado, se han convertido en censores de los medios y comunicadores ante las investigaciones que han venido realizando sobre delincuencia organizada y narcotráfico.

Los cambios institucionales de los últimos 17 años han sido un factor importante para facilitar el ejercicio de la prensa, porque generan mejores condiciones para el acceso a la información y expresión libre de las ideas y el periodismo. Sin embargo, aún hay desconfianza sobre la voluntad y capacidad del Estado para garantizar ese derecho, a pesar del nuevo contexto de pluralidad y alternancia.

La falta de confianza puede deberse, por un lado, a la percepción de que las reformas han sido insuficientes para limitar el ejercicio discrecional y arbitrario del poder estatal del viejo régimen, que obstaculiza el rol de medios y comunicadores como piezas clave para la vigilancia, investigación y exigencia de rendición de cuentas

de la autoridad; y por el otro, a la impresión material de la incapacidad del Estado para garantizar el derecho de todos los medios y periodistas del país frente a las amenazas de poderes *de facto* como el crimen organizado, así como para asegurar estas libertades ante el poder de las industrias mediáticas y el mercado.

Desde quienes ejercen el periodismo en México, se percibe un reconocimiento de la evolución en torno a los derechos humanos, pero insuficiente para afirmar que en México existan las garantías que exige el funcionamiento adecuado de las libertades como efectivo contrapeso del poder, vigilante de sus acciones e instrumento imprescindible para la rendición de cuentas.

Asimismo, la competencia comercial y el desarrollo de un nuevo mercado de anunciantes comerciales y políticos son otros factores que inciden en el funcionamiento y objetivo de los medios informativos. Las empresas mediáticas enfrentan con frecuencia la disyuntiva de subordinar su compromiso con las libertades de la ciudadanía para operar en función de sus ventas y ganancias.

Sin lugar a dudas, el desarrollo institucional que ha resultado de los cambios normativos ha sido insuficiente en campos vitales para la libertad de expresión y de prensa, como la falta de mecanismos de protección a periodistas y los pendientes en la regulación de la publicidad oficial, debido a que la materialización institucional aún no logra permearse del enfoque de derechos humanos que se requiere para garantizar éstos y otros derechos humanos.

EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La libertad de expresión es un concepto, un derecho humano y un componente de la democracia, reconocido en el marco jurídico nacional e internacional. A éste se relacionan otros derechos como la

libertad de prensa y medios de comunicación, que en el contexto de la democracia mexicana se han concebido y ejercido de múltiples formas, influidas por la política, los gobiernos y por otros poderes fácticos.

Para comprender estos vínculos, es importante recordar que toda democracia necesita de un Estado de Derecho para funcionar, basado fundamentalmente en la aplicación de una Constitución que contiene el conjunto de reglas, principios y derechos reconocidos por su ciudadanía.

Aunque en la mayoría de los casos el Estado ha sido históricamente débil en garantizar un Estado constitucional de derecho, prevalece la preocupación de continuar construyéndolo porque uno de los presupuestos básicos del garantismo es la desconfianza hacia todo tipo de poder, público o privado, nacional o internacional, en la medida en que no puede confiarse en un advenimiento de “poderes buenos” que contrarresten malas prácticas y que de manera “natural” cumplan con los derechos de la ciudadanía. Por ello los poderes deben ser limitados, pues el eje de las libertades, como la de expresión, es que estén sujetos a vínculos jurídicos que los acoten y que preserven el resto de los derechos fundamentales.

En México, estas bases del garantismo se han extendido al derecho constitucional que subyace a la reforma constitucional de 2011, y que implica una técnica normativa de tutela de un derecho que refleja la necesidad de contar con prerrogativas reales y personales para hacer efectivos y exigibles los derechos (Ferrajoli, 2006).

Por esta razón, en el plano normativo, el espacio para regular el poder público y garantizar los derechos de la ciudadanía en la historia contemporánea ha sido a través de las constituciones. Como se señaló previamente, es prácticamente imposible encontrar un texto constitucional que no inicie desde sus primeros títulos con el recono-

cimiento de la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social. Aunque su enunciación es insuficiente para hacerlos realidad en la gobernabilidad y la convivencia social.

El marco garantista que ha establecido y mantenido el Estado de Derecho y que reconoce los llamados derechos fundamentales, ha sido rebasado y actualizado con el surgimiento del marco conceptual y jurídico de los derechos humanos. En el caso de México, la reforma en materia de derechos humanos significó un cambio importante en la manera de entender e interpretar su lugar en marco jurídico nacional, en concordancia con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para hacer que el Estado se apegue, rija y transite a un nuevo paradigma que garantice los derechos inalienables de todas las personas, sin importar característica o condición específica alguna, y que limite los poderes públicos para evitar abusos que transgredan o violenten su ejercicio.

Esta última reforma es un reconocimiento de que los derechos fundamentales son universales, que se extienden sin distinción por todos los rincones del planeta y, por consiguiente, ubican al Estado mexicano en un plano de exigencia más allá de sus fronteras. Tal diferenciación es muy útil en el plano normativo para deducir su carácter inalienable y por supuesto innegociable.

El cambio de paradigma que trajo consigo la reforma constitucional de 2011 es histórico, no sólo porque jurídicamente transformó los procedimientos legales para el acceso a la justicia, sino porque el Estado dejó de tener la prerrogativa de reconocer derechos en un sentido de “otorgarlos”, y convertirlos en una obligación para “reconocerlos”, en el sentido más amplio de la palabra, y generar así las condiciones necesarias para su ejercicio.

La perspectiva anterior al nuevo paradigma, la cual para que los derechos sean reconocidos en un Estado deben ser primero otorga-

dos por él mismo, ha sido históricamente un campo propicio para mantener en buena medida el abuso del poder, la impunidad, el reconocimiento irregular y desigual de las garantías individuales, y bajo criterios también irregulares y desiguales para el disfrute de dichas garantías.

De esta forma, el Estado ahora está obligado a respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, y está limitado para ejercer el poder por encima de los mismos, como ha ocurrido en la historia de México.

El nuevo escenario ha sido fundamental para remarcar los límites que históricamente los poderes formales e informales han constraído la libertad de expresión en América Latina y en México, y sobre todo para poner a los derechos fuera del alcance de la lógica del mercado y de los nuevos “modelos de negocio”, determinantes para el ejercicio de la libertad de prensa y la actividad de los periodistas que buscan seleccionar y difundir información a la sociedad. La universalización de los derechos es un esfuerzo para extender la frontera entre la productividad y la ganancia del legítimo derecho patrimonial de las empresas periodísticas y medios de comunicación frente al derecho de la ciudadanía a la información.

Tanto en el sistema garantista como en el nuevo marco de los derechos humanos, la libertad de expresión ha sido un derecho reconocido, pero no lo ha sido de la misma forma todo el tiempo. Su alcance y protección se precisan de acuerdo con el tiempo y lugar, es decir, tienen una dimensión social que determina su exigibilidad y su ejercicio, ya que si bien los derechos humanos hacen referencia a la individualidad, aquellos que se poseen sólo por el hecho de existir, también tienen una dimensión social como productos culturales.

En términos generales, la libertad de expresión hace posible que toda persona piense las ideas, opiniones o percepciones sobre

cualquier materia, y las exprese a través de cualquier medio disponible y en cualquier lugar, atendiendo al respeto de los derechos de otras personas, y sin que esa expresión sea motivo de represalias o amenazas a los derechos y seguridad de quien lo piensa y expresa.

Lo anterior, si bien es un concepto y un derecho contenido en las corrientes de pensamiento heredadas de la Ilustración, su ejercicio en todas las etapas históricas ha encontrado obstáculos, amenazas y limitaciones que en casos extremos han llevado a la represión de grupos de población por motivos religiosos o políticos y, por lo tanto, a la negación de sus derechos humanos, y que han culminado en algunos casos con actos de genocidio y de lesa humanidad.

No obstante, los debates sobre la libertad de expresión se remontan a los tiempos más antiguos, cuando los filósofos griegos y romanos reconocían que, por ejemplo, la peor desgracia que podía suceder a un pueblo es la privación de la libertad de palabra (Darbishire, 1994).

En este sentido, la libertad de expresión encuentra un punto de conflicto histórico presente hasta nuestros días: la censura. En las épocas del mayor absolutismo ideológico, marcado en gran parte de la historia por un carácter religioso, las ideas se expresaban oralmente o por escrito, en concordancia con las reglas establecidas, por lo que la censura servía como instrumento de control social de la expresión pública de ideas, opiniones o sentimientos, principalmente cuando éstos referían o atacaban a la autoridad del gobierno o al orden social y moral que él mismo establecía (Cendejas Jáuregui, 2007).

Bajo estas premisas, los momentos de mayor auge de regímenes autoritarios o monárquicos están marcados por las más duras imposiciones de un modelo sociopolítico y, por lo tanto, de represión a las libertades del pensamiento y la expresión.

Asimismo, el concepto de libertad de expresión que conocemos ha sido resultado del pensamiento de la Revolución francesa y el comienzo de los regímenes liberales, que suponen como ordenación a uno como organización, la transformación del orden político. En consecuencia, son muchas las sociedades las que han reconocido el carácter fundamental de la libertad de expresión, especialmente en instrumentos jurídicos como las constituciones, aunque la censura ha estado presente del otro lado de su ejercicio.

En el plano legal y desde las revoluciones del siglo XVIII, la libertad de expresión pasó a formar parte de la discusión sobre los derechos naturales, fundamentales y humanos, al ser el lema de sus demandas, por lo cual en las primeras declaraciones y textos revolucionarios la expresión aparece constantemente (Ansuátegui Roig, 1991), concebidos para ámbitos nacionales como la Declaración de Independencia Americana de 1776 y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, hasta llegar a su inclusión más reciente en las declaraciones en materia de derechos humanos que obedecen en gran medida a la globalización de los sistemas políticos y económicos.

Dentro del marco conceptual de los derechos humanos, la libertad de expresión se instauró en los instrumentos internacionales a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, del 10 de diciembre de 1948, la cual estableció en su artículo 19 lo siguiente:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (ONU, 1948).

En el continente americano se aprobó, también en 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el marco de la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, donde los Estados americanos reconocieron que los derechos esenciales no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana (OEA, 1948). Posteriormente, se adoptó en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como Pacto de San José, la cual dispone un amplio sistema de garantías para proteger su ejercicio en todos los países de la región.

En una revisión somera de este marco normativo americano y del mexicano se reconoce la importancia de la libertad de expresión, información y prensa. La Convención Americana de Derechos Humanos dispone un amplio sistema de garantías para proteger el ejercicio de estos derechos para todos los países de la región. Puede incluso decirse que el Sistema Interamericano es uno de los más amplios y de los menos restrictivos en el mundo para el ejercicio de la libertad de expresión.

El Sistema Interamericano está regido, además de las Declaraciones Americanas, por otras disposiciones en materia de protección de la libertad de expresión como parte de los derechos humanos, entre los que se encuentra la Carta Democrática Interamericana.

Otro instrumento específico es la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de 2000, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual enmarca 13 principios y los más relevantes mencionan que dicha libertad es un fundamental e inalienable, inherente a todas las personas y un requisito para la sociedad democrática, así como el derecho a buscar, recibir y difundir información, en los términos del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que prohíbe la

existencia de leyes promonopólicas, de agresiones a personas comunicadoras, de la censura previa y de impedir que la información o las opiniones sean difundidas (OEA, 2000).

Como contraparte de la libertad de expresión, se observa en las referencias a los instrumentos internacionales que existen disposiciones para que la censura esté prohibida, pero también para que sea aplicada bajo determinadas situaciones, como parte de la delimitación del derecho a la libertad de expresión. La Convención Americana introduce explícitamente la prohibición de la censura previa, salvo en casos de espectáculos dirigidos a menores; pero otros ordenamientos como el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos o, en otro sistema regional, la Convención Europea de Derechos Humanos, no incorporan una garantía similar.

Cabe señalar que la libertad de expresión trae como consecuencia la prohibición de toda forma de censura en dos sentidos: no se puede censurar a los interlocutores por ser sujetos dotados de la posibilidad de participar en los debates, y tampoco se pueden censurar los contenidos posibles de los debates, en tanto son todos temas discutibles en una democracia (Carbonell, 2004). Las situaciones previstas para aplicar medidas de censura o limitantes a la libertad de expresión son mencionadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se refieren a los derechos o a la reputación de los demás, a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, a la protección moral de la infancia y la adolescencia (en caso de espectáculos públicos), y a la propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas.

En un intento por regular ese aspecto y establecer criterios específicos para su puesta en marcha, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC-5/85, explica que se entiende que se restringirá una conducta definida legalmente como responsable del abuso de la libertad de expresión, aunque no puede ser objeto de medidas de control preventivo y por tanto prohíbe la censura previa (con las excepciones que contempla el inciso 4 del artículo 13 de la Convención, referente a espectáculos públicos) aun cuando se trate de un intento por prevenir un abuso ocasional de la libertad de expresión. De esta forma, toda medida preventiva significa el menoscabo de la libertad, e incluso para que cualquier responsabilidad se pueda acreditar como válida en caso de aplicar lo dicho por el artículo, se deben reunir ciertos requisitos como la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas, la definición expresa de las causales en la ley, la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y que estas causales de responsabilidad sean necesarias para asegurar los mencionados fines (COIDH, 1985).

Los instrumentos jurídicos citados, entre otros, han permitido integrar sistemas de protección y promoción en el marco de las Naciones Unidas y de la OEA. Por una parte, en el Sistema Interamericano se cuenta con una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, establecida en 1997, la cual tiene como mandato general realizar actividades de protección y promoción del derecho de las libertades de pensamiento y de expresión, así como elaborar declaraciones conjuntas con las otras relatorías para la libertad de expresión, incluyendo el Relator de las Naciones Unidas para la Libertad de Pensamiento y Expresión.

De igual forma, en el Sistema Universal, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creada en 1993, la Relatoría Es-

pecial de la Organización para la Libertad de Opinión y Expresión, entre cuyas funciones está definir el contenido preciso del derecho a la información, como uno estrechamente ligado al de la libertad de expresión e incluso se llega a referir como indistinto.

Ello permite analizarlo desde la perspectiva de los derechos humanos y sus principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Primero, la interdependencia e indivisibilidad son principios que deben ser observados para el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, los cuales se refieren, respectivamente, a que los derechos humanos están vinculados entre sí y que conforman una totalidad, por lo que son complementarios e inseparables.

En este sentido, la libertad de expresión es un derecho humano indivisible de otros, en tanto es necesario para el ejercicio y la protección del resto. Sin ella y sin la posibilidad de acceso a la información, no se puede participar en los asuntos de la vida pública, ni se puede pronunciar contra las violaciones de los derechos humanos y, en su máxima expresión, amenaza el derecho a la vida, ya sea cuando se recurre al asesinato contra quienes expresan sus opiniones o cuando la falta de acceso a la información impide el ejercicio de otros derechos vitales, como el de la salud.

En cuanto al derecho a la información, éste tiene dos acepciones, la primera propiamente dicha como “derecho a la información”, incluida en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que lo define como una garantía fundamental que toda persona posee para recibir información, informar y ser informada; mientras que la otra acepción se define como la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, particularmente a la de los órganos del Estado, lo cual presupone que éste tiene la obligación de poner a disposición del público los archivos

y datos generados por sus órganos constitutivos, y por ello también está referido como derecho de acceso a la información pública (Carpizo, 2000, citado en Villanueva, 2006: 23).

En México, desde la Reforma Política de 1977, el artículo 7º constitucional incluyó por primera vez la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información pública, que hasta ese momento sólo figuraba en la ley como la prerrogativa que tenía la ciudadanía de pedir información y a la autoridad decidir si la proporcionaba o no. Sin embargo, este derecho se mantuvo sin regulación hasta después de la alternancia en la presidencia en el año 2000, cuando el primer gobierno de oposición de Vicente Fox promulgó en 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se creó el órgano que vigile su cumplimiento.

Es común que las disposiciones normativas en los niveles internacional, regional o nacional sobre la libertad de expresión se vinculen con aquellas sobre el derecho a la información, y con otros derechos, lo que reitera lo señalado por el Sistema Interamericano sobre la importancia de la libertad de expresión como una condición para materializar otras libertades y, en consecuencia, para consolidar la democracia.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La libertad de expresión se debe poder ejercer a través de cualquier medio posible. En una democracia, la relación entre los derechos humanos relativos a la libertad de expresión y a la información es posible, en gran medida, gracias a los medios de comunicación, en tanto actores que recolectan, analizan y divulgan la información a través de la infraestructura y tecnología disponibles, y de las personas dedicadas a esas actividades.

De esta forma, la libertad de expresión se vincula y, en cierta medida, se define en función de los medios de comunicación disponibles. En consecuencia, el desarrollo tecnológico tiene un papel central, y los mecanismos de censura pueden estar dirigidos a controlar tales medios.

Otro distintivo es que tienen la capacidad de mediar con la sociedad, que es interventora o canalizadora de los asuntos públicos, y que además, las diferentes audiencias receptoras ayudan a interpretar y reconstruir eventos.

Estos eventos y muchas otras situaciones muestran que existe una interdependencia entre los medios y la sociedad al reflejar las manifestaciones y conductas sociales, así como al ser agentes de innovación y cambio para la propia sociedad (Guerrero, 2015).

Con ello se quiere resaltar que tienen un papel central en el desarrollo de un país, debido a que facilitan las comunicaciones y difunden información a través de su tecnología disponible. Asimismo, los dos rasgos descritos se hacen presentes en los modelos cada vez más abiertos de los medios de comunicación, dados los avances tecnológicos y la apertura política y social de las últimas décadas.

Un mecanismo creciente para la participación social en la construcción de lo público ocurre cuando la gente llama desde casa para expresar sus opiniones, criticar la actuación de funcionarios, quejarse de los servicios públicos o demandar justicia. Estos espacios han colocado a la ciudadanía como un nuevo actor social, cuyo descontento (sobre todo en relación con las condiciones de vida, el desempleo, la falta o deficiencia de los servicios públicos, la inseguridad) lo lleva a una necesidad de expresión y proyección política a través de los medios de comunicación.⁴ Rosalía Winocur también

⁴Rosalía Winocur explica que, en la medida en que se fueron abriendo los canales de comunicación para la ciudadanía en los medios de comunicación, se produjo toda una política

señala que otro mecanismo de intermediación se da cuando los medios de comunicación sirven para establecer reglas de convivencia, de competencia política, de gestión de servicios, al grado que se vuelven aspectos regulados por ellos mismos. Con este papel, los medios hacen posible el ejercicio del derecho a la información al ser las fuentes con las que puede contar la ciudadanía, y al mismo tiempo son un espacio que da voz a sus intereses, demandas y propuestas, y, finalmente, son tanto un medio como un actor público que participa activamente en asuntos públicos.

Como actores públicos, los sistemas de protección de los derechos humanos han reconocido que los periodistas y los medios de comunicación son titulares de una serie de derechos que generan obligaciones para las autoridades, pues la libertad de expresión otorga, tanto a directivos de los medios de comunicación como a periodistas, el derecho a investigar y difundir por esa vía hechos de interés públicos. En una sociedad democrática la prensa tiene derecho a informar libremente sobre las actividades estatales y criticar al gobierno, al tiempo que la ciudadanía tiene un derecho correlativo a ser informada sobre lo que ocurre en la comunidad (CIDH, 2016).

La Declaración Conjunta de 2003 de los relatores para la libertad de expresión en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la OSCE están conscientes del papel de control que desempeñan los medios de comunicación y de la importancia de un periodismo de investigación ac-

comercial basada en la participación del público. Para la autora, Radio Fórmula es la expresión más acabada de esta política comercial, en tanto ha comprado todo modelo de programa que sea rentable: desde *Opinión pública* de Paco Huerta (antes en Radio Educación), hasta *Parejas disparejas* (antes en Monitor de Radio Red), pasando por defensores de ciudadanos, atención psiquiátrica y consejos naturistas, cuyos anfitriones se instalan imaginariamente en un lugar de todas las casas, pertenecen a todos y a cada uno, y su voz es “poderosa y tranquilizante” (Winocur, 2002: 76).

tivo para la democracia y la sociedad como un todo, así como de que las personas trabajadoras de los medios de comunicación que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no deben ser blanco de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento como represalia por su trabajo, y que los propietarios de los medios de comunicación deben brindar el apoyo apropiado a periodistas comprometidos con el periodismo de investigación (CIDH, 2016).

De esta forma, el derecho a la libertad de prensa es considerado el derecho de la libertad de expresión de los medios, un derecho transitivo que no se agota en sí mismo, ni en quienes lo ejercen, sino pensado para alguien más, para un tercero, un lector de lo que presentan los medios. Además, la libertad de prensa consolida una voz en el espacio público, y al mismo tiempo busca que esa voz tenga un propósito comunicativo para la ciudadanía, a diferencia del derecho a la libertad de expresión, que protege la expresión libre de la persona. El derecho a la libertad de prensa está pensado también para un propósito externo a la propia expresión del medio de comunicación: servir de algún modo al beneficio de la sociedad, ya que implica siempre una expresión pública y formas materiales de producción, distribución y propiedad (Guerrero, 2015).

Ahora bien, en torno a la labor periodística, hay que precisar que si asumimos por “periodista” a toda aquella persona que se ocupa de recabar, investigar, analizar y difundir información de interés público, independientemente del soporte (oral, textual, gráfico, audiovisual) o el medio específico en el que se inscriba su labor (radio, televisión, internet, prensa), tendremos una definición bastante amplia de la función periodística, y así lo establece la recomendación general número 24 “Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México”, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) el 8 de febrero de 2016.

Es por ello que la relación entre la libertad de expresión, los medios de comunicación y los periodistas es indisoluble, aunque evidentemente no tienen el monopolio de ese derecho.

En los estándares internacionales hay un importante consenso acerca de que el concepto de libertad de expresión y de periodistas comprende tanto a personas físicas como jurídicas (medios de comunicación) que de manera habitual o profesionalmente se dedican a seleccionar, buscar y transmitir información por cualquier medio, lo que incluye a reporteros, editores y en general trabajadores de los medios, así como a los que utilizan las redes sociales y la tecnología de la información para expresar sus opiniones. Por ello, una vez explicada la libertad de prensa como parte de la libertad de expresión y a los sujetos que la ejercen, es tiempo de puntualizar sobre la importancia que tienen para la democracia.

EL “MODELO OFICIALISTA” DE LA PRENSA EN MÉXICO

En las democracias modernas, la vinculación entre los medios de comunicación y la democracia se explica a partir de la defensa de las ideas de libertad de expresión y de prensa (Guerrero, 2015). Por esta razón, son considerados como condición de la democracia, lo que significa que es prerequisite necesario (aunque no suficiente) para que en determinado país haya un régimen democrático, abierto a la posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas.

En cuanto al vínculo entre la libertad de expresión y la libertad de prensa, los medios de comunicación y la democracia, cabe señalar que la primera alude al derecho de buscar la información, así como la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y llevarlo al conocimiento de los demás (ejercicio periodístico), mientras que la segunda alude al derecho de re-

cibir información, considerando que en el otro lado hay receptores potenciales o actuales que a su vez tienen el derecho de recibirla, lo cual concreta la dimensión social de dicho derecho. En la dimensión social, la libertad de expresión se convierte en un medio para el intercambio de ideas e información y para la comunicación masiva, que incluye el derecho de conocer opiniones y noticias. Esto es fundamental para facilitar el ejercicio de la democracia y de la participación pública en la toma de decisiones, ya que la ciudadanía no puede ejercer derechos como votar de manera efectiva o participar en la toma pública de decisiones si no cuenta con un libre acceso a las ideas y no puede expresar libremente sus opiniones, por lo que no sólo es importante para la dignidad individual, sino para la participación, la rendición de cuentas y la democracia (Avendaño, 2014).

La libre expresión cumple con su función informativa con la difusión de noticias, datos, opiniones necesarias, pero también se trata de una función crítica, ya que:

Los medios pueden servir de guardián a favor de la ciudadanía y ayudar asimismo a la libre crítica en el ejercicio del poder, y a la evaluación del desempeño de los políticos y las instituciones, con lo que los medios pueden muy buenos aliados de la ciudadanía para proteger sus derechos, proveerla de información y ampliar el debate sobre los temas de interés general en el espacio público (Guerrero, 2015: 16).

Por esta razón, los medios de comunicación en democracia deben cumplir con tres funciones para preservar la transparencia en el espacio público:

- Ofrecer a los ciudadanos información suficiente para fundamentar sus elecciones, opiniones y decisiones acerca de los asuntos públicos.

- Servir como espacio de debates abiertos de las ideas, sin que ninguna posición se pueda imponer a priori a otra sin decantarse en el debate.
- Vigilar los abusos cometidos por la autoridad y los actos de corrupción, razón por la cual se ha llegado a considerar a los medios como un “cuarto poder”, protector de los derechos ciudadanos y componente de los pesos y contrapesos del poder (Guerrero, 2015).

Para contextualizar el estado actual de la prensa y su rol en la democracia, es necesario revisar el contexto histórico y político en que se desarrollaron los medios de comunicación en el antiguo régimen, caracterizado por la hegemonía de un solo partido, un sistema presidencialista fuerte y el control para ejercer la libertad de expresión en el llamado “modelo oficialista”, así como el impacto de las transformaciones políticas derivadas de las reformas de la apertura y el avance del pluralismo a partir de la década de 1970, el proceso de alternancia política hasta llegar a la presidencia y, posteriormente, las reformas institucionales y políticas públicas a favor de la libertad de expresión.

En el marco jurídico sobre derechos y libertades del país, es posible identificar la influencia de las ideas libertarias de la Revolución francesa y en general de las corrientes de pensamiento que han determinado el concepto moderno de libertad de expresión. Todas sus constituciones desde el siglo XIX han contemplado este derecho, tanto las que promulgaron gobiernos centralistas o federalistas, o conservadores o liberales, aunque también desde esa época los poderes inauguraron la práctica de limitar tales libertades a través de diversos medios como los decretos, así como de censura

indirecta de “reglas no escritas” e incluso el uso de la censura directa (Fernández Christlieb, 1986).

El ejercicio de la libertad de expresión en México ha evolucionado en función de los cambios políticos desde su etapa independiente y el ejercicio del poder en el ámbito público, así como del desarrollo tecnológico de las comunicaciones, aunque la posibilidad de garantizar los derechos tampoco es ajena a las condiciones económicas nacionales e internacionales.

El rasgo definitorio del poder en México que marcó la relación del poder con los medios y la evolución del ejercicio de la libertad de expresión es el sistema presidencialista, se mantuvo desde el inicio de la vida independiente del país, pero con características particulares a partir de la Revolución Mexicana de 1910.

El sistema político presidencialista de México se caracteriza por la concentración constitucional del poder en una persona. Desde la Constitución de 1917, la Ley Fundamental estructuró un Poder Ejecutivo poderoso, y la práctica de su poder lo fortaleció aún más en los hechos. Durante el siglo XX se asemejaba a una especie de “presidencia imperial” ejercida por el partido hegemónico, producto del grupo vencedor de la Revolución mexicana. Esa época de gloria del autoritarismo mexicano se caracterizó no sólo por las amplias facultades legales del presidente para gobernar, sino por hacerlo con amplias capacidades “meta-constitucionales” como designar a su sucesor, a los integrantes del Poder Judicial o mantener la mayoría absoluta de su partido en el Congreso hasta 1997 (Carpizo, 2002: 9).

Los textos sobre el presidencialismo mexicano explican que este modelo es semejante al de Estados Unidos, aunque la democracia estadounidense tiene un peculiar sistema de sufragio indirecto para elegir al presidente. El constitucionalista mexicano Diego Valadés afirma que el procedimiento estadounidense ayuda a evitar que el

presidente se convierta en un monarca, porque elude las “tentaciones hegemónicas personalistas”.

Una pieza clave del sistema autoritario mexicano del siglo XX ha sido la figura presidencial. Además de explicaciones históricas, que encuentran sus raíces en el mundo precolombino y la Colonia española, las causas de predominio del presidente en el siglo pasado se debieron, según Jorge Carpizo, a lo siguiente:

- Como jefe del partido, controlaba prácticamente la totalidad de los cargos de representación a lo largo del siglo XX a través del ejercicio del poder, dentro de un modelo corporativo y clientelar que integró a las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores pertenecía al PRI y sus carreras políticas dependían de la voluntad presidencial.
- La integración, en buena parte, de la Corte de elementos políticos que no solían oponerse a los asuntos de interés del presidente.
- La influencia de una economía con fuerte presencia estatal.
- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependían del presidente.
- La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades sobre los medios de comunicación.

De esta forma, el surgimiento oficial y consolidación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y sus evoluciones posteriores, que lo convirtieron en PRI y que institucionalizaron el caudillismo proveniente de la Revolución mexicana, trajo consigo bajo este esquema presidencialista el llamado “modelo de periodismo

oficialista”, que dominó las relaciones entre la prensa y el poder durante la mayor parte del siglo XX. Algunas de sus características perduran hasta la actualidad porque no se desmontó toda la estructura corporativa del vínculo entre el poder, la prensa y los medios de comunicación. En su época de auge, los medios y sus directivos estuvieron sujetos a pautas de inserción, similares a las marcadas en otros sectores económicos y sociales, lo cual dio paso a una interacción entre el modelo corporativo-clientelar, los medios y la libertad de expresión.

La libertad de prensa en el “modelo oficialista” funcionó como amplificador de las preocupaciones e intereses del gobierno o del grupo en el poder, y la subordinación a la política oficial no sólo alejó a la prensa de su función de cuidar, vigilar y criticar a ese poder, sino que también dejó prácticas que persisten en el ejercicio periodístico y de los propios medios tras la democratización.

De esta forma, periódicos y medios radioeléctricos privados fueron penetrados por el poder estatal a través de diversos mecanismos de tipo corporativo (representación social organizada, por ejemplo, a través de las cámaras empresariales) y clientelares (intercambio constante de apoyos fiscales y económicos a cambio de lealtad política), cuando no se trataban directamente de empresas públicas.

Algunas características de la forma de operar del periodismo oficialista se distinguieron por las siguientes prácticas:

- Vinculación de grupos políticos con dueños y editores de medios, lo que hacía que sirvieran más como intermediarios de intereses políticos que como informadores de la sociedad.
- El Estado mantuvo control mayoritario sobre la distribución del papel para imprimir a través de la Productora e Importadora de

Papel, S.A. (PIPSA), que al mismo tiempo subsidiaba convenientemente su costo para los medios.

- Reconocimiento y protección oficial de una Unión de Voceadores, afiliada al PRI a través de la CTM, que desde 1944 hasta principios de los noventa monopolizó la distribución de material impreso.
- La información gubernamental estaba centralizada en los departamentos de Prensa y Publicidad en cada dependencia gubernamental. El objeto de estas instancias era dar a conocer las actividades cotidianas y el cumplimiento de programas y resultados de cada dependencia, pero en realidad promovían a sus titulares y redactaban boletines que insertaban directamente en los medios como “información”.
- También hubo una política de gasto discrecional de la pauta publicitaria gubernamental que, ante la falta de lectores suficientes y de mercados publicitarios robustos, era una fuente de ingreso vital para los medios.
- El apoyo oficial a los medios incluía compensaciones salariales directas a periodistas y reporteros, conocidas como embute, sobre, chayote por parte de dependencias y servidores públicos, muchas ocasiones mayores que los sueldos que recibían en sus medios (Guerrero, 2011).

El periodismo oficialista se consolidó en el contexto de las amenazas internacionales por la Segunda Guerra Mundial. En el plano nacional, en esa época comenzó también una vieja práctica que se conserva hasta la fecha, de que candidatos y presidentes adquirieran periódicos o lanzaran nuevas publicaciones para promover sus intereses políticos. En ese momento la censura adquirió diversas formas que acabaron por institucionalizarse, principalmente a tra-

vés de mecanismos económicos, políticos, ideológicos y de amenazas legales que marcaban la pauta sobre los contenidos e ideas a publicarse. Contrario a los más elementales principios del derecho a la libertad de expresión del marco jurídico continental, la censura se ejercía antes de que existiera el material periodístico, y podía cobrar en ocasiones la forma de autocensura (Fernández Christlieb, 1986).

Sin embargo, este modelo entró en crisis en los años sesenta con el surgimiento de protestas de profesionistas y estudiantes, como el movimiento de 1968, que fue sojuzgada por la represión violenta del régimen. Además, el modelo de desarrollo “Estado central” que había permitido el “milagro económico” mexicano de la posguerra mundial, comenzó a mostrar síntomas de agotamiento con tasas de crecimiento declinantes. Las fuentes del poder del Estado mexicano empezaron a debilitarse, aunque se han mantenido, incluso hasta la actualidad, formas autoritarias de ejercer el poder, sin construir nuevas acciones de legitimidad democrática en el respeto y la aplicación de la ley.

Otra característica propia de la censura de esa época es que a los nuevos medios se les permitía operar, en la medida en que estuvieron vinculados con los centros de decisión del país, es decir, un periódico era el centro de los mecanismos de censura. Asimismo, surgieron medidas de control para editores, y la imposición de requisitos como un certificado de licitud, previo dictamen de una comisión calificadora de publicaciones o un permiso para la importación de maquinaria y artículos editoriales, así como un organismo estatal para producir e importar papel para periódico, un departamento dedicado a validar la información de cada dependencia estatal y una franquicia postal para la distribución de diarios y revistas. Estos últimos tres fueron expedidos en la corporativización de Plutarco

Elías Calles y antes de que iniciara el proceso de industrialización de los años cuarenta (Fernández Christlieb, 1986).

Este modelo se consolidó cuando pasó a formar parte de las relaciones efectivas entre el gremio, los directivos de los medios y el poder; cuando prácticas y reglas no escritas se convirtieron en formas de comportamiento y pautas de conducta en una especie de “segunda naturaleza” de la manera de actuar, o de resolver los problemas cotidianos más allá de principios y valores éticos de la profesión. En su origen respondió, como ocurrió en otras áreas económicas, del papel del Estado como el factor decisivo para el surgimiento de los medios y por la falta de un mercado fuerte de anunciantes que les permitiera sobrevivir sin depender de la subvención pública.

Lo anterior se tradujo en lo que Miguel Ángel Granados Chapa (1981) definió como “censura ambiental”, que implicaba el conocimiento de los periodistas y medios de los límites que no podían transgredir al publicar noticias e informaciones, o de las fronteras del cuestionamiento, la crítica y el debate, respecto del poder público y los grupos de poder que aseguraban el negocio y su sobrevivencia. La mayoría de las veces, esta forma de autocontrol respondía al interés por el sistema de intercambio y prebendas con el poder, más que al temor a la sanción.

La aceptación de compensaciones, el uso de espacios informativos con fines políticos o la reproducción acrítica de declaraciones, pasó a ser práctica cotidiana y su uso las “normalizó” dentro del oficio. Su recurrencia tuvo, sin embargo, graves consecuencias para el desarrollo profesional de los periodistas, su prestigio social y la credibilidad de comunicadores y medios.

Dado que este esquema de periodismo oficialista y sus censuras estaban sujetos a la hegemonía de un partido político que albergaba el caudillismo de la Revolución mexicana, comenzó a debilitarse en

la medida en que en el ámbito político electoral se experimentaban cambios hacia la apertura de la pluralidad política.

La evolución de la libertad de prensa ha estado ligada a la transformación de las estructuras políticas y al avance del poder compartido desde la década de los sesenta. Su camino ha sido paralelo. La transformación del régimen ha sido un proceso muy largo que puede rastrearse hasta el bienio 1962-1963 cuando surgió el Frente Electoral del Pueblo, donde actuaban el Partido Comunista y otras fuerzas de izquierda, y el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), originalmente apoyado por el presidente Lázaro Cárdenas. Éstos exigían, entre otras cosas, que desaparecieran las limitaciones para el registro de nuevos partidos, y que se promulgara una nueva ley electoral que garantizara el respeto al sufragio, así como sistemas electorales de representación proporcional (Lujambio, 2000).

La presión desde entonces poco a poco mermó el orden político posrevolucionario que mantenía a un solo partido en el poder político de México para dar paso gradualmente a la pluralidad y la competencia política. Diversos factores incidieron en ello, desde la acción y demandas de nuevos grupos sociales, hasta la negociación y el arribo a acuerdos de reformas institucionales entre las oposiciones y el régimen. Pero en cualquier caso, el cambio en México no fue consecuencia de un colapso institucional, sino de un conjunto de reformas graduales, lo que hace difícil identificar un momento preciso de ruptura con el orden anterior. Por el contrario, instituciones y prácticas del viejo orden permanecieron o se adaptaron al nuevo contexto democrático.

La literatura sobre los medios de comunicación y la censura en el viejo régimen es basta. Existen diversas de investigaciones nacionales e informes de organizaciones sociales e internacionales que muestren las condiciones restrictivas de la libertad de expresión

que entonces imperaron. La Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias (WAN-IFRA *et al.*, 2014) resume esas condiciones en tiempos de los gobiernos del PRI en el siguiente texto:

La censura en los medios de comunicación de México no es un fenómeno nuevo. Hasta el año 2000, durante las siete décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), México no tuvo una prensa libre. Los medios de comunicación existían bajo la sombra del patrocinio estatal y la censura. El PRI controlaba el contenido de los medios a través de diversos mecanismos: los propietarios de medios de comunicación eran simpatizantes del partido, el gobierno otorgaba publicidad oficial y ventajas económicas a los medios amigos; algunos periodistas fueron añadidos a las nóminas oficiales del gobierno y recibían los sobornos llamados “chayote”. Las “gacetillas” —contenido pagado disfrazado de noticias— eran fácilmente compradas por cualquiera que estuviese dispuesto a pagar el precio. El gobierno poseía el único proveedor de papel periódico y controlaba el sistema de distribución de periódicos del país a través de los sindicatos afiliados al PRI. Como dijo célebremente José López Portillo, expresidente de México (1970-1976) acerca de los medios en México: “No les pago para que me peguen” (WAN-IFRA *et al.*, 2014:5).

Al iniciar la década de 1990, factores como la apertura política, la liberalización del mercado, la crisis económica y el estancamiento del régimen priista ayudaron a relajar el control estatal sobre los medios de comunicación. Se terminó el monopolio del Estado sobre el papel periódico, el gobierno dejó de pagar a los periodistas para que viajaran con el presidente a nivel internacional, e introdujo nuevas reglas para la asignación del presupuesto público a los medios y para las relaciones públicas, que debían probar su eficiencia y no repetir el esquema anterior.

La apertura política se ha acompañado de un largo debate sobre el significado y alcance de la transición democrática. Para algunos, la democratización consistió en el proceso de reformas institucionales y legales, que abrieron paso a la pluralidad y la competencia política para dar lugar a la alternancia en todos los cargos de representación popular. Otros consideran limitada esta tesis, porque el principal problema de la democracia mexicana es que se restringió a crear pactos y reglas para organizar elecciones libres y equitativas, pero sin desmontar las relaciones corporativas y clientelares del viejo régimen, ni acotar el ejercicio del poder público del sistema presidencial en el Estado de Derecho.

La pluralidad y la competencia política abrieron nuevos terrenos de libertad para los medios de comunicación, pero no aseguran en automático mayor participación, transparencia y rendición de cuentas. Tampoco han logrado modernizar las relaciones “informales”, opacas y discrecionales que prevalecen entre poderes y medios, particularmente en el interior del país.

El punto más importante de la alternancia fue la llegada de Vicente Fox y el PAN a la presidencia en 2000, lo que consolidó el nuevo esquema de gobiernos compartidos, y dio lugar a dos cuestiones: permitió el surgimiento de la “partidocracia”, es decir, un nuevo acuerdo entre partidos para la distribución y rotación del poder que se materializó en el control de las instituciones electorales y del financiamiento público. En segundo lugar, la figura de concentración de poder de la presidencia, que se reprodujo y multiplicó en los gobiernos de los estados, en un esquema de poderes sin contrapesos, en el que los gobernadores controlan a los otros poderes y órganos autónomos (Valdés, 2016).

Esto último responde más a la lógica de los presidencialismos, nacional y locales, que implican la personalización del poder y la

patrimonialización de su desempeño, razón por la cual, hasta la fecha, la lucha electoral se da entre personalismos y no entre proyectos políticos. El hecho de que el presidencialismo mexicano concentra constitucionalmente el poder en una persona, ha dificultado que los cambios que favorecen la democracia electoral mexicana se traduzcan en el ejercicio de derechos humanos, como la libertad de expresión y la libertad de prensa, aun cuando hay que reconocer el avance en torno a los cambios institucionales y políticas públicas a favor de tales condiciones.

Para algunos autores, el año clave del cambio político en México fue 1988, cuando se denunció un fraude en la elección presidencial por parte de la oposición, y más importante aún, el presidente fue elegido con el respaldo más bajo de la época posrevolucionaria y casi pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Antes de esto había comenzado ya la alternancia en el ámbito local, aunque su impacto real en la distribución del poder era poco perceptible: en el sexenio de 1962 a 1968 el PAN contaba con 19 elecciones municipales ganadas y reconocidas, y dos capitales estatales en 1967, Hermosillo y Mérida, como resultado de la reforma electoral de 1962.

Asimismo, después de la reforma de 1977, el Partido Comunista Mexicano ganó en un municipio las elecciones de 1979, y la oposición logró 135 victorias municipales en 1987 (Lujambio, 2000).

En efecto, la pluralidad que iba emergiendo en la arena electoral encontró un momento histórico nacional en el proceso electoral federal de 1988 que, debido a las irregularidades, prácticas fraudulentas y abuso, produjo un gobierno cuya legitimidad fue cuestionada, e hizo atravesar al país por una crisis política, sin que ninguna fuerza de oposición dejara las vías institucionales, en la medida en que en las instituciones se tenía suficiente poder de negocia-

ción para influir efectivamente en el rediseño de la normatividad política.

De esta forma, la transición democrática mexicana no se caracterizó por la desaparición de la fuerza política hegemónica o su exclusión de la dinámica democrática, sino por el paso del poder monopólico al poder compartido. En ese sentido, la democratización se produjo por presión social y una apertura controlada para negociar reformas electorales que permitieron la representación política y la competencia real por el poder.

El cambio supuso dejar un régimen político de partido casi único, cuya estabilidad descansaba en un pacto corporativo, a otro sistema de partidos fuerte, en el que el consenso y la opinión pública son importantes para la aceptación de las políticas gubernamentales, y para que un partido conserve o pierda espacios de poder. Pero también las prácticas de control en lo político se basaban en la inclusión de las oposiciones al mundo del poder y de lo oficial, es decir, en mantener en el mismo sistema a la diversidad de actores que podrían representar una confrontación o, peor aún, una pérdida del poder, y el ámbito de la libertad de expresión no fue la excepción de estas prácticas.

A pesar de ese panorama, un importante cambio en materia de derechos es el que coincidió con la reforma política de 1977, en la cual no sólo se transformaron las reglas para permitir la participación de más partidos políticos en las elecciones, sino que se incluyó por primera vez la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información pública, en los artículos 6º y 7º de la Constitución. Sin embargo, esta garantía se mantuvo sin regulación hasta después de la alternancia en el gobierno federal en 2000.

A pesar de la constitucionalidad del derecho a la libertad de expresión, en la práctica nunca fue un obstáculo para que los regíme-

nes autoritarios del siglo XX controlaran a la prensa, tampoco ha sido garantía suficiente para salvaguardar la libertad de expresión y evitar la autocensura, y el posterior ejercicio periodístico sin atavismos. Como sucedió con la transición democrática, o justamente porque la libertad de prensa forma parte de ese trayecto, fue resultado de un largo proceso político y social en el que los actores principales han sido los mismos periodistas, e incluso ha generado otros entornos preocupantes relacionados con la transgresión de otros derechos (Levario, 2002).

Los obstáculos a la libertad de expresión, de prensa y el desarrollo político en México no sólo han sido resultado tangencial del desarrollo político, tecnológico e incluso económico, sino que forman parte de las estrategias por mantener el poder y el control de los cambios, aun cuando sus consecuencias no hayan sido previstas.

Vale la pena analizar las características de la relación entre los medios de comunicación con el poder político y gubernamental, así como los cambios institucionales que trajeron consigo las transformaciones políticas, y permitieron el avance del pluralismo y la competencia.

Capítulo 2

El proceso político y la prensa

La relación del Estado y los medios —al igual que ocurrió con otros actores—, se transformó por el paso del régimen del pacto corporativo y de partido casi único, a otro sistema plural, basado cada vez más en el consenso y la aprobación de la opinión pública, aunque conservó algunas pautas y “reglas no escritas” de colaboración. Ese proceso implicó un desplazamiento del esquema de concentración del poder del gobierno autoritario a otro de poder compartido entre tres grandes fuerzas y de su fragmentación en los gobiernos de los estados, así como del surgimiento de actores y nuevas fuentes de poder con capacidad para influir en el curso de los acontecimientos, como la propia industria mediática.

En el nuevo contexto de democracia, los medios están llamados a funcionar como contrapeso de los poderes y vigilar las acciones de los gobiernos. Sin embargo, el cumplimiento de estas funciones depende de la forma en que el Estado ejerce el poder y su capacidad para regular, así como del peso específico de los medios en el sistema político y de su vínculo con la sociedad.

El nuevo papel de la opinión pública como fuente de poder creó condiciones para llevar a los medios hasta un lugar central de la transformación del sistema: como arena privilegiada del debate, espacio para la construcción de consensos y escenario de la competencia

por el poder político. La democratización del régimen abrió el camino para cambiar la relación de subordinación mutuamente ventajosa que mantenían con el Estado a cambio de protección, beneficios y prebendas. Pero este proceso de mayor autonomía trajo consigo una constante tensión interna y externa por la pugna de derechos entre el negocio y su responsabilidad social. En particular, los medios audiovisuales estuvieron sujetos a un conflicto permanente entre la defensa de sus legítimos derechos patrimoniales y el compromiso con la libertad de expresión, lo que se agudizó a medida que aumentó el reclamo de acceso a la información y espacios de los nuevos actores políticos y de la ciudadanía, como consecuencia del proceso de democratización.

La cercanía de la mayoría de los medios con el viejo régimen les restó capacidad para definir la agenda y contribuir a la democratización. Sin embargo, hubo excepciones en la prensa escrita y las revistas, así como en algunas estaciones de radio después de los sismos de 1985. No obstante el impacto de ello para la perdurabilidad del régimen, esa limitación de la transición mexicana resultó eficaz para la conducción de una apertura política controlada y que se desarrolló de forma muy lenta en el tiempo.

Pero sobre todo, la pausada liberación del control gubernamental tuvo consecuencias, como la demora en la construcción de contrapesos al poder público o las mayores dificultades para el surgimiento de una sociedad civil con fuerza para disputar la agenda de transición. Los propios medios encontraron también pocos contrapesos en el nuevo sistema abierto y plural cuando se relajaron los controles sobre ellos.

La industria mediática audiovisual se originó en la promisión del Estado de dicha industria a través de un régimen de concesiones gubernamentales para el uso de las frecuencias de radio y televi-

sión, que administraba la Presidencia de la República con criterios políticos discrecionales. Se desarrolló con unas reglas de juego que generaban incertidumbre jurídica a los propietarios, a los que fácilmente se podía revocar la concesión si desafiaban a la autoridad. El marco jurídico de los medios audiovisuales aseguró al Estado mecanismos de control, que se mantuvieron vigentes más de una década después de que el PRI perdiera el poder en 2000. La oposición conservadora que ganó la alternancia ese año, tampoco estuvo demasiado interesada en buscar una mejor armonización de ambos derechos en una reforma al marco legal. La Ley de Radio y Televisión permaneció casi intacta más de medio siglo hasta 2013, mientras que la Ley de Imprenta se remonta prácticamente a la que promulgó Venustiano Carranza en el Constituyente de 1917.

Conservar mecanismos jurídicos para intervenir en los medios y la incapacidad para armonizar derechos en pugna tras la alternancia, son dos factores que favorecieron prácticas y establecieron dinámicas en la relación entre el Estado y los medios. También incidieron en la interacción de estos últimos con los partidos políticos y la ciudadanía, aunque la radio se abrió antes que la televisión a la pluralidad, y en algunos casos, tuvo un rol de agente de cambio a partir de los sismos de 1985, que dejaron miles de damnificados en la capital del país y se convirtieron en símbolo de la emergencia de la sociedad civil.

En la transición democrática, particularmente la televisión fue a la zaga de las reivindicaciones, en particular de la libertad de expresión, por adecuarse al ritmo de la apertura que marcaban los reformadores del régimen. Es famosa la declaración de Emilio Azcárraga (Televisa) autodenominándose “soldado del PRI” para ilustrar la colusión de la principal televisora del país con el poder, pero también

para dar testimonio del temor al régimen, por su capacidad de sanción a través del retiro de concesiones.

En el contexto de esas implicaciones en la relación con el régimen, la oposición llegó a señalar en varios momentos a los medios como obstáculos de la democratización, hasta que acabaron abriendo sus espacios a ella y a los críticos, lo cual afectó la construcción de vínculos entre los medios y los nuevos actores que emergieron en la democratización: los partidos y la ciudadanía. Aunque sólo para abrir un periodo de reconocimiento y de aprendizaje mutuo que los acercaría a medida que se aproximaban al poder.

La democratización llevó el péndulo del poder al terreno de los medios, aunque sus aportaciones a la libertad de expresión y de información fueron intermitentes y ambiguas. No obstante, el acceso de los partidos y de la pluralidad política a los medios en la década de los noventa resultó decisivo para el avance final de la transición pacífica en la presidencia en 2000.

Además, en esa década se intensificó la tendencia a la concentración en la industria de medios. Como producto de la transformación tecnológica en una industria de uso intensivo de capital, algunos de los antiguos y nuevos medios audiovisuales se convirtieron en grandes empresas multimedia. La mayoría de los principales accionistas de la industria mediática lograron conservar sus empresas en el cambio. En el proceso surgieron también nuevos empresarios, pero son pocos los que han tenido una historia de defensa de las libertades. La ciudadanía vio emerger de la transición a estas empresas como nuevos poderes que estaban fuera de su alcance, pero que tenían influencia en su vida y en los acontecimientos del país.

Los medios están entre los actores que más ganaron con la transición y menores costos pagaron en el cambio. Pero el enorme poder de influencia que les dio la diversidad política, los ubicó también en

el centro de la confrontación por el poder público. Tras la alternancia en 2000, la clase política les reclamaba su creciente capacidad de desafiar al mundo de la política y jugar con sus trayectorias públicas, al punto de pensar que de profundizarse su capacidad de influencia como poderes *de facto* sobre el sistema político, podían convertirse en un obstáculo para la consolidación democrática.

Los medios son imprescindibles para el funcionamiento de un sistema basado en la competencia y el consenso en el mundo político, pero llegaron a considerar que su poder había crecido tanto que podrían llegar a ocupar la variable independiente para explicar las características del sistema.

Más allá de las polémicas teóricas sobre la transición, el avance de la pluralidad es irrefutable. Sin embargo, la transición se hizo sin que el debate público incluyera agendas y temas diferentes a las prioridades de los partidos, que desde abajo presionaron en muchos casos por la apertura del régimen, pero concentraron sus preocupaciones en construir reglas para distribuir el poder y una autoridad electoral independiente como condición para derrocar al PRI. El cambio se realizó con el acompañamiento de una opinión pública poco robusta, lo que representó una de las mayores limitaciones para tener visiones compartidas, expectativas y consenso político respecto a las características del nuevo régimen, más allá de la reivindicación de elecciones libres y equitativas. La reducción de temas y la concentración de la agenda en la competencia electoral limitaron la discusión colectiva, las definiciones políticas del rumbo y objetivos de la transición. La negociación cupular y los pactos entre las élites políticas y económicas pusieron en evidencia la debilidad del espacio público para racionalizar al poder, más allá de asegurar la transmisión pacífica entre los partidos, dejando sin cambios viejas estructuras corporativas-clientelares del antiguo régimen, y sobre todo sin

colocar en la agenda la construcción de un Estado de Derecho democrático que acotara el ejercicio del poder en todos los niveles de gobierno, del funcionamiento del federalismo o del aparato de justicia.

Los acuerdos se redujeron básicamente a los partidos, y sus agendas se restringieron en torno al respeto al voto. Este universo de “pocos” y este consenso de “mínimos” si bien garantizó la competencia, resultó limitado a la hora de establecer otras definiciones como las reformas al Estado para dar viabilidad a la democracia, un compromiso por la justicia o la legalidad, y para desmontar el pacto corporativo que se mantuvo vigente tras la alternancia en la presidencia. Estos temas apenas fueron visibles en la agenda pública de la transición. En la democratización faltó mayor contrapeso de la opinión pública para incluir en la discusión a otros actores y proyectar temas que contribuyeran a elevar la legitimidad al cambio.

Desde la sociedad civil, algunos sectores y los empresarios, por ejemplo los agrupados en la Coparmex, se sumaron a la deslegitimación del régimen autoritario y otros, particularmente entre la IP, promovieron la alternancia porque el viejo régimen había dejado de ser garantía y declinaba el viejo modelo del “desarrollo estabilizador”. Pero fueron muy escasos los cuestionamientos desde este sector, que sobre todo coincidía con el régimen en impulsar la apertura política como correlato del nuevo paradigma del modelo exportador, estabilización macroeconómica, reducción del aparato estatal y retiro de la actividad económica de las empresas públicas.

Por su parte, los medios de comunicación carecían de la suficiente autonomía y su lejanía con los ciudadanos se convirtió en otro obstáculo para la discusión pública y la crítica sobre la forma de ejercer el poder político. Las reformas democratizadoras desde

arriba, y sin el contrapeso de una opinión pública fuerte, limitaron la agenda del cambio al interés cupular, lo que redujo los alcances de las transformaciones.

Los reformadores del régimen compartieron la preocupación, dedicaron esfuerzos y recursos a la formación de un sistema de partidos, que empezaba a surgir cuando inició la apertura controlada del sistema. Con la reforma política de 1978 se impulsaron cambios constitucionales para abrir el financiamiento público a los partidos y el acceso a los medios de comunicación, como parte de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información y, sobre todo, de responder a la exigencia de equidad o emparejar el piso en la contienda política. Si bien este derecho incluyó la apertura de espacios en radio y TV a los partidos, que paulatinamente fueron ocupando, no se acompañó de la revisión de las relaciones entre el Estado y los medios, ni se produjeron reformas al marco legal para asegurar su autonomía para el correcto funcionamiento de la libertad de expresión, y la construcción de un espacio público desvinculado del poder gubernamental.

Durante la democratización, el control político y la incertidumbre jurídica del régimen de concesiones de medios recortaron el ejercicio de la libertad de expresión en la prensa y sobre todo en los audiovisuales. Ello repercutió en el debate público y la construcción de consensos sobre el rumbo de los cambios, así como en la valoración de las normas y la confianza por parte de la ciudadana. En el espacio público estuvieron ausentes los argumentos, que legitimaran la acción del gobierno, más allá de los acuerdos electorales con la oposición.

En el viejo sistema autoritario, los medios radioeléctricos continuaron operando entre la protección de la propiedad privada y el ejercicio de la libertad de expresión, dentro de un esquema de control

mutuamente ventajoso entre ellos y el gobierno de turno. Esta limitación llevó a formas de relación con el poder que les impidió funcionar como agentes de cambio, y desempeñar un nuevo papel en democracia. El autoritarismo y su cercanía con el pacto corporativo del viejo régimen también generaron prácticas que perduran hasta ahora y dificultan cumplir con la función esencial de contrapeso y supervisión de los actos del gobierno.

El resultado de esa herencia fue que la agenda de la transición se concentró en las prioridades de los partidos, fundamentalmente interesados en abrir la representación y competir por el poder en condiciones de mayor equidad. Las fuerzas políticas establecieron la agenda y los medios abrieron sus espacios a medida que se relajó la amenaza de sanción y de que descubrieron que la pluralidad política podía ser rentable. Como otros poderes económicos, entendieron que la apertura democrática era necesaria para recuperar la estabilidad y la confianza que el régimen ya no podía garantizar en un país complejo y plural. Se sumaron a una apertura controlada, aunque luego resultaron decisivos para la alternancia en 2000, mucho más allá de lo que los reformadores del régimen hubieran previsto. El acceso a los medios permitió a los partidos construir una voz para decir a la opinión pública qué debía pensar para lograr el cambio, y en su momento, impulsarlos como la respuesta a todos los problemas del país. Los medios terminaron por proyectar esas expectativas, pero sin colocar otros temas ni fortalecer suficientemente el debate público, más allá de las prioridades de los actores y fuerzas políticas.

Una de las consecuencias de la debilidad de la opinión pública fue que la expectativa del cambio se concentró en la salida del PRI de Los Pinos y se sobredimensionó su poder curativo de todos los

males. También que la legitimidad del cambio se construyó alrededor de ese mito.

La precariedad de la discusión pública facilitó a los partidos simplificar el discurso y la narrativa del cambio. Sobre todo, hizo que la alternancia se produjera en un marco de bajo nivel de crítica y exigencia de la ciudadanía, que en general permaneció al margen del debate público. Su principal demanda, desde el levantamiento zapatista y el asesinato de Colosio (1994), había sido la paz y un cambio sin violencia. Esos son los dos asuntos que le preocupaban y que el gobierno y los partidos pusieron atención de cuidar. Incluso el temor a la violencia sirvió para contener las tendencias rupturistas e involucionistas del propio régimen.

Los partidos no fueron los únicos actores que buscaron adaptarse al nuevo contexto democrático. Los medios terminaron por participar en los acuerdos cupulares de los partidos y de las élites económica y política a favor de la alternancia, pero su falta de historia en el ejercicio de las libertades les impidió contribuir a definir el rumbo para la modernización del país, como ocurrió en otras experiencias de transición; tampoco lograron construir el debate público para ampliar temas y consensos, lo que ocurrió también con los actores de la negociación.

Con el gobierno de Vicente Fox, los medios comenzaron a ejercer la libertad de expresión sin mayores cortapisas. La salida del PRI de Los Pinos había implicado una fragmentación del poder entre los partidos y los gobiernos de los estados. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno impulsó la transformación del ejercicio poder político con apoyo de una mayor publicidad de los actos de la autoridad y de leyes de transparencia y acceso a la información pública. En ese contexto, emergió con mayor fuerza la opinión pública como actor relevante para la construcción de consensos y aprobación pública a

las políticas y acciones del gobierno. La expansión del debate público se tradujo en mayor deslegitimación de las prácticas autoritarias sobre la forma de ejercer el poder que prevalecieron tras la alternancia, y de mayor exigencia de rendición de cuentas y transparencia de la autoridad. Los medios comenzaron a funcionar como contrapeso del poder público, aunque muchos de ellos se centraron en intereses y negocios lejanos al acceso a la información pública y la responsabilidad social con la ciudadanía.

El relajamiento de los controles sobre los medios y la mayor libertad de expresión en el gobierno de Vicente Fox, hicieron emerger la vieja separación de la industria mediática con la sociedad. Al mismo tiempo, la alternancia profundizó la diferenciación entre la sociedad civil y el Estado, al tiempo que se fortaleció el régimen de partidos. Surgió entonces un espacio público más moderno, con mayor cuestionamiento al Estado y una crítica moral o ética a la política. La crítica de la naciente sociedad civil impugnaba el autoritarismo, y el principio absolutista como el poder se identificó con lo público y la hegemonía que había mantenido sobre el interés general de la sociedad. El avance de la pluralidad y el reclamo de acceso a las decisiones colectivas y la rendición de cuentas, creó las condiciones para potenciar el debate público.

Pero los medios se vieron atrapados también en la vieja tensión entre privilegiar su naturaleza de servicio público y, de nueva cuenta, la vinculación con los centros de poder para asegurar su sobrevivencia a través de la publicidad oficial y política. Tampoco el régimen de concesiones había sido modificado y persistían mecanismos de control sobre sus intereses patrimoniales, pero sobre todo la democratización había creado un nuevo mercado político de anunciantes y de propaganda política, ahora distribuido entre un mayor número de partidos políticos. La competencia política los llevó a utilizar la

nueva fuerza de la opinión pública para influir en los acontecimientos y expandir sus rentas, incluso se aceleró la conformación de grandes conglomerados multimedia con intereses en otras ramas económicas. Esta transformación se convirtió en un obstáculo para el debate público y una esfera pública abierta a la sociedad para que pudiera participar en el cambio político, que seguía monopolizada por el Estado y los partidos.

Una experiencia importante para el desarrollo del debate público fue el proceso de desafuero de López Obrador y la campaña presidencial de 2006, tanto la publicada como la pública que polarizó a la sociedad y a la opinión. El contraste de posturas a favor y en contra de López Obrador resultó en un auténtico ejercicio de formación de la opinión pública. Pero el cuestionamiento del Estado y de la política terminaron en un enfrentamiento con la legalidad y la primera gran crisis de la democracia en el proceso electoral de 2006. Paradójicamente, los medios no impulsaron esa crítica, sino que formaron parte del creciente rechazo a la concentración de poder en ellos y en los partidos. López Obrador los señaló, dentro de la coalición de intereses que le habría hecho fraude, como parte de un complot en su contra. Si bien el discurso moral es un recurso de los excluidos de las decisiones públicas, cuando este lenguaje se convierte en política de comunicación pública suele dejar de reconocer las diferencias, o arrasa con ellas. El debate en el espacio público fue recordado por la polarización política y la crítica en “clave moral” confinó el juicio a la hipocresía o a la impotencia. Los medios quedaron atrapados en esa dinámica y concentraron los reclamos por la crisis político-electoral, aunque también desde cuestionamientos morales que los señalaron como parte del complot para evitar el triunfo de López Obrador en las urnas. En cualquier caso, la formación de la opinión pública en una sociedad en la que el grado de información política es

baja, como señala Jorge Buendía (*Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, p. 303), tiene como principal referente la identidad partidista y la evaluación del desempeño del gobierno.

Otra crítica más ilustrada reclamó a los medios falta de contribución al debate público y su responsabilidad en la inequidad electoral que se denunció en la impugnación de la elección. A esta altura, el poder político veía a la prensa, no como contrapeso de sus acciones, sino como nuevos poderes *de facto* que desafiaban al Estado, aunque en buena medida vivían de él. Las campañas políticas se libraban en los medios de comunicación, sin que ello se tradujera en mejor y mayor calidad del debate. El nuevo papel de la opinión pública y el dinero de los partidos fortalecieron el papel de los medios en las elecciones, sin que hubiera un compromiso explícito con el servicio público, los ciudadanos y la discusión de temas de la sociedad. Los partidos empujaron una nueva reforma electoral para despojar a las campañas del poder “corruptor” del dinero en la formación de la opinión y “voluntad popular”. Sin embargo, las medidas administrativas no pudieron garantizar una mayor calidad del debate público y mucho menos que el principio de publicidad se convirtiera en la piedra de toque para la validez y legitimidad de las normas. En aras del interés público, el poder político trató de recuperar el control sobre el acceso a medios y evitar que el dinero resultara determinante en la conformación de la voluntad popular, sin afectar realmente la forma de ejercer el poder del Estado ni su relación con los medios, y menos aún sin fortalecer el acceso a la información, visibilidad y transparencia del espacio público.

A pesar de la importancia que hasta aquí se ha expuesto sobre los medios de comunicación para el ejercicio de la libertad de expresión y la democracia, las relaciones mutuamente ventajosas con los

gobiernos mantuvieron importantes privilegios tras la alternancia, aunque ahora con más opciones que en viejo mundo mono color del poder omnímodo del PRI del siglo pasado.

EL MODELO DE “RESPONSABILIDAD COMPARTIDA”

Entre 1997 y 2000, la posibilidad de que la alternancia llegara a la Presidencia de la República creó la expectativa de que la salida del PRI de Los Pinos sería suficiente para el florecimiento de la democracia en el país. Innumerables voces, líderes de la oposición y el propio candidato que consumó el cambio de partido en el gobierno creyeron que el desplazamiento del PRI dejaría cuasi en automático una “presidencia democrática” y un real sistema de equilibrios y contrapesos entre poderes, bajo la mirada participativa y crítica de la sociedad. Las esperanzas eran enormes. Para el gobierno de Vicente Fox, la democratización ulterior estaba asegurada tan solo por la “voluntad política” de la presidencia con el respeto a los derechos humanos y las libertades políticas. Ofreció ser un gobierno comprometido con la libertad de expresión y modernizar las relaciones entre los medios y el poder, con nuevas instituciones y políticas públicas para garantizar la transparencia y el acceso a la información. También prometió cambiar las “reglas de juego” en la asignación de la publicidad oficial para desactivar los resortes de control del viejo modelo corporativo y clientelar de la prensa “oficialista”. Prometió construir un “nuevo modelo de responsabilidad compartida” en la relación del poder con la prensa y de ésta con la sociedad, así como la discusión en el Congreso de una Ley de Medios.

Ya iniciado el sexenio, hubo algunos intentos por regular y transparentar la publicidad a los medios, considerando el desgaste presidencial que había tenido ya por el fin del régimen priista y la alter-

nancia política y, de hecho, aunque la ley no cambiara, el presidente tuvo la convicción democrática de no reproducir prácticas anteriores (Aguilar, 2016). En los medios, la alternancia apuntaló varios cambios importantes en su relación con el Estado. Desde los años noventa, se había resquebrajado el control de la Unión de Voceadores sobre la distribución de periódicos e impresos, y se finiquitó la Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA). A partir de 2002, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia, la creación del IFAI y las reformas subsecuentes abrieron el acceso a la información pública como nunca antes.

Sobre todo, un nuevo mercado de publicidad política y de anunciantes privados ofreció a los medios mayores opciones financieras e independencia respecto al patrocinio y los subsidios gubernamentales. Junto a ello, la mayor demanda de información de una sociedad más activa, participativa y atenta de los asuntos públicos, trajo consigo nuevos modelos de negocio en los medios de comunicación. En 1994 nació el periódico *Reforma*, hermano menor del *El Norte* de Monterrey, y confrontó al poderoso organismo que prácticamente monopolizaba la distribución callejera de diarios y revistas en la Ciudad de México y su área metropolitana, y logró mantenerse gracias a suscriptores y la venta directa a través de sus propios canales de distribución.

Los periódicos y los medios radioeléctricos grandes obtuvieron una mayor autonomía financiera respecto del gobierno por la ampliación del mercado de anunciantes tras la liberalización económica y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de 1994, y por el surgimiento de otro jugoso mercado, con la publicidad política que aseguró el financiamiento público a los partidos políticos.

La mayor independencia económica o la diversificación de fuentes de financiamiento contribuyeron decididamente a la liberalización

de las redacciones en la primera década del siglo, cuando se volvieron de uso común las críticas y cuestionamientos al presidente, y en general, a toda la clase política. La fragmentación del poder también rompió el monopolio de la publicidad política, aunque el gobierno federal y de los estados conservaron las más abultadas partidas para la publicidad en medios. La mayor competencia por el poder hizo también que año con año se elevaran los presupuestos oficiales para publicidad en medios, que cada gobierno distribuye de forma discrecional y utiliza como un poderoso mecanismo de influencia.

Desde su campaña, Vicente Fox, ofreció regular y transparentar las pautas de la publicidad pública, como uno de los elementos centrales para modernizar a la prensa y quitar condicionamientos al ejercicio de la libertad de expresión. Fox entendía el papel de los medios masivos en la competencia política y su gobierno propuso rápidamente un nuevo modelo de negocios en los medios, que potenció la apertura política y comercial. Así lo explicaba Fátima Fernández Christlieb, investigadora y entonces titular de la Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, al presentar su libro *La responsabilidad de los medios de comunicación*:

En este inicio de siglo, penetrado por una economía de mercado con valores de consumo como marco para las relaciones humanas, el proceso hacia la responsabilidad no es un asunto de voluntad ni de buenas intenciones.

Con ello reclamaba un nuevo modelo de “corresponsabilidad” a los medios (*La Jornada*, 2002).

El gobierno demandaba que los medios estuvieran inmersos en una competencia por el mercado que los empujara a vender y buscar el *rating*, muchas veces por encima de consideraciones éticas. Los veía como un poder económico que actúa sin reglas del juego,

navegando en un mar de libertades irrestrictas. Pero al estar los medios en el centro de los nuevos fenómenos políticos y sociales, y al ser instrumentos indispensables para la construcción de los espacios públicos del siglo XXI —piénsese tan sólo en la entrada definitiva de la radio y la televisión en los procesos electorales o en la constante presencia de los políticos en los noticieros—, era más urgente que nunca una revisión de las reglas y una búsqueda de claridad sobre lo que significa ser responsable en esta materia. En este sentido, Fátima Fernández señalaba que:

Tampoco se trata de algo que venga unilateralmente de arriba, cualquiera que sea ese arriba, ni de un tema a socializar mediante una eficiente cruzada en pro de la responsabilidad en todos los ámbitos de la vida. No, para nada. O descubrimos naturalmente el sentido y el significado que tiene la responsabilidad, aunque sea de manera latente, o no lograremos ejercerla para equilibrar las tensiones que generan las relaciones humanas. El descubrimiento debe darse a partir de uno mismo como individuo y, simultánea e indisolublemente, como colectividad... La responsabilidad hacia el otro o los otros no es un asunto moral, sino de equilibrio (*La Jornada*, 2002).

Las preocupaciones del gobierno foxista reflejaban, por un lado, las tendencias cívicas de la prensa con la transición democrática, y por el otro, la confusión de fronteras para el ejercicio de la libertad de prensa, tras el relajamiento de los controles autoritarios del modelo corporativo. El presidente y los miembros de su gabinete recibían las mayores críticas a su gobierno, lo que muy pronto se tradujo en caídas de popularidad y erosión del bono democrático de la alternancia. Sin embargo, su compromiso democrático le impedía recurrir a los viejos mecanismos clientelares de control sobre la prensa, que había prometido desterrar de la política mexicana.

Mucho menos hacer uso del poder presidencial para imponer desde arriba una “frontera” a la crítica y la censura oficial.

Por ello decidió apelar a lo que su gobierno llamó “modelo sobre corresponsabilidad consciente” entre la garantía de los medios de ejercer la libertad de expresión y el autocontrol de su poder. La responsabilidad, en su opinión, “no es un asunto moral, sino de equilibrio”. Estas declaraciones fueron las primeras en décadas que elevaron la libertad de expresión a los temas de preocupación de la agenda pública y mostraron la pobreza de reflexión sobre este tema.

Desde el gobierno se trató de “estimular el debate” sobre la responsabilidad de los medios frente a la sociedad, y servir de guía a los legisladores para abordar las reformas que modernizaran a los medios de comunicación. Algunas de las voces más críticas como las de Miguel Ángel Granados Chapa, José Gutiérrez Vivó o Germán Dehesa, vieron en el llamado a construir el nuevo modelo también como oportunidad para modernizar las relaciones con la prensa.

Nos ofrece algo de enorme utilidad: un modelo empírico sobre la responsabilidad de, desde y hacia los medios de comunicación masiva en un momento clave y de grandes definiciones, en el que se discute un nuevo marco legal (para la radio y la televisión), donde los empresarios de los medios, los legisladores, el gobierno de la República y los ciudadanos requerimos de la mayor claridad posible sobre lo que significa ser responsable (*La Jornada*, 2002).

El gobierno de Fox trató de impulsar ese nuevo modelo y creó mesas de diálogo para analizar mecanismos que cambiaran la forma discrecional de asignación de la publicidad oficial a los medios de comunicación. El análisis desembocó en la publicación de lineamientos y criterios de certificación de audiencias y lectores para los medios que quisieran recibirla. Pero el avance fue muy limitado y en

octubre de 2002 Vicente Fox abolió casi por completo el 12.5 por ciento de tiempo oficial en radio y televisión que le correspondía al Estado y canceló la posibilidad de contar con una Ley de Medios.

“A partir de ese momento no pude ver la diferencia entre lo que hacían los panistas y lo que habían hecho los priistas”, recuerda Fernández Christlieb (*El Sur de Guerrero*, 2015), quien además afirmó que tras salir del gobierno en 2004, la revista *Proceso* le pidió su opinión sobre el gasto en medios; sin embargo, no respondió hasta septiembre de 2015: “La síntesis era: pese a las reglas escritas, el gasto en medios es una arbitrariedad que no cesa. Diez años después seguimos igual” (*El Sur de Guerrero*, 2015).

Los primeros años de los gobiernos de la alternancia demostraron que la realidad era más compleja que las promesas, y que la gestación de un sistema democrático con rendición de cuentas requiere de un círculo virtuoso entre una oposición política real, un periodismo autónomo y vigilante y una sociedad participativa, y aún hacían falta cambios para iniciarlo.

La oposición que llegó a la presidencia mediante reglas de *acceso al poder* equitativas, competitivas y abiertas, había carecido de incentivos suficientes para transformar a fondo las viejas reglas del *ejercicio del poder* cuando llegaban —como ocurrió en todos los cargos de elección popular— a ser gobierno. En lugar de consolidar un Estado de Derecho y de vigilarse mutuamente, la clase política multipartidista ha preferido mantener cotos de poder para hacer negocios sin interferencia, y obtener rentas de clientelas que organizan y movilizan desde oficinas públicas. No es casual que aprobara a rastras y con la mayor lentitud las leyes del Sistema Nacional Anti-corrupción (Guerrero, 2016).

Esta clase política multipartidista adoptó los viejos modos de cercanía con los dueños y editores de medios, aunque ahora depen-

dían del grupo mediático, del partido y de la región. Asimismo, las compensaciones salariales tampoco desaparecieron, sobre todo en los estados. Más aún, el gasto público en medios no sólo siguió siendo discrecional, sino que se volvió más sofisticado: ya no sólo se canaliza a través de la inserción publicitaria, sino que el contenido informativo se llega a “comprar” directamente. Como resultado, seguimos teniendo boletines e “infomerciales” políticos que se hacen pasar por información o, de plano, la súbita aparición de publicaciones promoviendo a políticos —a pesar de la ley (Guerrero, 2016).

Pero sería injusto asociar hoy a todos los medios y al periodismo en general con estas prácticas. Hay algunos que ofrecen información de mayor calidad a lectores y audiencias más exigentes, y hay periodistas que, debido a la falta de espacios en medios tradicionales, han decidido sacar mayor provecho de las tecnologías digitales, y de la publicación de sus trabajos en libros y otros formatos. No obstante, el contexto político general sigue apostando por mantener viejas prácticas, a pesar de que el artículo 134 de la Constitución prohíbe su uso como propaganda.

Esta prohibición es resultado de la reforma político-electoral de 2007-2008, y precisamente uno de los motivos de este cambio fue el descontento general por el abuso de publicidad oficial para influir sobre la contienda. Sin embargo, la puesta en práctica de esta disposición ha resultado una cuestión muy compleja.

Tan sólo durante las elecciones presidenciales de 2006, *Article 19* (2015) ha reportado en su informe “Estado de la censura”, que los cinco candidatos de entonces emitieron en total 757,572 anuncios en radio y televisión, mientras el mismo presidente en ese entonces, haciendo uso de recursos públicos, emitió aproximadamente anuncios, equivalentes a dos terceras partes de los anuncios de los 462 mil candidatos, promoviendo su imagen y acciones gubernamentales en

torno a programas sociales y lo mismo ocurrió con los gobiernos locales, aunque no existen datos oficiales ni disponibles para definirlo cuantitativamente.

Cabe señalar que la publicidad oficial no es exclusiva de los términos que la reforma electoral de entonces reguló, pero tampoco existen disposiciones más amplias a la normatividad fuera de la materia electoral, sobre los contenidos que pueden ser difundidos bajo el título de “publicidad oficial”, o sobre sus objetivos publicitarios, su asignación y sus destinatarios (*Article 19*, 2015).

Desde el sexenio de Fox hubo intentos por regular y transparentar la publicidad de los medios, considerando el desgaste que había tenido ya por el fin del régimen priista y la alternancia política y, de hecho, aunque la ley no cambiara, el presidente tuvo la convicción democrática de no reproducir prácticas anteriores (Aguilar, 2016). A pesar de ello, los propios miembros del partido lo convencieron de no regularizar y mantener ese recurso del poder, previendo las críticas a su gobierno. Lo más cercano a regularizar a los medios fue que desde la Secretaría de Gobernación se creó un padrón de medios y se pidió a que garantizaran su tiraje, con un mecanismo de fe de notarios, sin mucha claridad.

Las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales dedicadas a esta materia, han dado seguimiento a las cifras de publicidad oficial, obtenidas, no precisamente por medios oficiales, sino por una combinación de métodos que les permitan medir el panorama.

En relación con las políticas gubernamentales en esta materia, Rubén Aguilar (2015), presenta una sistematización de las características de la comunicación oficial presidencial de los últimos tres sexenios, el de Vicente Fox, de Felipe Calderón y de Enrique Peña, clasificados conforme a lo siguiente:

CONCEPCIÓN Y TEMAS:

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

- Buscaba tener influencia en la construcción de la agenda mediática, a través de discursos, entrevistas y declaraciones.
- Intentó posicionar y dar lógica a las políticas del gobierno con la comunicación oficial.
- La comunicación tenía carácter estratégico para generar consensos y adhesiones.

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

- No buscaba influir en la agenda mediática, por lo que evitaba declaraciones.
- Dio prioridad a posibilidades del marketing en lugar de la comunicación gubernamental.
- Su tema principal de publicidad fue la “guerra” contra los cárteles de droga, lo que limitó que otros temas prevalecieran aún con la publicidad.
- Los temas no prevalecían más de tres días, su estrategia era no reaccionar y dejar que pasaran los temas.

Enrique Peña Nieto (2012-hasta 2015)

- Priorizó los temas de los acuerdos políticos y las reformas.
- Se basa en informar y publicitar los logros obtenidos.
- Se crea una imagen corporativa del presidente y estrategia de marketing.
- La comunicación cuida la imagen del presidente, con producciones y guiones discursivos.
- Los titulares del gabinete se hacen presentes y participan en la agenda mediática.

ESTRATEGIA:

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

- Disputar todos los días la agenda con los medios.
- Los medios daban espacio a los temas del gobierno, pero se centraban en las formas y actitudes del presidente.
- Los últimos dos años del sexenio, cambió de estrategia para contar con un portavoz presidencial.

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

- No disputar la agenda mediática, dejarla a los medios.
- Evitaba exponer su imagen a los medios, se publicaban acciones y resultados.
- Tanto el presidente como titulares de dependencias mantenían un perfil bajo.

Enrique Peña Nieto (2012-hasta 2015)

- Mantener al presidente alejado de los medios, sin cabida para las críticas.
- Sus discursos son previsible, no se expone a situaciones difíciles.
- No mantiene un contacto directo con las masas.
- Los temas prioritarios que posiciona no obtienen una aceptación por las masas.

INSTRUMENTOS:

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

- Marketing
- Entrevistas
- Portavoz

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

- Presión a los medios en protesta por notas negativas
- Marketing
- Discursos del presidente
- Nuevas tecnologías, especialmente Twitter

Enrique Peña Nieto (2012-hasta 2015)

- Discursos del presidente
- Nuevas tecnologías, especialmente Twitter
- Marketing
- Presencia en prensa internacional

VALORACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PRESIDENCIAL:

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

- Porcentaje de aceptación al final del periodo: 70%
- Calificación ciudadana: 7.0 (alta)
- Permanencia de su partido político en el siguiente periodo: Sí

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

- Porcentaje de aceptación al final del periodo: 55%
- Calificación ciudadana: 5.7 (baja)
- Permanencia de su partido político en el siguiente periodo: No

Enrique Peña Nieto (2012-hasta 2015)

- Porcentaje de aceptación los primeros 3 años: 50%
- Calificación ciudadana: 5.0 (baja)
- Permanencia de su partido político en el siguiente periodo: N/A

Las características de la comunicación oficial dirigida desde la presidencia del país han sido diversas, con resultados cada vez menos efectivos, pero lo que se ha mantenido casi homogéneo desde la alternancia de 2000 es que, a pesar de las promesas, las iniciativas y los compromisos, han sido pocos los avances en publicidad oficial, y menos aún los cambios sustanciales en la política pública.

A pesar de que existen esfuerzos por transformar las relaciones entre el gobierno y los medios de comunicación, sobre todo a partir de la alternancia política, el control del Estado no ha desaparecido por completo, pues la “censura indirecta” se mantiene como un mecanismo de control muy arraigado sobre los medios de comunicación (WAN-IFRA, 2014).

EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL²

En las dos últimas décadas del siglo xx, el debilitamiento del modelo clientelar-corporativo, la alternancia política y el ascenso de los medios de comunicación derivaron la mayor preocupación del Estado y la sociedad por la libertad de expresión. Aunque en el cambio político el tema estuvo lejos de la agenda del debate, y más bien confiando en el terreno electoral, en la primera década del siglo xxi, el avance del pluralismo y la mayor exigencia de una sociedad más informada volvieron a llevarlo al centro de la discusión de la agenda pública, aunque una vez más, en el marco de las sucesivas reformas electorales.

²Este apartado se basa en la publicación: José Buendía Hegewisch y José Manuel Azpiroz Bravo (2011). *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008: un balance preliminar*. Temas Selectos de Derecho Electoral No. 26, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El acceso de los partidos a los medios de comunicación y la libertad de expresión lo trajeron tangencialmente desde la reforma política de 1977, considerada la piedra de toque de la democratización mexicana. Pero su inclusión en la agenda de la reforma obedeció al reclamo por las condiciones de equidad en la competencia electoral, frente a la hegemonía de poder del PRI y el control del modelo corporativo sobre los medios de comunicación, más que por la preocupación por el ejercicio de esta libertad como prerrogativa de ciudadanía y condición democrática.

Esa reforma dio lugar a que por primera vez se estableciera en la Constitución el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, y la obligación del Estado a garantizar su pleno ejercicio. Antes de ello existía —como una prerrogativa difusa— el derecho de petición, que implicaba la posibilidad de los ciudadanos a solicitar la información pública y al Estado la decisión de darla o no. Era potestativa. Elevarlo a rango legal fue el primer paso que dio el Estado para reconocer el derecho a saber como prerrogativa de los ciudadanos; pero en la práctica, la autoridad mantuvo amplios márgenes de discrecionalidad porque tardaron más de dos décadas en reglamentarse, hasta la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002. No obstante, la competencia política y la promesa de la democratización despertaron poco a poco el debate sobre el papel de la libertad de expresión en la democracia.

La experiencia democrática en México ha tenido una dinámica singular. Llegó a la alternancia en la cúspide del poder, la presidencia, tras un sostenido periodo de democratización del régimen de partido casi único. El caso mexicano, a diferencia de otros países latinoamericanos, fue *sui géneris* en cuanto a la mecánica, la secuencia y los plazos que siguió el cambio.

Las reformas electorales, que desde 1977 abrieron paulatinamente la representación de los poderes del Estado a la oposición, propiciaron el desarrollo de un sistema de partidos competitivo que dio a las elecciones el sentido real del que habían carecido durante casi todo el siglo xx. En la historia del país, las reformas electorales han tenido un peso fundamental; han sido más que “una ‘arena’ de la contienda política; fueron convertidas en un elemento activo de la democratización” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 38, citado en Buendía Hegewisch *et al.*, 2011). A lo largo del siglo pasado nunca dejó de haber elecciones federales, estatales y locales, aunque la falta de competencia y el poder del partido que monopolizaba la vida política, hacían de los comicios rituales de autocomplacencia y legitimación meras consultas periódicas a la ciudadanía.

Por ello, la liberalización política en el último cuarto del siglo pasado encontró en las reformas electorales la “punta de lanza” para desmontar las ventajas y prerrogativas de un poder que permitió al partido casi único mantener el control de las instituciones del Estado, y la vida electoral y la competencia. Desde la primera gran reforma político-electoral de 1977, las negociaciones con disidentes, principalmente con la oposición clandestina del Partido Comunista, se centraron en impulsar la participación y la representación política, a través del registro condicionado de organizaciones, la creación de diputados de representación proporcional, el financiamiento público, etcétera. Las reformas fueron el vehículo para encauzar la convivencia política en un país complejo y plural, que desbordaba el molde de una sola expresión política, por incluyente que ésta hubiese llegado a ser, debido al desarrollo de una sociedad diversa, mayoritariamente urbana y con una extensa clase media.

Ciertamente, las reformas electorales caracterizan la estrategia mexicana hacia la democratización política. No sólo como el lugar en que se modifican las reglas del juego para la competencia, sino como espacio de disputa política y de cambios claves. Uno de los momentos más relevantes en este sentido, fue la reforma electoral impulsada por el presidente Ernesto Zedillo en 1996. Ésta se convirtió en la pieza que faltaba para asegurar el juego competitivo y garantizar la alternancia en el poder.

El 1º de diciembre de 1994, en su discurso de toma de posesión, Ernesto Zedillo convocó a todos los partidos, organizaciones y fuerzas políticas a llevar a cabo una reforma electoral “definitiva” que disipara sospechas, recriminaciones y suspicacias que “habían empañado” los procesos electorales anteriores. Tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y en medio de un derrumbe económico por la devaluación de la moneda, Zedillo aseguró que era preciso dejar atrás, y para siempre, las dudas sobre la legalidad electoral. Su declaración desató un amplio proceso de negociaciones entre todos los actores políticos, para recuperar la confianza en las elecciones como medio indiscutible de la lucha por el poder político y su transmisión pacífica.

Para lograrlo, ofreció abrir la agenda política y colocar sin reservas todos los temas electorales a la discusión de todos los partidos; financiamiento, topes de gastos de campaña, acceso a los medios de comunicación, autonomía de los órganos electorales, entre algunos otros. Se trataba, en palabras del mandatario, de alcanzar una democracia a la altura de nuestra historia, que los procesos electorales dejaran de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Buscaba convencer a todos los partidos de que

se crearían las condiciones de libertad e igualdad en la competencia electoral, para asegurar que todos los votos valieran lo mismo y que serían contados por igual (Zedillo, 1994, citado en Buendía Hegewisch *et al.*, 2011).

Aunque fuera de manera implícita, el acuerdo en torno a estos dos objetivos cimentó la democratización de la vida política. Las negociaciones multipartidistas cristalizaron el 17 de enero de 1995 en los “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional”, que sirvió de base para la reforma electoral, aprobada por unanimidad el 31 de julio del año siguiente. Esa reforma legal ofreció una oportunidad para rescatar la credibilidad en los comicios y creó las condiciones para que en 1997 cambiara la composición de la Cámara de Diputados, y el PRI perdiera la mayoría absoluta que había mantenido hasta entonces. Sirvió también para lograr que en la primera elección de su historia, la capital del país pasara a manos de la oposición perredista. Estos cambios prepararon la alternancia pacífica en la Presidencia de la República de 2000.

Después del triunfo de Vicente Fox en la elección de 2000, el debate político se abrió a otros asuntos. No obstante, el tema electoral se mantuvo en el “foco” de atención y recuperó su lugar prioritario tras los comicios de 2006. Este tema regresó al primer plano del debate, porque las elecciones presidenciales de ese año probaron que la legalidad electoral había sido insuficiente para mantener dentro de sus límites el conflicto político y, por consiguiente, no aseguraba la distribución pacífica, ordenada y aceptable para todos, del poder. Lo cerrado de la votación y las impugnaciones de fraude crearon tensiones que desbordaron el marco electoral, y generaron un clima de tensión y presión social. Pero si bien las impugnaciones regresaron el tema electoral a la palestra, hubo enfoques particulares. Incluso algunas críticas conectaron lo electoral con

problemáticas no resueltas como el equilibrio de fuerzas entre el Estado y los medios de comunicación.

La reforma electoral 2007-2008

Hay un consenso amplio de que la reforma electoral de 2007 fue una reacción a la crisis político-electoral de 2006, y que respondió a un conflicto que se incubó desde la renovación del IFE —autoridad electoral— en 2003. En esta renovación, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no participó en las negociaciones de su cúpula directiva. Aunado a ello, el proceso de desafuero impulsado por el gobierno federal, contra el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, agudizó el clima previo a la contienda. Este contexto culminó con situaciones poco afortunadas, como las sospechas de fraude, por las acusaciones reiteradas de irregularidades y delitos electorales, por lo que la confrontación política y las impugnaciones al proceso electoral llevaron a que el presidente constitucional electo, Felipe Calderón Hinojosa, rindiera protesta en una tribuna legislativa tomada, en la que parlamentarios de uno y otro partido expresaban su apoyo y rechazo a la investidura de quien había sido declarado oficialmente vencedor. El perdedor de la elección, López Obrador, se autoproclamó presidente “legítimo” y esta acción ilustra lo que estos comicios supusieron para el proceso democrático.

Pero detrás de la disputa electoral existía otra pugna que se había desarrollado en los últimos seis años, con el viaje del péndulo del poder de las instituciones del Estado hacia los medios de comunicación. Éstos habían logrado convertirse en factores de decisión sobre campañas, candidatos y partidos, por su capacidad de exponer ante el gran público a políticos y autoridades.

De manera particular, la Coalición por el Bien de Todos, cuyo candidato perdió la elección por un estrecho margen de 0.56 por ciento, llevó a los tribunales más de doscientos juicios de inconformidad. Paralelamente, solicitó la apertura de los paquetes electorales y el recuento de la votación “casilla por casilla”. También instaló un plantón permanente en una de las principales avenidas de la capital del país, para presionar en la calificación de los comicios, en lo que sus seguidores llamaron una acción de resistencia civil contra “el fraude”. Crecieron entonces las especulaciones sobre la posibilidad de que la elección pudiera ser anulada. La negativa a reconocer la derrota debilitó la construcción de la joven democracia mexicana en sus primeros años de andadura, y abrió la puerta a valores como la intolerancia y la exclusión, que dificultan la convivencia democrática en la sociedad plural y diversa que caracteriza al país.

Nadie duda que las elecciones de 2006 fueron las más sucias, rijosas y polarizadas hasta ahora. En el dictamen y declaración de su validez, el TEPJF reconoció implícitamente la posibilidad de fraude, al admitir que “en algunos casos se trató de situaciones de importancia o de gravedad” (TEPJF, 2006:471, citado en Buendía Hegewisch *et al.*, 2011). Sin embargo, concluyó que tales hechos no habían afectado de manera importante a la libertad del voto. Bajo el criterio del Tribunal, se trató de cuestiones insuficientemente probadas o de las que no se podía medir el impacto.

El TEPJF rechazó que los actos impugnados hubieran sido acciones concertadas o deliberadas “con una finalidad común de influir en la intención de los votantes” (TEPJF, 2006: 472, citado en Buendía Hegewisch *et al.*, 2011). Esto impidió que se pudiese aplicar la causal abstracta de nulidad electoral en la elección presidencial, misma que se había creado mediante jurisprudencia

del Tribunal para la anulación de los comicios a gobernador en Tabasco en 2000.

Con la declaración del TEPJF se desechó la idea de un fraude maquinado, pero no se acabó con las inconformidades que los partidos expresaron antes y después de las votaciones hacia el árbitro del proceso, y hacia terceros, que intervinieron en la contienda a través de propaganda política en los medios de comunicación, como algunas empresas o el propio jefe del Ejecutivo. Tampoco desapareció el creciente malestar contra los medios de comunicación, a los que los partidos —y en particular la Coalición por el Bien de Todos—, acusaron de parcialidad y de haber actuado con un determinante sesgo informativo.

El conflicto político fue una de las razones de la reforma electoral de 2007-2008, pero no el único. Hubo deficiencias legales que se acumularon y una realidad política muy diferente a la que había inspirado las reformas una década antes. Dos asuntos resultaron centrales. Uno, el crecimiento exponencial del financiamiento público, con la aparición de nuevos partidos y su aplicación a las campañas electorales. El otro, relacionado con el anterior, el papel que habían llegado a desempeñar los medios de comunicación en una relación cada vez más tensa y conflictiva con la política y el Estado.

Los medios de comunicación, efectivamente, fueron protagonistas en las elecciones de 2006. Ya lo venían siendo en comicios anteriores, pero esta vez fueron además tribuna de la propaganda negativa que los partidos y algunos actores privados difundieron durante la contienda. Estas elecciones presidenciales se disputaron en medio de una “guerra sucia”, así como de mensajes negativos que hicieron del proceso uno de los más ofensivos y ríspidos hasta ese momento. Los ataques y descalificaciones marcaron las campañas, e incluso obligaron a la autoridad electoral a ordenar la salida

del aire de algunos spots de TV. La “batalla” electoral se dirimió en los medios, a los que el marco normativo garantizaba el acceso de los partidos políticos. Hasta ese momento, permitía a los partidos usar el financiamiento público para la contratación directa de espacios radioeléctricos.

A la autoridad electoral se le cuestionó por no haber sancionado la intervención indebida de personas morales en el proceso, quienes lo hicieron a través de la difusión de promocionales y spots contra el candidato de la Coalición por el Bien de Todos. También se cuestionó el que no tuviera facultades para inhibir la intervención del presidente de la República a favor del candidato de su partido, mediante declaraciones en demérito de los otros aspirantes. Basta recordar la aseveración del expresidente Fox, quien hace un par de años reconoció que él había ganado dos veces la presidencia de México, la primera con su triunfo electoral en 2000, y la segunda, con el triunfo de Felipe Calderón sobre Andrés Manuel López Obrador.

Si bien, el Instituto Federal Electoral recogió muchas de las críticas al proceso, los medios de comunicación —particularmente las televisoras—, dejaron irritación y malestar entre la clase política, que sintió que el papel central de los medios en las campañas les había dado un enorme poder de negociación, incluso por encima de ellos, lo que para algunos se tradujo en abusos.

El contexto en el que se produjo la reforma sirvió, de entrada, para recuperar un ambiente político viable para la convivencia plural. Los debates y las negociaciones del siguiente año buscaron, por consiguiente, incluir la participación de todos en la construcción de la reforma y retomar la vía del consenso de procesos anteriores. La revisión del marco electoral se centró en restablecer las condiciones de equidad en las contiendas, mediante el reforzamiento de las facultades de la autoridad electoral sobre el acceso a los medios. Se trataba

de devolver al Estado el control sobre las campañas en los medios radioeléctricos y limitar la intervención de funcionarios públicos, o de terceros, en el proceso. Ello dio paso a una reforma electoral con claro enfoque regulatorio, fiscalizador y sancionador; pero convirtió a la autoridad electoral en una especie de “fiscal” del contenido de la comunicación política-electoral y la propaganda, de la transmisión de los mensajes en medios radioeléctricos y del manejo de los recursos de campaña.

La reforma electoral 2007-2008 no puede desvincularse del cambio político que generaron las alternancias y el nuevo esquema de reparto del poder entre los partidos, así como el nuevo papel de los medios de comunicación en la construcción del espacio público, arena privilegiada del debate y actores políticos por su creciente capacidad de influencia en la agenda y la promoción de sus intereses económicos corporativos. En la democracia mexicana, como en muchas otras, los medios de comunicación radioeléctricos han llegado a tener un peso tal, que pueden afectar las condiciones de la competencia electoral y distorsionar el piso mínimo de equidad entre candidatos y partidos. La radio y la televisión, así como más recientemente las redes sociales, son la “piel por donde respiran” las campañas electorales debido a su influencia para la formación de la opinión pública. Como fuentes de información básica de la sociedad son un factor decisivo para el ejercicio de la libertad de expresión y de la prensa.

El nuevo rol de los medios de comunicación y su relación con el Estado, así como su impacto en la libertad de expresión, comprenden buena parte de las razones que subyacen a la reforma electoral 2007, y las que posteriormente se plasmarían en un profundo cambio legal del conjunto de las telecomunicaciones.

La reforma electoral se impulsó no sólo para atender problemas estrictamente electorales, sino que fue un instrumento del poder

público para redefinir sus relaciones con los poderes mediáticos. Los motivos del conflicto electoral y sobre todo la centralidad de los medios en la discusión de la reforma sacaron a la luz el soterrado conflicto con partidos, candidatos e instituciones públicas, que se desarrolló en la última década como consecuencia de la fragmentación del poder, el declive del modelo de control corporativo-clientelar y el surgimiento de un mercado fuerte de anunciantes políticos y comerciales; además, puso de manifiesto el desequilibrio de poder entre las instituciones públicas y los medios, a favor de los segundos.

El pluralismo político que se abrió con las sucesivas reformas electorales no correspondía con la fuerte concentración de medios, especialmente de radio y TV, en unos pocos grupos. Para una parte de los concesionarios, la reforma se presentó como un ataque a la libre empresa y, junto con un importante grupo de académicos e intelectuales, como una violación a la libertad de expresión.

El debate sobre los límites a la libertad de expresión alcanzó la mayor visibilidad que nunca había tenido, no obstante, hubo antes importantes pronunciamientos de jurisprudencia de la Corte Suprema sobre las reglas de funcionamiento de la radio y TV. Pero más allá de ello, los medios electrónicos de comunicación, en buena medida por el papel central que desempeñan en los procesos electorales, se consolidaron como un poder capaz de condicionar a la clase política, e incluso, a los poderes del Estado, en aras de conseguir que las decisiones públicas favorezcan abiertamente a sus intereses (Córdova, 2008, citado en Buendía *et al.*, 2011).

La crisis política de 2006 y el consenso entre los partidos de impulsar un nuevo modelo de comunicación política, tras casi una década sin haberlo, fue una respuesta de la clase política al poder inusitado que habían llegado a tener los medios en el primer gobierno de la alternancia, en la presidencia de Vicente Fox. Dos ejemplos de

la presión e influencia que llegaron a tener los medios, fueron los decretos y reformas legales que el Ejecutivo hizo a su favor entonces, uno de ellos fue el llamado “decretazo”, que se modificó en septiembre de 2002 el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, y consistió en reducir casi en 90 por ciento del tiempo aire para la propaganda del Estado, como retribución o pago de contribuciones fiscales por el uso de las concesiones que están obligados a ceder al Estado. Ese tiempo se recortó de 12.5 por ciento del total del tiempo de transmisión a sólo 1.25 por ciento, aunque el gobierno defendió que mejoraría el horario de difusión. El segundo, ya en el gobierno de Calderón, fue la aprobación *fast track* en 2005 y sin discusión en el Congreso de la modificación a la Ley de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, conocida como “Ley Televisa”, nombre de la principal televisora del país y una muestra de la dedicatoria de dichos cambios meses antes del proceso electoral, cuando el destino de partidos y candidatos pasaba por su pantalla y perpetuaba el derecho sobre las concesiones a sus actuales titulares. La reforma fue aprobada por mayoría, en una legislatura caracterizada por la obstrucción y el bloqueo de las iniciativas del presidente. Luego de ser impugnada, la Corte Suprema resolvió mediante sentencia del 7 de junio de 2007 la inconstitucionalidad de la reforma y la echó para abajo. Una frase puede resumir las presiones de la Corte por parte de concesionarios y cabilderos cuando el ministro Aguirre Anguiano, autor del proyecto de sentencia, declaró a la prensa “no saben de lo que estamos hechos”, para responder a los que auguraban que el máximo tribunal sucumbiría ante la fuerza de las empresas de comunicación como había sucedido con el Congreso.

A pesar de lo anterior, quedó pendiente la definición de nuevas reglas entre el poder público y los medios, que paradójicamente se

regían por una ley vetusta de medio siglo atrás. Las instituciones del Estado y los partidos lanzaron un nuevo modelo de comunicación política en el Código Electoral, en virtud de que ya ninguno estaba dispuesto a poner en manos de los medios las carreras políticas y la lucha por el poder público. Aunque la Reforma a la Ley de Radio, Televisión y a la de Telecomunicaciones habría de esperar al siguiente sexenio.

El nuevo modelo de comunicación política

La gran novedad de la reforma de 2007-2008, y su aspecto más relevante tiene que ver con el acceso de partidos y candidatos a los medios electrónicos, así como la supervisión del IFE en la materia. El acceso a medios se convirtió en un punto focal de la reforma y generó los mayores debates, impulsados en gran medida por el rechazo de los propios medios a la reforma. La relación entre los medios y los partidos se había convertido en un asunto que paulatinamente cobraba una enorme dimensión del proceso electoral. En este tema, la autoridad electoral tenía poca capacidad de control y mucho menos de sanción, por lo que la reforma se propuso solucionar los problemas de equidad relacionados con el acceso a los medios.

Al dictaminarse en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, Radio y Televisión y Estudios Legislativos, el senador Pedro Joaquín Codwell explicó la necesidad de la reforma de 2007 para armonizar las relaciones entre política y medios de comunicación, y subrayó que esta tercera generación de cambios al marco electoral se debía a dos grandes problemas de la democracia mexicana: el dinero y el abuso de los medios de comunicación (Senado de la República, 2007, citado en Buendía Hegewisch, 2011).

Una parte central de la reforma fue establecer nuevas reglas para el acceso de los partidos a los medios de comunicación y otorgó a la autoridad electoral el control del tiempo que éstos contrataban en radio y televisión. Se prohibió a los partidos políticos la compra directa de espacios por sí o a través de terceros. También quedó prohibida la contratación de espacios al aire a cualquier persona física o moral para propaganda política y una serie de medidas para acotar las campañas “negras” o de “contraste” de las campañas electorales. En el artículo 41 del Código Electoral se estableció que los partidos deberán abstenerse en la propaganda política de expresiones que “denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.

Las reacciones y los ataques contra las nuevas limitaciones presupusieron conceptos sobre la libertad de expresión, de otros derechos como el de los particulares a la libre empresa. Por primera vez, se debatió en la opinión pública las condiciones y casos, en los que puede ser “legítimo” recortar la libertad de expresión y cuándo una restricción se convierte en violación de ese derecho.

La discusión pública se nutrió de la protesta de partidos, asociaciones empresariales, académicos e “intelectuales” que defendieron que tales restricciones violan los artículos 6º y 7º de la Constitución, que consagran la libertad de expresión y de prensa. Entre ellos salieron movimientos que llevaron el asunto a la Corte con Juicios de Amparo contra la reforma. Entre las principales críticas, se sostenía que la reforma afectaba los valores en que se apoya el régimen democrático deliberativo, pues limitó el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, desde que se impone a los quejosos la obligación inmediata de abstenerse de contratar espacios en radio y televisión.

Esta discusión remonta al cuestionamiento de si la disposición constitucional y las leyes secundarias son suficientemente claras

sobre los “ataques a la moral”, “perturbar el orden público”, “atacar derechos de terceros”. La jurisprudencia tampoco ofrece criterios uniformes al respecto y los conflictos o quejas suelen quedar a la interpretación de juez. La vaguedad de los límites, como han reconocido los ministros de la Corte, no impide considerar que:

La libertad de expresión protege al individuo no solamente de la manifestación de ideas que comparte con la gran mayoría de sus conciudadanos, sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas. La libertad de expresión es, en muchos sentidos, un derecho al disenso (Cossio Díaz, José Ramón y Silva Meza, Juan, voto de minoría en el A.R. 2676/2003 en el caso Sergio Hernán Wits, fallado por la Primera Sala de la SCJN de octubre de 2005, citado en Buendía Hegewisch, 2011).

Los ataques contra la reforma pusieron en la discusión un problema que afecta a toda democracia: cuándo delimitar la libertad de expresión, aunque la Corte rechazó los argumentos de los quejosos y desechó el recurso.

La libertad positiva o política, medio para alcanzar la democracia ideal (según Norberto Bobbio), no se pierde al restringir la contratación de espacios en medios de comunicación. Por el contrario, obedece a la necesidad de que todos tengan la misma libertad, bajo condiciones similares, para expresarse y actuar, colocando una restricción concreta, que no favorezca a unos por encima de otros.

Esta prohibición se consideró necesaria para equilibrar las reglas de competencia, reglas por demás, claras e iguales para todos: la reforma dice que nadie puede contratar tiempos oficiales, si la opción quedara abierta, se estaría privilegiando a los pocos que tienen los recursos materiales para hacerlo. En una carta pública en 2008 de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información (AMEDI) a

los ministros de la SCJN, la organización separa claramente la libertad de expresión con la equidad en la contienda electoral diciendo:

La AMEDI, convencida defensora de la libertad de expresión, sabe que no existe ninguna libertad absoluta y que todas ellas, para ser productivas, deben conjugarse con otros valores positivos, en este caso el de la equidad en la contienda electoral que tanto ha costado construir en nuestro país. Si hoy en día existen riesgos para la libertad de expresión en México, no se deben a la reforma constitucional sino, entre varios factores, a la violencia que afecta a los periodistas en diferentes sitios del país y, por otra parte, a la concentración que al dejar muchos medios de comunicación en pocas manos se ha constituido en una de las principales limitaciones para la diversidad en los espacios de comunicación mexicanos (AMEDI, 2008).

Otras voces, como la de Fernando Escalante, sostuvieron que la reforma electoral no prohíbe emitir opiniones, sino que restringe contratar o comprar tiempos de radio y televisión para propaganda política. Argumenta lo siguiente:

“Amparo de los Intelectuales” lo que buscan defender “no es la libertad de expresión, sino una forma de la libertad comercial; no el derecho de opinar, sino el derecho de comprar tiempo en radio y televisión [...] no se trata de la igualdad ni la equidad ni nada parecido, porque el “derecho a comprar” depende estrictamente de la capacidad para comprar” (Escalante, 2011, citado en Buendía Hegewisch, 2011).

EL NUEVO CONTEXTO DE VIOLENCIA

En la relación entre el Estado y los medios habría factores inesperados que condicionaron la libertad de expresión y de prensa, más allá de las reformas político-electorales. La violencia fue uno de ellos

y ha puesto en jaque la capacidad del Estado para asegurar éste y otros derechos, comenzando por el de la vida de los periodistas y la integridad de los medios, especialmente en los gobiernos locales.

Casi el 40 por ciento de los homicidios violentos de todo el mundo se concentra en América Latina y la mayor parte en sólo siete países. México es uno de ellos. Las agresiones y crímenes contra periodistas están entre los que mayor impacto y visibilidad tienen dentro de la crisis de inseguridad, violencia y violaciones a los derechos humanos sin precedentes en su etapa moderna.

Con frecuencia, los periodistas están atrapados entre las amenazas del crimen y las de la autoridad, en contextos en que la delincuencia también está entreverada con las instituciones. El trabajo de prensa, particularmente a nivel local, tiene que investigar en las amplias gamas de “grises” en que las fronteras se hacen difusas. Las malas condiciones laborales, salariales y de prestaciones, la falta de profesionalismo y actualización, junto con viejas prácticas de corrupción y connivencia con el poder público, vulneran a los periodistas.

El Mecanismo de Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas se instaló en 2012, cuando el país alcanzaba la marca del quinto lugar más peligroso para la libertad de prensa, incluidas las naciones en guerra. Es la principal respuesta gubernamental para la protección de periodistas y defensores de derechos humanos que realizan su trabajo en zona de riesgo, junto con algunas instancias institucionales similares en pocas entidades del país.

Su creación es en sí misma un reconocimiento explícito del Estado mexicano de la gravedad de la problemática, que ningún esfuerzo ha logrado que remita. Es una experiencia institucional novedosa por la integración de la sociedad civil y el Estado en su Junta de Gobierno. Bajo la conducción de la Secretaría de Gobernación, en ella participan representantes de organizaciones civiles, del gremio,

la CNDH, la PGR y la PFP. Su diseño abre la oportunidad de impulsar nuevas formas de trabajo, corresponsabilidad en la toma de decisión y compromiso de interlocución con la política pública.

México es el segundo país en “paz” más peligroso del mundo para los reporteros, lo antecede Siria. En nuestro país, donde imperan los cárteles del narcotráfico, los periodistas que abordan temas como el crimen organizado o la corrupción de los políticos, sufren casi de manera sistemática amenazas, agresiones y pueden ser ejecutados a sangre fría. El objetivo común de sus detractores: hacerlos callar.³

Lo anterior forma parte del documento intitulado: “BALANCE de periodistas asesinados, detenidos, secuestrados y desaparecidos en el mundo en 2017”, realizado por Reporteros sin Fronteras, una organización independiente que cuenta con un estatus consultivo ante la Organización de las Naciones Unidas, la Unesco y el Consejo de Europa. Desde su fundación en 1985 se convirtió en una organización líder en el mundo en la defensa de la libertad de información, base de toda democracia. Sin embargo, cerca de la mitad de la población mundial aún no tiene acceso a una información libre.

Ejercer el periodismo en México es una situación de latente mordaza y miedo, que tiene de común denominador agresiones y amenazas, que en algunos casos cuestan la vida.

Es en el periodismo donde la información se vincula con quien paga o mata por ellas. La información se vuelve un tesoro que hay que buscar y que es más accesible para aquéllos con mayor capacidad económica.⁴

³Reporteros Sin Fronteras. “BALANCE de periodistas asesinados, detenidos, secuestrados y desaparecidos en el mundo en 2017”. Disponible en línea: <https://rsf.org/es/periodistas-asesinados>

⁴Article 19. “Informe. Libertades en Resistencia”. Pág. 15. Disponible en línea: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/04/Libertades-en-Resistencia_Informe-2016-A19.pdf

El problema es mayor sobre todo porque las agresiones no se denuncian por falta de confianza en la autoridad y de apoyo de los medios, junto con la impunidad de los casos que se investigan. Por ello, su mayor reto es construir confianza, una tarea que juega en contra de la capacidad de la Fiscalía Especializada de Delitos contra los Periodistas (FEADLE) de la PGR para atacar la impunidad. ¿Cómo enfrentarlo? Los esfuerzos institucionales y civiles son una oportunidad para demostrar el compromiso del Estado con la sociedad, especialmente una tan sensible como la protección de periodistas y defensores. Es también un reto para la sociedad civil y para demostrar su incidencia en las políticas públicas y contribuir a resolver, de manera efectiva, las problemáticas que denuncia.

Se han detectado en el mecanismo deficiencias, retrasos y disfuncionalidades en la implementación efectiva y eficaz de medidas de protección. Las expectativas y demanda de resultados han provocado un acelerado desgaste a su interior y fuertes críticas entre sus usuarios y peticionarios.

Por ejemplo, en su arranque de enero de 2013 a junio de 2014 la Junta de Gobierno sesionó en 17 ocasiones, en cada una de ellas se aprobaban de tres a seis asuntos, lo que causó importante rezago de casos pendientes. Lo anterior generó desconfianza entre los beneficiarios al sentirse revictimizados, expuestos al riesgo ante la falta de medidas.

Diversas causas incidieron en el retraso para documentar los expedientes que deben ser sometidos a la Junta de Gobierno, como la falta de funcionarios en el cuadro orgánico, la alta rotación de personal y la prolongación excesiva de puestos vacantes, así como el retraso en la liberación del Fondo Fiduciario para la operación de las medidas de protección.

Entre las expectativas cabe señalar también la exigencia de que el Mecanismo fuera una herramienta de combate a la impunidad, sin competencias. Falta de coordinación entre las instituciones, por ejemplo con la PGR y la PFP, así como los múltiples obstáculos de colaboración entre los Estados y las autoridades federales. Su operación exige una ruta de incidencia con otras dependencias, particularmente fiscalías y policías, que tienen responsabilidad directa en la prevención, y sanción de los abusos y crímenes. Ello pasa por fortalecer su capacidad institucional con otras instancias del Estado y completar su construcción con convenios de colaboración con los gobiernos estatales, que es donde se produce el mayor número de casos y donde el ejercicio de la libertad de expresión es más vulnerable.

Un verdadero reto en el contexto de la baja aplicación de la ley y también del problema más general de su poca exigibilidad. Pero fundamentalmente en virtud de las limitaciones institucionales del mecanismo y, sobre todo, a la preeminencia de la problemática a nivel municipal y estatal. Es ahí donde se registra el mayor número de casos de abusos y crímenes contra periodistas, como demuestra la estadística en Veracruz o en Chihuahua. También en el ámbito donde la cifra negra por falta de denuncia es mayor, junto con la impunidad.

Comunicadores asesinados en México por sexenio

<i>Sexenio</i>	<i>Asesinatos</i>
2000-2006 (Vicente Fox Quesada)	22
2006-2012 (Felipe Calderón Hinojosa)	48
2012-2017 (Enrique Peña Nieto)	40

Fuente: Elaboración propia con datos de Artículo 19, en <http://bit.ly/2HpZ427>

Sobre la relación de la prensa con el poder, los cambios políticos y económicos en México y en el mundo en las últimas décadas transformaron rápidamente la dinámica de los medios de comunicación, más que en cualquier otra etapa de la historia. En términos del análisis de Hughes (2009), el sistema mediático mexicano pasó de un modelo autoritario, donde el gobierno centralista concentraba todo el poder y controlaba la información, los medios materiales (como el papel) y los propios medios de comunicación (la información), a otro de corte cívico o de orientación ciudadana, y regido por el mercado.

La inseguridad que ha crecido en el país, sobre todo en el sexenio de Felipe Calderón, que se caracterizó por el combate a la delincuencia organizada y se exacerbó la violencia. De acuerdo con Freedom House (2014), México sigue siendo uno de los lugares más peligrosos del mundo para periodistas y comunicadores, y en el contexto latinoamericano es el país que recibió su menor calificación en más de 10 años.

En cuanto a la política de seguridad y “guerra contra el narco”, México es hoy un país emblemático al respecto. La inseguridad, el crimen organizado, la corrupción de autoridades y la “guerra contra el narco” del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), también del PAN. En la última década han sido asesinados más de 80 periodistas y 17 han desaparecido. Asimismo, ciertos medios de comunicación frecuentemente son blanco de ataques armados y de amenazas, en especial en el norte del país. En junio de 2014, México rebasó el centenar de periodistas asesinados desde 2000 hasta abril de 2014 y se ubicó en el sitio 102, de acuerdo con datos de la Procuraduría General de la República. Este clima de miedo, junto con la impunidad, genera autocensura, perjudicial para la libertad de expresión.

La pauta de los crímenes y amenazas ha sido la impunidad, a pesar de que se haya creado la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Contra la Libertad de Expresión y de que en 2012 el Senado de la República aprobara una reforma constitucional que permitía a las autoridades federales atraer bajo su jurisdicción los crímenes y delitos que atentan contra la libertad de informar o ejerce periodismo, la cual derivó en la creación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Los altos niveles de violencia y agresión a periodistas y medios de comunicación en México, la impunidad de los ataques, y la corrupción en los aparatos de seguridad y justicia, son, de acuerdo con diversos informes de las organizaciones dedicadas al tema, el motivo más grande de preocupación, pues las personas periodistas se vuelven un grupo sumamente vulnerable y blanco de ataques tanto por parte del crimen organizado como por las autoridades (Acosta, 2015).

Para el periodo 2000 a 2015, las fuentes oficiales como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la Procuraduría General de la República reportaron 403 asesinatos y 25 periodistas desaparecidos, donde los periodistas de medios locales son los más vulnerables, basta con el caso de Veracruz, en donde tan sólo en el gobierno de Javier Duarte se registraron 15 asesinatos violentos de periodistas. Asimismo, la CIDH ha reconocido que las personas periodistas que cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia —como cuando en su campo de actividades visitan comunidades afectadas por situaciones de orden público o conflicto armado, o documentan sus condiciones de vida, recogen testimonios y denuncias de violaciones de sus derechos humanos por las autoridades— reciben cualquier atentado o represalia por las autoridades, como consecuencia del ejercicio de estas actividades (Acosta, 2015).

Por esta razón, la misma CIDH ha reconocido que, dada la importancia de la labor de información social que cumplen los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, la prensa que opera en estas circunstancias debe ser objeto de especiales protecciones y facilidades por parte del Estado y les debe otorgar la mayor protección posible, y el máximo grado de garantías para que cumplan su función de buscar y transmitir información sobre el tema (CIDH, 2016).

No obstante, esos peligros no se terminan con la muerte de personas que ejercen la libertad de expresión y de prensa, sino que se suman a ello las condiciones de impunidad, que agravan la violencia estructural, que a su vez naturaliza la supervivencia social en esas condiciones. En este panorama, sin embargo, también participan paradójicamente los propios medios de comunicación, en la medida en que se reproducen, a distintas escalas dentro de la sociedad, por una industria cultural tecno-mediática que se encarga de multiplicar las imágenes de la violencia, creando así, una cultura en la que estas experiencias agresivas y cruentas se integran al imaginario colectivo, y se rompe con los vínculos sociales, estableciendo con ello una política de miedo que entierra toda perspectiva ética (Rochín *et al.*, 2012).

Por lo anterior, es imprescindible que al hablar de las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, se aborde el ámbito institucional como determinante de estas condiciones, para lo que se requiere conocer los principales cambios institucionales de los últimos años y los problemas que en ese mismo ámbito representan.

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN PRO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El respeto y la protección de la libertad de expresión son fundamentales para una democracia y la práctica de otros derechos civiles, políticos y sociales. Desde un enfoque de derechos humanos y un análisis multidimensional, el proyecto contrasta las políticas públicas y cambios institucionales con la percepción de periodistas y comunicadores sobre los elementos que benefician y obstaculizan la libertad de expresión y de prensa en el avance de la alternancia política y pluralismo de la sociedad mexicana. Se busca conocer el impacto de las políticas públicas y modelos de comunicación política, la concentración de medios, las amenazas y trabas al acceso a la información, las reglas no escritas en la relación entre los medios y los poderes formales e informales, a partir del punto de vista de las personas que ejercen el periodismo y de las condiciones laborales y nivel de protección que reciben del Estado. De determinar el papel de los procesos políticos, como la persistencia de viejas formas del poder autoritario en un Estado de Derecho débil, sobre las condiciones reales para el ejercicio de la libertad de prensa y el respeto al derecho a la expresión libre de información e ideas, así como la valoración de los propios informadores de su rol en la democracia.

En la transición democrática de México, las alternancias políticas y otros factores internos y externos dieron paso a reformas estructurales favorables para el ejercicio de la libertad de expresión, que incluyeron la creación de instituciones y mecanismos, principalmente en tres ámbitos: transparencia y acceso a la información; telecomunicaciones, y derechos humanos. Estos cambios institucionales son resumidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Resumen de los cambios institucionales en México

<i>Materia</i>	<i>Leyes y reformas</i>	<i>Instituciones</i>
Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002)	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) (2003)
Telecomunicaciones	Reforma de Telecomunicaciones y de Radio y de Televisión (2013)	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (2012)
Derechos Humanos y Libertad de Expresión	Reforma en Derechos Humanos (2011) Garantía vigente desde la Constitución de 1917 Despenalización de delitos de prensa (2007) Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas (2012)	Nuevas facultades para la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE) (2010) Mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas (2012)

Fuente: Elaboración propia, con base en la normativa correspondiente.

Transparencia y acceso a la información pública

La Reforma Política de 1977 trajo consigo un nuevo diseño institucional y político para abrir el régimen a otros actores políticos, e introdujo en el artículo 6º constitucional el apartado siguiente: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Sin embargo, esta adición constitucional no cambió las relaciones de poder y las pautas autoritarias para los medios y el ejercicio de las libertades de expresión, prensa e información, y hasta los tiempos actuales se han consolidado bases e instituciones que permiten potencializar la transparencia y el acceso a la información pública.

El derecho de la información, en su sentido amplio, es la garantía fundamental que toda persona posee para atraer información, a informar y ser informada. Este derecho abarca un conjunto de elementos

que rebasan la idea de acceso a la información pública, cuando se refiere a la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley en una sociedad democrática.

De esta manera, informar significa poner hechos y datos útiles para el ejercicio pleno de la ciudadanía en un sentido sociológico de la expresión, es decir, se trata de un principio común en un Estado democrático de derecho. En complemento del derecho a la información, el de acceso a la información pública debe entenderse como la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, como regla general, e igualmente salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley (Villanueva, 2004).

Con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República en 2000, los dos cambios institucionales y de política pública más importantes fueron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002) y la creación del Instituto Federal e Acceso a la Información Pública (IFAI), que evolucionaría ya en la administración de Enrique Peña Nieto en 2012.

Sin embargo, la institucionalización del derecho a la información no surgió exclusivamente como resultado de la alternancia política, sino del contexto en el que los grupos de opinión pública reclamaron y ejercieron ese derecho. Es decir, no se basó exclusivamente en la voluntad política del Poder Ejecutivo, sino en la presión de la opinión pública, académicos, y demás grupos que habían trabajado este derecho.

Así, en 2001 surgió el denominado “Grupo Oaxaca”, un fenómeno inédito de movilización de opinión pública que tuvo su punto

de inflexión con el Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, el periódico *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo de 2004 en Oaxaca, Oaxaca, y fue la periodista Ginger Thompson, corresponsal del *New York Times*, quien por primera vez denominó la movilización emergente como Grupo Oaxaca (IIJ-UNAM, 2003).

Este grupo logró desplegar una estrategia en favor del derecho al acceso a la información pública en México, la promulgación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la creación del órgano que vigila su cumplimiento.

La Ley Federal fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, la cual tenía como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Por su parte, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) se creó en 2003 como un organismo autónomo, con fundamento en la Ley Federal. Posteriormente, el 20 de julio de 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se estableció el derecho a la información pública como un derecho fundamental y en el artículo transitorio segundo dispuso que la federación, los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, debían expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia o, en su caso, realizar las modificaciones necesarias,

a más tardar un año después de la entrada en vigor de ese Decreto, todo lo cual extendió la protección y promoción del derecho a la información.

El 4 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que tuvo como finalidad establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios.

Esta reforma fortaleció el derecho a la información, al ampliar los principios, bases y demás criterios para su ejercicio.

En consecuencia, las nuevas disposiciones de la ahora Ley General derivaron en la transformación del IFAI en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como un organismo autónomo especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. La principal función del nuevo Instituto es garantizar a nivel nacional el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6º de la Constitución, la Ley General, así como por lo previsto en la ley y demás disposiciones aplicables.

Con estos cambios institucionales, actualmente se cuenta en México con los marcos normativos y mecanismos institucionales

para el acceso a la información, basado en principios básicos y cuestiones operativas que cada vez más lo hacen posible. El modelo incluye el principio de máxima publicidad de la información que permite a la ciudadanía someter las políticas públicas al escrutinio, así como el principio de gratuidad, favorecido por la puesta a disposición de información en medio electrónicos como internet, requisitos para solicitar información, procedimientos para la atención de solicitudes, creación de un órgano de acceso a la información pública especializado y autónomo, criterios y normatividad para la clasificación de archivos o documentos, sanciones para los sujetos obligados, obligación de publicar la información sin mediar solicitudes de particulares, plazos definidos, medios de impugnación y protección de datos personales y rendición de cuentas.

De esta forma, el acceso a la información pública es una herramienta para alterar la relación entre gobernantes y gobernados, y controlar el poder a través del empoderamiento de la ciudadanía, pero sin por ello estar exenta de amenazas a pesar de haber avanzado de manera significativa.

Al respecto, los medios de comunicación, al igual que la ciudadanía, tienen un papel fundamental, particularmente los primeros, porque el derecho a la información y las leyes de transparencia ayudan a obtener información por las vías directas, y ya no es necesario recurrir al intercambios de favores, chantajes y otros tipos de relaciones entre funcionarios y medios (Guerrero, 2015).

Telecomunicaciones

Otro cambio en el gobierno de Vicente Fox se tradujo en dos reformas que pretendían modificar las principales formas de operación de la radio y la televisión. Como se explicó en el capítulo anterior, la primera de ellas, que sí se concretó, fue la modificación de los llama-

dos “tiempos fiscales” y la aprobación de un nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyT); la segunda, anulada por la Corte, fue la aprobación de diversas modificaciones a la propia LFRyT y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).

Cabe recordar que las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones habían permanecido sin reformas por casi medio siglo, y su modificación no fue sino hasta 2006, con un intenso apoyo de la industria de la radio y la televisión. A esa modificación conocida como “Ley Televisa” le siguió una controversia constitucional, promovida por senadores de la LIX legislatura, y derivó en la improcedencia por inconstitucionalidad de varios artículos modificados. La desactivación de la reforma dejó un vacío en materia de refrendos de concesiones de radio y televisión, así como una agenda de pendientes —combos, digitalización de la radio, nuevas licitaciones, etcétera— que, paradójicamente, obstaculizaban el avance de la convergencia, la competencia y la cobertura en los medios y las telecomunicaciones.

Sin embargo, los otros ordenamientos que tienen que ver con el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, como la Ley de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, tuvieron que esperar hasta la segunda alternancia en la presidencia en 2012 para ser reformados, así como otros sobre la regulación de la publicidad oficial que se mantuvo como promesa incumplida desde la campaña de Vicente Fox.

Posteriormente, una de las reformas más importantes tuvo lugar en el segundo año de la administración de Enrique Peña Nieto, el Pacto por México entre los tres principales partidos políticos del país, que contenía las principales directrices del nuevo gobierno y la agenda consensuada con los principales partidos de la oposición.

El objetivo de la reforma fue abrir la competencia en este sector y el acceso a más participantes, con la finalidad de mejorar los ser-

vicios en calidad y con precios más bajos. También buscó que la mayor oferta en los servicios de radio y televisión removiera el obstáculo de la concentración excesiva que caracterizaba a este sector, y que diversos organismos internacionales latinoamericanos veían como una restricción indirecta a la libertad de expresión.

Asimismo, esto implicaba realizar diversos cambios impulsados por los poderes Ejecutivo y Legislativo para establecer los fundamentos constitucionales y legales para crear una nueva arquitectura jurídica, institucional, regulatoria y de competencia en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Fundamentos basados en principios de efectividad, certidumbre jurídica, promoción de la competencia, regulación eficiente, inclusión social digital, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

Otro componente de la reforma fue la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), en sustitución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Éste se creó como un organismo autónomo y algunas de sus facultades fueron regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales; otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones; vigilar y proteger la libre competencia en los mercados de telecomunicaciones; regular en forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones con objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia, entre otros.

La aprobación del dictamen de reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión permitió cambiar los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución para cumplir los objetivos señala-

dos. La iniciativa fue presentada al Congreso con la firma del presidente de la República y los coordinadores de los diputados del PAN, PRI, PRD y Verde Ecologista, en el marco del Pacto por México. La reforma atendía nueve compromisos del acuerdo entre partidos y permitiría el fortalecimiento de los derechos vinculados con la libertad de expresión e información y el establecimiento del derecho al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha.

El 14 de julio de 2014, el presidente Peña Nieto promulgó la legislación secundaria de las reformas en materia de telecomunicaciones y radiotransmisión.

La reforma de telecomunicaciones es buen ejemplo del poder del consenso político para destrabar problemas. La ausencia de acuerdos básicos en un sistema plural es una debilidad para el poder público, y causa de rezago en sectores a la vanguardia como los medios radioeléctricos, los digitales o la telefonía. El gobierno no habría podido lograr la apertura del sector sin el apoyo de los principales partidos, aunque la falta de regulación dejara constantes pérdidas a todos por falta de acceso, calidad y altos precios de los servicios.

El consenso fue clave para abrir a la competencia una industria mucho tiempo concentrada e inmune a cambios en el marco legal más de medio siglo. Su apertura era hasta hace poco impensable, aunque su control por muy pocos actores dejó fuera a la ciudadanía. El *impasse* de cambios en esta materia desde el fracaso de la “Ley Televisa” alejó al país de las plataformas de telecomunicaciones que exige el desarrollo y garantizan derechos como el acceso a la información en la banda ancha para todos. Por ello, el apoyo a la iniciativa del Pacto representó cierta recuperación del poder rector del Estado

para regular a la industria, pero también la disposición de ésta a hacer concesiones ante el riesgo de terminar con la fuente de riqueza, por el deterioro de las nuevas perspectivas de negocio.

Los últimos años antes de la reforma de 2013, ese *impasse* y alta litigiosidad entre las grandes empresas radioeléctricas y de telecomunicaciones significó pérdidas acumuladas por los rezagos, que se han estimado en 4.8 puntos del PIB según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Quizá eso explica el porqué la reforma fue bien recibida aun por los actores más afectados, incluyendo las grandes empresas de televisión y telefonía fija en México (Telmex).

Al día siguiente de promulgar la reforma, el 15 de julio de 2014, el presidente Peña Nieto resaltó que ésta fortalecía la libertad de los mexicanos, al asegurar el derecho a expresarnos, informarnos e interactuar en los medios electrónicos y las redes sociales; también promovía un México de mayores oportunidades al asegurar la inclusión digital, la integración de nuestras regiones, y el acceso de las personas con discapacidad a las telecomunicaciones; e impulsaría la prosperidad del país, porque brindaría mayor competitividad a negocios y empresas, atraería grandes inversiones al sector, y lo más importante, apoyaría a la economía de las familias mexicanas.

Sin embargo, diversos medios y actores públicos se pronunciaron en contra de la reforma, al afirmar que se imponen altas multas a las estaciones de radio no autorizadas, frecuentemente radios comunitarias, lo que se traduce en una forma de censura *de facto* para estos medios, que presentan un servicio invaluable en las comunidades indígenas y las más alejadas en el país (Acosta, 2015).

La reforma en telecomunicaciones cerró una larga discusión sobre las limitaciones a la libertad de expresión por la concentración de medios, aunque sólo para abrir nuevos debates. En efecto, la re-

forma pretende abrir el sector de la radio, televisión y telecomunicaciones, en donde los principales actores funcionaban casi en monopolio. Además, la reforma, permite hasta el 100 por ciento de inversión extranjera y sanciones que incluyen el retiro de las concesiones a las empresas dominantes si transgreden sus normas.

Derechos humanos y despenalización de los delitos de prensa

Un cambio institucional que fortaleció la protección, promoción y garantía de los derechos humanos en México, considerado como un avance histórico, fue la reforma constitucional de 2014, que instauró desde el capítulo primero de la Constitución el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos y el principio *pro persona*, como rector de interpretación y aplicación de las normas jurídicas para que prevalezcan aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.⁵

Con esta reforma constitucional se institucionalizó una perspectiva de los derechos humanos, que se aplicaba anteriormente a criterio de jueces y magistrados, pero que no generaba una obligatoriedad para la administración y procuración de justicia, al incluir entre las modificaciones constitucionales que “las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano” (artículo 1º), por lo que se deben retomar los principios básicos que establecen tratados internacionales.

Otros cambios fundamentales de la reforma de derechos humanos en México establecen que el Estado deberá prevenir, investigar

⁵Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012). “Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2014”, en <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>, consultado el 5 de mayo de 2015.

y sancionar las violaciones a los derechos en los términos que establezca la ley, pero también reparar los daños derivados de las mismas. Para ello, se regula la facultad de investigación sobre violaciones graves de derechos humanos a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —anteriormente establecida para la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, y a dicha Comisión también se le faculta para conocer quejas y emitir recomendaciones en materia de violaciones de derechos humanos laborales, sobre los que antes no se podía investigar.

En relación con la libertad de expresión, los cambios institucionales favorables fueron la despenalización de los delitos de prensa y la creación de instituciones y mecanismos para la protección a personas que ejercen el periodismo.

Sobre lo primero, el 11 de enero de 2012 se derogaron dos artículos de la Ley sobre Delitos de Imprenta, que anteriormente señalaban los supuestos que representaban ataques a la vida privada, así como los castigos impuestos. Cabe señalar que esta ley fue promulgada en 1917, y desde entonces no había tenido ninguna modificación, por lo que entre los delitos derogados estaban la difamación, la calumnia y la injuria que se castigaban con cárcel, y quedaron ahora como infracciones civiles.

Posteriormente, el 11 de junio de 2013 se reformó el artículo 7º de la Constitución para establecer en su segundo párrafo lo siguiente:

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

Con este marco constitucional legal, concretado durante la administración del presidente panista Felipe Calderón, se pudo eliminar la restricción indirecta a la libertad de expresión y de autocensura en el ejercicio periodístico.

Lo anterior responde a una tendencia mundial. Diversos organismos internacionales —como la ONU, la OEA y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entre otros—, plantean que los delitos contra el honor de las personas cometidos por periodistas no deben sancionarse con la cárcel sino resolverse en la instancia civil, pues pueden establecer autocensura. Además, la amenaza de sanción penal es desmedida e inhibitoria, contraria a la libertad de expresión, ya que proteger la vida privada, el honor y la propia imagen sólo a través de leyes penales lleva implícitamente a reprimir, limitar e inhibir las libertades de expresión e información por parte de figuras públicas, cuyo quehacer está más expuesto al escrutinio público por sus funciones de autoridad. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que los delitos contra el honor limitan el libre flujo de la información, y por tanto las sanciones penales inhiben la libertad de expresión.

Con estas modificaciones legales, México se convirtió en el séptimo país del continente americano en despenalizar los delitos de prensa, después de Honduras, Costa Rica, Perú, Argentina, Paraguay y Guatemala. En el ámbito estatal, el 30 de septiembre de 2014 el Congreso de Tabasco aprobó también la reforma a su Código Penal y se sumó a otros 24 estados que ya han eliminado los delitos de difamación y calumnia como delitos de prensa, aunque el daño moral de conductas de este tipo quedan resguardadas en los códigos civiles.

Por otra parte, con el gobierno de Vicente Fox, se creó en 2006 la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra

Periodistas (FEADP), perteneciente a la Procuraduría General de la República. Esta instancia se transformó en 2010 a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE), y es la autoridad encargada de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, perseguir los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística o se cometan en razón del ejercicio de derecho a la información o de libertad de prensa y expresión.

Desgraciadamente, en la última década se han incrementado de forma preocupante en México las agresiones, desapariciones y asesinatos de personas que ejercen el periodismo y defensoras de derechos humanos, lo que ha sido documentado por organizaciones de la sociedad civil e internacionales, que han llamado la atención para que el Estado mexicano implemente acciones institucionales para su protección efectiva, ya que parte de este problema es también en la impunidad que existe para la investigación y sanción de estas situaciones.

Por ello, el 25 de junio de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y su reglamento fue emitido el 30 de noviembre de 2012. Este marco legal tiene como propósito establecer el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cuyo funcionamiento, coordinación, organización y procedimientos se realizan por diversos organismos, dependencias y la Procuraduría General de la República. Asimismo, prevé que este mecanismo sea replicado en las entidades federativas, de tal forma que exista una red institucional que colabore entre sí.

Con la creación de instituciones y mecanismos como los aquí descritos, México ha fortalecido en la vía formal los medios que permitan proteger, promover y garantizar la libertad de expresión y

de prensa, conforme lo establece toda la normatividad nacional e internacional. Esto en sí mismo representa un avance muy importante, pero no termina ahí, pues su sola existencia es apenas el comienzo del cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano; es necesario ver su efectividad en la implementación, prevista desde su diseño legal e institucional.

Considerando que el trabajo periodístico en México se enmarca en una serie de características sociales, políticas, económicas y culturales, sobre las que se han implementado distintas medidas de orden jurídico-legislativo para que se respete su derecho a la libertad de expresión, la realidad histórica mexicana no siempre ha sido la mejor plataforma para ejecutar estas disposiciones, sino que todo se ve rebasado por cuestiones que van más allá de orden legal (Rochín *et al.*, 2012). Es momento de identificar los problemas que persisten o que se hacen presentes al momento de ejercer estas libertades en medio de la situación social que atraviesa el país y reforzada por las prácticas de corrupción e ineficiencia mencionadas, que se extienden a la protección y acceso a la justicia.

Capítulo 3

**Los problemas de la
libertad de expresión en México**

LA PUBLICIDAD OFICIAL Y EL MODELO DE NEGOCIO DE LOS MEDIOS

La publicidad oficial es uno de los gastos millonarios que está dentro de la “caja negra” de los presupuestos públicos de los gobiernos federal y estatales. Se caracteriza por la inconsistencia entre los montos ejercidos y el presupuesto aprobado en el Legislativo. Año con año, los congresos aprueban partidas para la comunicación social y las campañas gubernamentales, que al final alcanzan cifras muy distintas a las originales al concluir el ejercicio. Ningún presidente, desde la alternancia en 2000, ha transparentado su operación y sobrevive como uno de los viejos instrumentos de control del antiguo autoritarismo, aunque la relación con los medios haya cambiado con el avance del pluralismo y la democracia. Determinar normas y reglas para su uso ha sido una de las promesas incumplidas de la democratización, aunque en 2018 el Congreso federal aprobó una ley general muy cuestionada. El modelo de negocio conserva formas de operación del antiguo régimen a través de prebendas del pacto corporativo. Para la democracia, es una de las limitantes a la libertad de expresión que señalan periodistas y medios en la Encuesta Nacional, aunque nadie parece dispuesto a cambiar mientras lo necesite para sobrevivir.

¿Cuál es la calidad de este gasto? Su uso discrecional implica el riesgo de ser empleado con criterios políticos y, sobre todo, distorsionar temas y la agenda del debate público. El mundo de la política lo justifica con la misma lógica que ampara la distribución de rentas a los estados a través de mecanismos opacos: la gobernabilidad, como recientemente confesara un ex secretario de Hacienda para este libro. Así como las transferencias poco transparentes a los medios sirven para premiar o castigar líneas editoriales, de modo similar opera la bolsa de dinero del Ramo 23 de partidas presupuestales a gobiernos locales en apoyo a la estabilidad del Ejecutivo federal.

Pero lejos de fortalecer la gobernabilidad democrática, estas prácticas muestran la debilidad del Estado para construir una nueva autoridad sobre otras bases que el esquema de reparto de rentas. Esta flaqueza es una expresión de la fragmentación del poder y se impone en los procesos de decisión entre las dependencias, niveles de gobierno y la coordinación interinstitucional. También en los vínculos de los poderes estatales con la sociedad y los medios de comunicación. Ambos ven a las reformas y leyes caminar por una vía distinta a los arreglos “informales” con las autoridades, a pesar de que se han creado nuevas agencias para cumplir funciones estatales como la transparencia o el acceso a la información pública. La distancia entre ambas crea desconfianza y la percepción de simulación en el funcionamiento del aparato gubernamental y sus representantes, como se desprende de los resultados de la Encuesta Nacional.

A pesar de los cambios institucionales y políticas públicas a favor de la libertad de expresión y de prensa de las últimas dos décadas, el problema de la publicidad oficial sigue sin encontrar una solución en la relación entre el poder y los medios frente a una prensa vulnerable a las presiones por la dificultad de mantener sus finanzas a flote sin el gasto en publicidad oficial.

El problema viene de lejos. Su manejo discrecional es herencia de viejas prácticas en el quehacer político como recuerda el escritor mexicano Vicente Leñero en su libro *Los periodistas*. El entonces director del *Excélsior*, Julio Scherer, acudió en 1972 con el ex presidente Luis Echeverría para denunciar un boicot de anunciantes por el apoyo del diario a una reforma fiscal con el argumento de que la maniobra atentaba contra la libertad de expresión. El mandatario, entonces, ordenó cubrir el déficit con publicidad oficial sin que el periódico reparara en que el rescate pudiera coartar su autonomía.

No hay deuda que pagar. No se ha firmado pacto alguno entre el periódico y las autoridades. Nadie ha vendido la autonomía de *Excélsior*. Si Echeverría lo entiende de otro modo es problema suyo. O nuestro, porque si Echeverría se irrita y dice “basta”, entonces a temblar, justificaba Scherer según la novela.

Pocos años después vendría el “golpe” contra *Excélsior* en 1976. Scherer no supo leer los signos sobre su confianza en Echeverría y la factura que había endosado. El problema de esa clase de intercambios con el poder es que no son circunstanciales e irrelevantes. El manejo de la publicidad oficial por parte de los gobiernos es uno de los principales mecanismos de censura indirecta en México y América Latina. Corresponde a una interferencia con intenciones políticas que ejercen los gobiernos sobre la libertad de expresión y la independencia editorial de medios y periodistas.

De acuerdo con diversos estudios, no se trata de un caso aislado sino de una tendencia, que no es nueva en el país y en la región, pero que en las actuales democracias se extiende como un recurso sutil de control. Es tenue, agudo, ingenioso por diferenciarse de otras violaciones obvias y palmarias, como actos de violencia o intimidación.

ción a periodistas y medios, ya ni decir de “ataques” empresariales o sindicales patrocinados por el gobierno, como el que sufriera *Excelsior* cuatro años después de aquel episodio.

Sobre todo, vale recordar que estas situaciones contravienen lo que establece la Constitución respecto de las obligaciones del Estado y el respeto a las libertades fundamentales, así como el quebranto de instrumentos del espacio público, como la prensa, las asociaciones y el ejercicio de la opinión pública, tanto en su expresión política social a través del sufragio como del principio de máxima publicidad para los actos del gobierno y las instituciones.

El problema es que el mando de la publicidad oficial es prácticamente invisible para el gran público, lo que la vuelve compleja, inaccesible y una gran sombra sobre la libertad de expresión. Es por ello que en casi todos los países estudiados de América Latina por organizaciones como Open Society, Article 19 o Freedom House, entre otros, identifican que el abuso de la publicidad oficial o su falta de regulación es un patrón recurrente para orientar coberturas periodísticas favorables y desalentar enfoques críticos.

La manipulación de este recurso del Estado por parte de políticos y funcionarios es un desafío oculto de las condiciones y normas que protegen la libertad de expresión en el derecho internacional e interamericano. El artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere específicamente a estos mecanismos indirectos que:

Tienden a impedir la comunicación y circulación de idea y opiniones a través del poder del Estado y recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros.

Por ello, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH desde su *Informe anual 2003* dedica atención a este fenómeno por actuar como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión.

En ese marco, los medios de comunicación desempeñan un papel importante como contraparte involucrada en el intercambio y les obliga a negociar con su autonomía e independencia para informar. De ahí su capacidad de distorsionar la opinión pública en una sociedad compleja y plural. Su rol es fundamental para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos, en el sentido en que N. Luhman define a la opinión pública:

Como una contingencia política sustantiva a la que se le confiere la estructuración y la capacidad de elegir entre una multiplicidad de informaciones subjetivas de lo político y jurídicamente posible.

De ahí la importancia de la transparencia y la regulación adecuada de la publicidad oficial para evitar que su uso incida en la agenda y los temas de debate público. Pero el manejo de la publicidad oficial es difícil de monitorear por corresponder a un modo de hacer del proceso político alejado de la rendición de cuentas, pese a que da lugar a violaciones de las libertades públicas. Como se advierte en la Encuesta Nacional, la publicidad política tiene importantes consecuencias para la democracia, entre otras, su impacto en la confianza sobre las instituciones y las políticas públicas.

En un Estado garantista, el supuesto básico para la construcción del edificio legal descansa en la aceptación de instituciones y leyes de una sociedad diferenciada del Estado. En política, lo público recoge necesidades e intereses de la ciudadanía frente al Estado, pero sobre todo ofrece un lugar de discusión para legitimar a los poderes representativos. El debate es la “piedra de toque” del racionamiento público y garantía frente a los abusos del poder, que en otras épocas

descansaba en principios como el monárquico del *Arcana Imperii* o la “razón de Estado” moderno, que servían para tomar decisiones sin explicación alguna a los súbditos. La información sobre los actos del gobierno es condición para que los ciudadanos ejerzan sus derechos, pero paradójicamente la práctica de orientar o silenciar el debate a través de recursos del Estado es una vía para coartar las libertades.

En las democracias modernas, la publicidad de los actos de la autoridad es un elemento fundamental para el control ciudadano y la rendición de cuentas que no podría llevarse a cabo sin visibilidad y acceso a la información de los asuntos de interés público. En este sentido, la obligación de publicitar los actos y acciones de los gobiernos es imprescindible para diferenciar a una democracia respecto a otras formas de ejercer el poder con atribuciones ocultas, opacas e incluso invisibles, que caracterizan a regímenes autoritarios o despóticos. En buena medida, la información establece el sentido de lo público porque sólo a través de ella se construye lo común y general en democracia. En el plano normativo, lo “público” es el de la discusión y argumentación. Su operación es condición para proteger los derechos de la acción de los poderes y de la participación de la ciudadanía en la formulación y la defensa de las leyes. Ahí la justificación de la comunicación social, pero nada más alejado de esto que el uso del dinero público como gasto político para promover la figura de servidores públicos, ecualizar o adocenar las críticas a los gobiernos o sus programas, o rehuir la rendición de cuentas con el silenciamiento de la información.

El establecimiento de estándares para encontrar equilibrios es un reto no sólo de la democracia mexicana, sino también de otras consolidadas como las europeas, y de sus medios y opiniones públicas nacionales. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016) señala que la percepción de periodistas y comunicadores sobre su papel en la democracia está dividida, ya que consideran

que su rol consiste en proporcionar información confiable, informar para formar una opinión pública, investigar y revelar la verdad, y ser el enlace entre la población y el gobierno; y por otro lado, creen que hay segmentos en su gremio que colaboran con el poder “a espaldas de la sociedad y la ciudadanía”, lo que desvirtúa el sentido de su trabajo y termina por erosionar la democracia.

En el caso mexicano, la persistencia de esa práctica se debe en buena medida a la falta de principios y reglas claras en el manejo de la publicidad gubernamental, aun cuando los vacíos de regulación no sólo se explican por omisiones legislativas, o a la confusión de límites legales en la relación entre poderes y medios. Es más bien el resultado de la voluntad política de la autoridad, de todos los partidos por igual, por conservar el control en su actuación, ante la escasa presión social que obligue a ordenar y transparentar este recurso público.

La publicidad oficial tras la alternancia política

La primera regulación tardó casi dos décadas tras la alternancia en el 2000, y nació con el rechazo de organizaciones civiles nacionales y críticas de organismos e internacionales. En una carta enviada al presidente Peña Nieto, 40 de ellas, especializadas en la materia, le pedían no publicar la Ley General de Comunicación Social, aprobada en el Congreso en mayo de 2018, por tratarse de una ley que:

Fomenta y legaliza malas prácticas y no cumple con los estándares mínimos necesarios para cambiar el uso inapropiado de la publicidad oficial en México como herramienta para ejercer la censura sutil.

A pesar de los cambios institucionales y políticas públicas a favor de la libertad de expresión y de mayor transparencia, la publicidad oficial sigue sin encontrar una solución que resuelva el problema de

una prensa con la libertad vulnerable por las dificultades para mantener sus finanzas a flote sin el gasto público en publicidad oficial.

Se trata de un viejo conflicto heredado que incluso incidió en la construcción de la agenda de la transición y en el nuevo arreglo político tras la alternancia. Un ejemplo es el papel que desempeñó la prensa para filtrar temas para la liberalización controlada y las reformas desde el poder que abrieron el sistema político. El control del gobierno, a través del régimen de concesiones, el monopolio del papel o la publicidad oficial limitaron el ejercicio de la libertad de expresión en la gradual apertura hacia el pluripartidismo. Pero sobre todo permitió a los reformadores del régimen tener márgenes para el manejo de la agenda de discusión pública. Esta dinámica se tradujo en formas de relacionarse con el poder que recortaron el rol de los medios como agente de cambio, aunque la apertura terminó por tener consecuencias no planeadas y situarlos como pieza clave del futuro sistema.

No obstante, el autoritarismo y la cercanía de la prensa con el pacto corporativo del viejo régimen también dejaron prácticas que perduraron hasta la actualidad y que dificultan cumplir con la función esencial en una democracia de contrapeso del poder y supervisión de los actos del gobierno. A pesar de que el modelo de la “prensa oficialista” se fue debilitando paulatinamente desde la elección de 1988, muchas de sus prácticas estuvieron presentes en el último gobierno priista antes de la alternancia y aun después. La presidencia de Zedillo (1994-2000) mantuvo vigentes viejas prácticas de soborno a los medios con directorios de periodistas “consentidos” del viejo régimen. También se sostenía, operando desde Los Pinos, un sistema de supuesto monitoreo, supervisión y control de medios para realmente promover información *ad hoc* o disuadir de no publicar determinada nota.

De acuerdo con el ex vocero de Fox, Rubén Aguilar, en entrevista, esto cambió en la relación con los medios tras el año 2000. El primer mandatario de la alternancia, asegura, no utilizó los instrumentos de poder y control, aunque no cambiaran en la ley respecto a su predecesor, por convicción democrática, y sobre todo porque el poder presidencial ya no era el mismo, se había desgastado.

La pérdida por primera vez de la mayoría en el Congreso en 1997 fue la antesala de la salida del PRI del poder en 2000. El cambio de “condiciones objetivas del presidencialismo” como ese, se profundizó tras la alternancia en los estados y la nueva oposición priista desde sus feudos en los gobiernos estatales.

Las diferentes situaciones entre los dos mandatarios están marcadas por ambos factores: el debilitamiento de la figura presidencial y un nuevo contexto político, junto con la voluntad política de Fox. “Las condiciones objetivas del poder presidencial se modificaron (entre Ernesto Zedillo y Vicente Fox), junto con la voluntad de cambio de Fox”, subraya Rubén Aguilar (2015).

No obstante, los nuevos gobiernos de todos los colores políticos adoptaron las formas del viejo pacto corporativo para ejercer el poder, especialmente los ejecutivos estatales, que tras el año 2000 comenzaron a actuar como “virreyes” locales ante el debilitamiento de la presidencia nacional. A pesar de ello, Fox, así como su sucesor, el también conservador, Felipe Calderón, mantuvieron muchas de las formas de gobernanza del viejo régimen, sobre todo en las relaciones clientelares con sindicatos o grandes empresas de telecomunicaciones y las dos grandes cadenas de televisión y, por supuesto, en la publicidad oficial.

La nueva época del “poder compartido” tuvo también impactos en la relación con los medios, derivados del surgimiento de un nuevo mercado de propaganda, así como de anunciantes privados. Para

Rubén Aguilar, el cambio más importante en la relación entre el poder y los medios es que antes del 2000 el gobierno compraba espacios en los medios y, después de la alternancia, fueron los medios los que le vendían los espacios. La consecuencia de ello es que se produjo un aumento de su poder y de mayor autonomía respecto del poder político.

La alternancia política en 2000 llegó de la mano de la promesa de construir nuevas reglas para promover y proteger la libertad de expresión. El gobierno del PAN propuso establecer una relación distinta de la de sus antecesores con los medios, basada en el respeto irrestricto a la libertad de expresión y de prensa, y en una comunicación gubernamental más abierta, menos convencional que en su momento despertó todo tipo de reacciones en la sociedad y entre quienes generaban la opinión pública (Aguilar, 2015).

Desde su toma de posesión, Fox pasó revista a los principios que prometía impulsar durante su gobierno, entre los que destacaban: la búsqueda de un consenso político para concretar con éxito el proceso de transición, bajo la idea de que, más que nunca, gobernar es dialogar, para respetar la libertad de expresión y de recuperar la credibilidad social del gobierno disminuida por la percepción de corrupción. En la práctica, Fox entendió, tanto como sobredimensionó, el lugar de los medios como el nuevo espacio donde se construyen los consensos políticos más allá del Congreso y los acuerdos con los partidos. Fue uno de sus aciertos, pero también del origen de la parálisis política que dominó a su administración en la relación con la oposición en el Congreso.

Ese nuevo papel de la opinión pública como fuente de poder creó condiciones para llevar a los medios hasta un lugar central de la operación del sistema: como arena privilegiada del debate, espacio para el consenso y escenario de la competencia por el poder político.

La democratización del régimen abrió el camino para cambiar la relación de subordinación que mantenían con el Estado a cambio de protección, beneficios y prebendas. Pero experimentaron este proceso de mayor autonomía con una constante tensión interna y externa por la pugna de derechos entre el negocio y su responsabilidad social. En particular, los medios audiovisuales estuvieron sujetos a un conflicto permanente entre la defensa de sus legítimos derechos patrimoniales y el compromiso con la libertad de expresión. Dicha colisión de derechos se agudizó a medida que aumentó el reclamo de acceso a la información y espacios de los nuevos actores políticos y de la ciudadanía como parte del proceso de democratización y de mayor fortalecimiento de la sociedad civil.

A pesar de su mayor preponderancia en la vida política, los medios están entre los poderes que más ganaron con la transición y menos contrapesos encontraron en el cambio. Sobre los primeros años del foxismo, Héctor Aguilar Camín aludió a una “borrachera democrática” para calificar la mayor libertad de la prensa para hablar de todo y criticar a cualquiera, comenzando por el presidente Fox, en ocasiones con acusaciones o denuncias poco fundadas y hasta irresponsables. Fueron años de curva de aprendizaje tras décadas de control gubernamental sobre los periodistas.

Pero el poder de influencia que les dio el avance de la diversidad política los ubicó también en el centro de litigio y la confrontación por el poder público. Tras la alternancia en 2000, la clase política reclamaba su creciente capacidad de desafiar a las instituciones y jugar con sus trayectorias públicas, al punto de señalarlos como un obstáculo para la consolidación democrática, por su capacidad de influencia sobre el sistema político.

Varios años después, en el programa *Fox Populi*, a través de Milenio, el ex presidente Fox diría sobre su mandato que:

En el sexenio 2000-2006, dimos amplia manga ancha a todo el mundo para expresarse, inclusive contra el presidente de la República, había que desmitificar esa figura presidencial que durante 70 años fue prácticamente intocable.

En efecto, una de las mayores promesas de la alternancia fue remover los mecanismos de control que en manos del Ejecutivo hacían de la prensa un vehículo de transmisión de los mensajes de la Presidencia, a pesar de que siempre existió la crítica tolerada, principalmente en los medios impresos. Entre las reformas en pro de la libertad de expresión destacó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que dio lugar a la creación del IFAI, como una de sus principales acciones para obligar a la autoridad a abrir los archivos oficiales, algo que hasta ese momento era sólo potestativo. También impulsó una reforma para la regulación de los tiempos oficiales en radio y televisión, en la que ciertamente no hubo mayor diferencia con los medios, salvo el acuerdo que redujo los porcentajes a cambio de mejores espacios.

“Nunca se entendió ese acuerdo —afirma Rubén Aguilar, ex vocero de Fox en entrevista para este libro—, pero restó discrecionalidad a los medios para la colocación de los tiempos oficiales”. La reforma al reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, vigente desde 1973, ofrecía actualizar la relación entre el Estado y los concesionarios y permisionarios de medios radioeléctricos para ajustarla a la actual realidad política y social de nuestro país, donde el papel de los medios de comunicación era esencial para consolidar una democracia moderna, aunque sin cambiar el régimen de concesiones. Dicha norma, de acuerdo con el texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002, debía responder a “los principios de libertad de expresión, certeza jurídica y de respon-

sabilidad social, para lograr un sano desarrollo de la industria de radio y televisión de nuestro país, tan importante para todos los mexicanos". Sin embargo, su impacto fue prácticamente irrelevante.

En cambio, sobre la publicidad oficial, Aguilar recuerda que fue un tema que dividió al gabinete de Fox al interior:

La política de publicidad fue un tema de tensión en Los Pinos y al interior del gabinete. Alfonso Durazo (ex secretario particular de Fox) manifestaba su frustración por no concentrar el dinero de la publicidad en Los Pinos; pero no hubo marcha atrás porque Fox lo había concedido desde el inicio del sexenio.

El nuevo esquema de descentralización de la publicidad en las dependencias, sin embargo, no estuvo acompañado de una reforma para regularla de manera abierta y transparente. Además de las voces que dentro de su gobierno lo trataban de convencer para mantener ese mecanismo bajo su dominio, legisladores del PAN también lo persuadieron de no ceder un instrumento al que ningún gobernante renuncia voluntariamente sin una presión política y social que lo obligue a soltarlo.

Hacia mitad del sexenio, el propio mandatario había sufrido en carne propia las críticas de los medios a su gobierno tras la liberalización de los controles. Tanto los cuestionamientos como la pérdida de popularidad para sacar adelante sus reformas lo convencieron de no avanzar por esa línea, sobre todo porque en las elecciones intermedias no había conseguido la mayoría en el Congreso para "quitar el freno al cambio" y luego vendría la valoración de su administración en las urnas en 2006.

Así, el gobierno del "cambio" se restringió a modificar el acceso a los gastos de las campañas oficiales al interior de la administración y abrirlo a los secretarios. Los integrantes de su gabinete tuvieron

autonomía para decidir su gasto en publicidad, que en el último gobierno priista fue destinado básicamente a cuatro instituciones públicas: 80 por ciento a Pemex, CFE, IMSS y SHCP, mientras el otro 20 por ciento al resto.

Aunque Aguilar defiende que el gasto en comunicación se “democratizó”, el nuevo “modelo de comunicación” del foxismo consistió básicamente en un asunto de cambios de estilo en la comunicación, y en todo caso de autocontención del poder respecto al uso de mecanismos de presión de los anteriores gobiernos priistas. Así, se redujeron prácticas como las “llamadas a los directivos de los medios” y buscó un acercamiento con los periodistas “como los embajadores de los medios” a través de proveer información, recuerda Aguilar.

Pero las palancas de control político permanecieron casi intactas, aunque en efecto en un nuevo contexto de pluralismo político y división del poder presidencial a favor de los gobernadores de los estados. ¿Qué convenció entonces a los medios de abrir sus espacios a la pluralidad? La competencia política y la alternancia en los gobiernos municipales y estatales, desde la década de los ochenta, fueron determinantes para que le dieran cabida a la oposición en sus espacios y respondieran a su compromiso con el derecho de acceso a la información pública. El avance de la pluralidad tuvo implicaciones trascendentales, planeadas o no, sobre la conducta de los medios y su relación con la oposición.

En las campañas presidenciales de 1988, el entonces Frente Democrático (coalición de grupos que luego formarían el PRD) recibió solamente el 3.94 por ciento del espacio de los principales noticieros de televisión. Su mismo candidato, en 1994, obtuvo una cobertura total del 19.3 por ciento y para el 2000 el tiempo también creció al 22.89 por ciento en la tercera campaña que Cuauhtémoc Cárdenas

corrió por ese partido. Esta tendencia se mantuvo constante para toda la oposición y, por ejemplo, para 2006, la cobertura para el PRD alcanzó el 33.38 por ciento del tiempo en radio y TV, lo que indica una distribución tripartita del total entre las tres fuerzas mayoritarias en esa contienda.⁶

¿Qué permitió ese cambio? Hubo diversos factores y sobre todo un contexto de legitimidad y confianza en la promesa del cambio democrático que llevó a Fox a la presidencia.

En primer lugar, los medios decidieron interactuar con los partidos y aprovechar el nuevo mercado de anunciantes que abrió la competencia y la propaganda política. Entendieron que el pluralismo no era una amenaza, sino una oportunidad para vender a varios actores y dejar de depender de un solo cliente. El avance de la democracia y el pluralismo modificaron el modelo de negocio, puesto que ahora cualquier político echaba mano de los medios para construir su carrera. La vieja máxima del presidencialismo “imperial” de que “político que se mueve no sale en la foto” cayó en desuso, y dio paso a un activismo que lanzó a los políticos de todos los partidos a buscar los reflectores para cobrar visibilidad. La llegada de la oposición a gobiernos municipales y estatales en la década de los noventa implicó el diálogo con interlocutores distintos al PRI para hacer negocios. Esta experiencia les enseñó que la pluralidad podría servir para sacudirse la tutela de un solo partido, cuyo poder menguaba en la geografía electoral.

Segundo, la perspectiva de que la oposición llegara finalmente a la presidencia avivó el temor por las concesiones. Los medios no tenían seguridad sobre las decisiones que tomaría la oposición de llegar al poder y la forma de cómo los afectaría. Durante décadas

⁶ Raúl Delarbre (2001), *Mediocracia sin Mediaciones*, México, Cal y Arena.

tuvieron la imagen de aliados del pacto corporativo; además, fueron blancos de ataques de los reclamos sobre la libertad de expresión. Ahora el temor por sus derechos de propiedad venía de los agentes del cambio; algunos de ellos los consideraban incluso un obstáculo para la democratización.

Tercero, la alternancia coincidió también con importantes reacomodos dentro de la industria mediática, con la entrada de nuevos perfiles de empresarios y con el relevo generacional en la televisora más grande del país. Respecto de los primeros, se trataba de liderazgos que impulsó el “ala” modernizadora durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), para crear un nuevo empresariado capaz de enfrentar la apertura comercial y competir en mercados abiertos, tras el ingreso de México a la OMC y al Tratado de Libre Comercio (TLC). Pertenecían a generaciones alejadas de las formas del viejo autoritarismo y hablaban un lenguaje parecido a la tecnocracia, que se instaló en la presidencia desde principios de los ochentas; tenían una visión internacional y perspectiva sobre los cambios en el modelo de negocio, con las transformaciones tecnológicas de internet y la convergencia digital, y no temían a la competencia ni a la libertad de expresión, especialmente si podían tener mejores oportunidades de negocio dentro y fuera del país.

Los nuevos “capitanes” de la industria vislumbraron que una sociedad abierta y el reparto del poder, basado en el consenso, los podría conducir a una zona privilegiada en el futuro. Aunque existía el peligro de que no fueran ellos los beneficiarios del cambio, en caso de que las fuerzas democratizadoras decidieran ajustar cuentas por su apoyo al régimen y, sobre todo, por desoír en momentos importantes el reclamo de apertura y de libertad de expresión, como ocurrió en la matanza de 1968, o en la guerra sucia de los setenta. También en la escasa cobertura, principalmente de los medios ra-

dioeléctricos en la elección de 1988 que aceleró la alternancia tras la primera gubernatura de oposición en Baja California con Ernesto Ruffo.

En la siguiente década sus dudas se fueron despejando a medida que comprobaron su lugar reservado en la democracia. La apertura de los medios fue trascendental para la llegada de Fox; éste, hacia el final de su sexenio, llegó a comentar entre su círculo cercano que no podían pedirle una reforma hacia los medios porque no podía arriesgar su sucesión en la elección de 2006, ni dar ventaja a los gobernadores. También reconoció que sólo podía haber abierto el entonces duopolio televisivo en el primer año de su gobierno, y después sería imposible, sobre todo porque vendría la madre de todas sus batallas: la reforma fiscal. Así se mantuvieron algunas de las principales formas de afectación ilegítima a la libertad de expresión, a pesar de su voluntad de modificar las pautas de la relación.

En el siguiente gobierno panista de Felipe Calderón, tampoco hubo una revisión del tema, y dejó de ocupar un lugar en la agenda de pendientes democráticos del nuevo gobierno. Con Calderón se regresó al esquema de concentración de la publicidad en la presidencia.

El Congreso también se mantuvo ausente de la discusión sobre publicidad oficial, a pesar del creciente poder compartido en su composición. La mayor presencia de la oposición en el Congreso tampoco impulsó este tema, entre otras razones porque no contaba con el apoyo de los gobernadores interesados en dejar de manejar dichos recursos en las entidades con las mismas facultades discrecionales que en el ámbito federal.

Otra promesa por regular la publicidad oficial tuvo lugar en la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto, quien ofreció encabezar un gobierno comprometido con garantizar la libertad de

expresión. En el *Manifiesto por una presidencia democrática* expresó que:

Las críticas al presidente, en todos sus estilos y formatos, serán escuchadas, respetadas y tomadas en cuenta, considerando que en una presidencia democrática no caben ni la violencia en contra de periodistas ni la censura.

En el mismo documento se comprometió a crear una instancia ciudadana y autónoma para supervisar que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno cumpliera con los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información. Tal compromiso fue ratificado en el Pacto por México y en la reforma de Telecomunicaciones.

Entre las primeras iniciativas que prometió llevar al Congreso como presidente estaba una para regular y transparentar las pautas de publicidad oficial. Una vez que inició su administración, el Pacto por México fue el primer acuerdo político nacional, en más de una década, para impulsar reformas estructurales que no habían prosperado con los gobiernos divididos desde la alternancia en la presidencia, con lo cual comprometía a las tres principales fuerzas políticas partidistas a diversas políticas públicas y reformas legislativas, orientadas a cinco objetivos fundamentales: gobernabilidad democrática; crecimiento económico, empleo y competitividad; ejercicio pleno de derechos sociales y libertades; seguridad y justicia, así como transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

En su administración, el presidente Peña Nieto cumplió con la reforma constitucional de transparencia y acceso a la información pública, y a rastras con las leyes anticorrupción. Sin embargo, incumplió con su compromiso de crear un órgano ciudadano que

supervisara la contratación de publicidad oficial que había ofrecido en campaña.

Como presidente de la República impulsaré una reforma constitucional para crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información (Peña Nieto, 2012a).

El 16 de julio, Peña Nieto publicó un artículo en el diario *Reforma* llamado “El comienzo del cambio”, en el que reiteraba su compromiso de crear una instancia ciudadana y autónoma para supervisar la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios en todos los niveles de gobierno (Peña Nieto, 2012b). Para mediados de su administración, y en respuesta al movimiento que habían impulsado jóvenes bajo el lema “YoSoy132”, surgió la nueva Ley de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción, mientras que la de publicidad oficial quedó varada en el compromiso 95 del Pacto por México.

El camino inconcluso hacia la regulación
de la publicidad oficial

Cuando Peña Nieto ofreció en campaña regular la publicidad oficial, ya había un mandato legal de cinco años previos. En 2007, durante el gobierno de Felipe Calderón, una Reforma Constitucional en materia electoral adicionó tres párrafos finales al artículo 134, con el propósito de diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos que prohibía la promoción personal de autoridades y la contratación directa de los partidos de propaganda política. El artículo tercero, transitorio de dicho decreto,

mandataba al Congreso de la Unión realizar las adecuaciones que corresponden en las leyes federales para reglamentar las restricciones a la publicidad oficial, particularmente el gasto político, en beneficio de carreras personales de funcionarios públicos. Dicho artículo estableció que:

La propaganda deberá tener carácter institucional y fines informativos educativos y de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Dos años después, otra reforma político-electoral de 2014 obligaba nuevamente al Congreso a expedir la ley que reglamentara el artículo 134 constitucional, para establecer las normas a las que deberían sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, que garantizara que el gasto en comunicación social cumpliera con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y que respetara los topes de los respectivos presupuestos de egresos.

Ante el incumplimiento del Congreso, la organización no gubernamental Artículo 19 (con presencia internacional que defiende la libertad de expresión) promovió un amparo en contra de la omisión del Congreso. Un juez de distrito sobreseyó el caso, y la organización interpuso recurso de revisión, el cual fue atraído por la Primera Sala de la SCJN.

La Corte reconoció que el Poder Legislativo había incumplido con dicha obligación y, en consecuencia, había incurrido en una omisión legislativa, debido a que la Constitución ordenaba al Congreso expedir una ley que reglamentara el párrafo octavo del artículo 134 Constitucional antes del 30 de abril de 2014, por lo que el 15 de

noviembre de 2017 la Corte resolvió el amparo y ordenó al Congreso expedir una ley que regulara el gasto en publicidad oficial antes del 30 de abril de 2018.

Con la resolución de la Corte, una coalición de organizaciones civiles, incluida Article 19, presentó al Congreso en diciembre de 2017 una propuesta del plan de trabajo y principios de Parlamento Abierto para discutir la regulación del artículo 134 Constitucional. En ese marco, 85 organizaciones civiles, académicas y empresariales, así como expertos, medios de comunicación y periodistas suscribieron el documento *Bases Mínimas para la regulación de la Publicidad Oficial*, donde exhortaron al Congreso a cumplir con el mandato de la sentencia de la Corte. Dichas bases recogían principios sobre regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión de la OEA y la CIDH, para evitar su uso como censura indirecta. Por ejemplo, definir criterios para asignar el gasto en publicidad, en función de la idoneidad del medio, incluir el principio de máxima publicidad para distribuir las partidas de comunicación social, transparencia y regulación de la medición de audiencia, circulación, visitas y rating, así como mecanismos de control para el uso racional de recursos públicos.

La democracia requiere de un marco normativo que garantice que la comunicación de la autoridad con la ciudadanía sea de fácil acceso, transparente, de carácter informativo y bienestar social. Su ausencia deriva en la persistencia de malas prácticas como autocensura, y ello abona a la desconfianza hacia las instituciones y aumento de los riesgos para la seguridad de los periodistas.

Situación actual de la publicidad oficial

En el sexenio de Peña Nieto el gasto se acumuló cada año; hasta diciembre de 2016, el gobierno federal reportó un ejercicio preliminar

de más de 9,026 mdp⁷ y un gasto acumulado de 34,109 mdp⁸ en los cuatro primeros años de la administración. También ha consolidado la tendencia de ejercer mucho más de los recursos aprobados por el Congreso para ese rubro. Hasta 2016, los recursos destinados en ello resultaron 71 por ciento superiores a los presupuestados.

Si vinculamos las restricciones a la libertad de expresión con el desarrollo institucional, se puede observar que la pausada liberación del control gubernamental demoró la construcción de contrapesos al poder público, por ejemplo, en el acceso a la información de los gastos y receptores de la publicidad oficial. Hacia la segunda mitad de la administración de Peña Nieto, la percepción de los periodistas —como refleja la Encuesta Nacional— y de los indicadores internacionales sobre las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión y las políticas públicas en su favor, arrojaban resultados y calificaciones decepcionantes.

Hay también resultados de algunos estudios que hablan de la problemática a nivel estatal, como el “Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013” de Article 19 y Fundar. Después de tres años consecutivos de realizar el índice, se reporta una mejora en las condiciones de acceso a la información sobre el gasto en publicidad oficial, pero no lo suficiente para lograr revertir la opacidad en algunos estados. Asimismo, identifica que la presentación de recursos de revisión sobre peticiones de información de los presupuestos de publicidad mejoran los resultados de transparencia en siete de las 10 entidades que los recibieron; sin embargo, aún hay una indebida clasificación de la información como

⁷Secretaría de la Función Pública (2016). *Gastos en comunicación social*. Transparencia focalizada. Recuperado el 30 de marzo en: <http://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>

⁸Suma de montos 2013 a enero-octubre 2016 en términos reales (pesos 2017). *Idem*.

reservada, así como una ausencia de responsables claros, en tanto que es común la declaración de no competencia de las dependencias, o bien las negativas de acceso por información en fiscalización.

Otra limitante para el acceso a la información radica en que está descentralizada en distintas entidades, por lo que los datos sobre el gasto en publicidad oficial no están en poder de una sola dependencia. De algunas entidades incluso no se conoce con precisión el presupuesto aprobado para publicidad oficial por incluirlo en diversas áreas denominadas de Comunicación Social. La información concerniente a los contratos es inaccesible.

El control de los sobre ejercicios es fundamental porque de ahí se infiere la ausencia de planeación en el presupuesto. La condición para que esta práctica se repita anualmente, muestra la poca voluntad para considerar un sistema de ejercicio presupuestario basado en resultados y el débil contrapeso de los congresos estatales, responsables de aprobar el presupuesto y vigilar su ejercicio.

La mayoría de las entidades carecen de padrón de medios para la asignación de la publicidad oficial lo que asegura que ésta sea un nicho de opacidad importante.

ACCESO A LA INFORMACIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL

En general, en el país hay consenso en torno a mantener el gasto de comunicación social, a la vez que una fuerte crítica a los presupuestos excesivos y el uso de la publicidad oficial para la promoción personal de políticos. Informar es una obligación de la autoridad, pero es necesario distinguir esa función del gasto político y generar controles para su asignación. El acceso a la información en este ámbito es fundamental, pero desdeñado por todos los niveles de gobierno.

Por ejemplo, el INAI junto con Fundar crearon una plataforma para acceder a la información y ejercer el derecho a saber el monto y destino del presupuesto en este rubro tanto a nivel federal como estatal. Se trata de una herramienta para transparentar el gasto indebido y también para que los propios medios tengan claridad sobre el reparto de los recursos. Pero desde su lanzamiento a principios de 2017, apenas tres estados han subido su información a la plataforma (Chihuahua, Quintana Roo y Jalisco), mientras que el resto mantiene esos datos lejos del escrutinio público sin que la institución tenga facultades para impedirlo.

A pesar de que la información pública crea un vínculo importante entre el gobierno y la ciudadanía, el desbalance de poder sobre esta exigencia sigue en favor de la autoridad a pesar de las reformas y leyes para revertirlo.

En la presentación de la plataforma, el comisionado del INAI, Joel Salas, explicó el sentido del instrumento para el manejo de la publicidad oficial que "...Este tipo de herramienta lo que va a permitir es saber con precisión, cuánto se le paga a quién, por qué, y hasta dónde, y eso tiene que abrir un debate público sobre si hay coherencia entre lo que se está pagando y lo que está publicando", enfatizó. La explicación es un reconocimiento tácito de la limitante de la falta de acceso a la información en este punto para el ejercicio de la libertad de expresión.

La idea fue subrayada por el gobernador de Chihuahua, Javier Corral, el primer estado en sumarse a la plataforma, en virtud de que —dijo— el uso de la publicidad para "premiar o castigar a los medios con la idea de la zanahoria o el garrote debe ser superada porque se vive otra época, una era de democracia, que merece y exige prensa libre", en una postura similar al diagnóstico de diversas organizaciones sobre la opacidad en el manejo de ella.

Consistente con lo anterior es el informe “Estado de la censura”, de 2012, donde Article 19 señala que alrededor de 26 entidades ejercieron 5,377 millones de pesos en publicidad oficial, de los cuales sólo se mostró el destino del 47 por ciento de esos recursos, dejando entrever que no existe ningún control para este tipo de gasto. Simplemente de 2005 a 2012 se incrementó en un 85 por ciento.

Durante 2013, la administración pública federal ejerció 48 por ciento más del presupuesto aprobado para ese año, lo que resultó en 4,785 mdp, es decir, 2,333 mdp adicionales; mientras que para 2014, el gasto fue de 830 millones de pesos más.

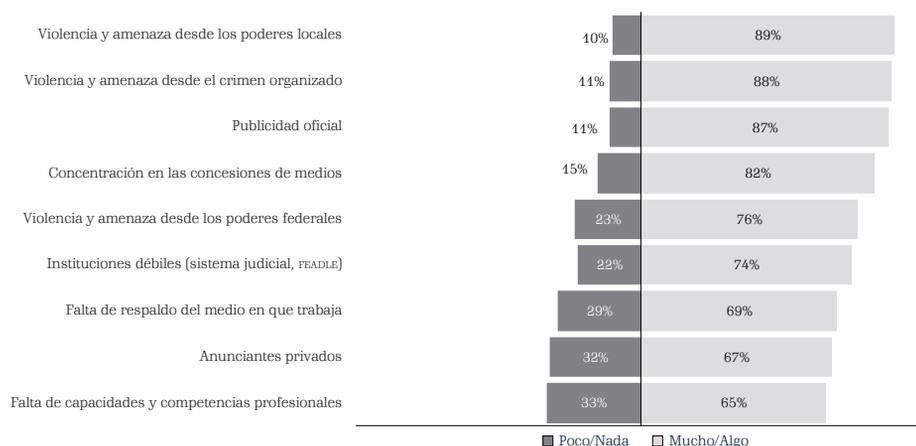
A la fecha, no existen datos sobre otro presidente como Enrique Peña Nieto que haya gastado tal cantidad en sus primeros años, pero se ha identificado que los sobre ejercicios se han tornado una constante, lo que reafirma la ausencia de planeación, deficiencia en el control del gasto y nula fiscalización. Si el gasto total en publicidad oficial en 2013 se compara con el primer año de los sexenios de Vicente Fox (2004) y Felipe Calderón (2007), la inversión de Peña Nieto es de 35 y 104 por ciento superior, respectivamente. Por ello, la transparencia por sí misma no es suficiente, sino que debe acompañarse de contrapesos, control y fiscalización funcionales, así como de instituciones capaces de sancionar prácticas abusivas.

De igual manera, los periodistas, en la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016), identificaron a la publicidad oficial como la tercera limitante para ejercer la libertad de prensa (87 por ciento), sólo después de la violencia de parte de poderes locales y poderes *de facto*, como el crimen organizado.

Los columnistas, directores y dueños de medios de comunicación, así como quienes laboran en radio y televisión tienen una mayor percepción de que la publicidad oficial y el financiamiento de los medios son variables que afectan su labor, ya que existen temas

que prefieren evitarse cuando “golpean” a los organismos o a los servidores públicos que contratan los espacios, sobre todo si los medios viven prácticamente de la publicidad de instituciones públicas.

Limitantes de la libertad de prensa



Fuente: Parametría *et al.* (2016).

Concentración de medios

La concentración de medios de comunicación es un fenómeno global, pero especialmente marcado en América Latina. En varios países de la región casi el 50 por ciento de los servicios y productos de comunicación provienen de una sola empresa, por ejemplo, *O’globo* en Brasil o *Clarín* en Argentina. Sus manifestaciones están en la agenda de temas de organizaciones internacionales como la UNESCO, por el impacto sobre el pluralismo, la diversidad y la difusión de la cultura. Principalmente por constituir una limitante a la libertad de expresión, al posibilitar el recorte de voces de la discusión en el espacio público. “El pluralismo se ha visto históricamente limitado en la región debido a factores tales como el predominio del sector comercial y la concentración de la propiedad de los medios en pocas

manos, lo cual a menudo ha sido la principal causa de la uniformidad en los contenidos y las agendas de información” (UNESCO, 2014: 12).

Esta característica incluso ha llegado a convertirse en un problema para la democracia en la región, debido a que históricamente grandes empresas de comunicación sirvieron para apuntalar gobiernos autoritarios y hasta dictaduras en el Cono Sur (Sosa Plata, Gabriel, Concentración de medios de comunicación, poder y nuevas legislaciones en América Latina).⁹ La preocupación por la concentración ha dado lugar en los últimos años a legislaciones en la región para abrir el mercado, como, por ejemplo, en México con la reforma de Telecomunicaciones que entró en vigor en junio de 2013. El cambio constitucional, como se ha explicado, tiene el objetivo de transformar un sector con dos décadas liderado por el cuasimonopolio de América Móvil, la empresa dominante desde que ganó la licitación por la privatización de Teléfonos de México (Telmex) en 1990. También se propuso promover la apertura del sector de radio y televisión, igualmente controlado por un duopolio de más de veinte años. Con la reforma se pretende responder a la necesidad de mejorar el acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, especialmente a internet de banda ancha; fomentar la competencia, e incrementar la infraestructura para que su uso sea más eficiente y se reduzcan los precios de los servicios.

El nuevo marco normativo ha tenido efectos positivos, como la adjudicación de una tercera cadena de televisión nacional o la llegada al país de nuevas firmas como la estadounidense AT&T, una de las más grandes del mundo en este sector. Sin embargo, problemas como la distribución discrecional de la publicidad oficial introducen sesgos que limitan en la práctica las oportunidades de mercado de las

⁹El Cotidiano [en línea] 2016, (Enero-Febrero): [Fecha de consulta: 28 de junio de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32543454003>> ISSN 0186-1840

empresas. La ley representa sin duda un avance para atacar prácticas monopólicas, pero tres años después de entrar en vigor se mantienen rigideces para el objetivo de modificar el porcentaje de mercado de las empresas. En el mejor de los casos puede decirse que en los mercados de telecomunicaciones (fijo, móvil y de TV de paga), los beneficios para su operación y consecuente oferta de servicios se encuentran demorados. Uno de los factores que causa distorsión en el ámbito de la radio y televisión es otra vez la publicidad oficial.

Los tres años siguientes a la aprobación de la ley, en el periodo 2013-2016, tanto Televisa como TV Azteca fueron los medios más beneficiados por las campañas de comunicación social de la administración de Enrique Peña Nieto. De acuerdo con datos del Portal de Obligaciones de Transparencia del INAI, los proveedores que más dinero público recibieron para difundir publicidad oficial fueron Grupo Televisa, con el 17 por ciento total del presupuesto gastado en ese periodo que asciende a 37,725 millones, mientras que a TV Azteca le tocó el 9.8 por ciento. Es decir, entre las dos televisoras que controlan el sector sumaron cerca del 25 por ciento de la asignación de contratos por publicidad oficial en ese periodo, si bien es cierto que aún no había entrado al aire la tercera cadena.

En los últimos cuatro años, sólo seis proveedores recibieron el 38.8 por ciento (14,073 millones de pesos) del gasto total en publicidad oficial. La preferencia puede verse por año: en 2013, ambas televisoras concentraron el 25.2 por ciento del presupuesto; en 2014, el 24.1 por ciento; en 2015, el 27.7 por ciento y en 2016, el 29.4 por ciento.

En general, el gobierno ha invertido más en televisión que en cualquier otro medio; en 2013 se ejerció el 35.5 por ciento del gasto en televisión y en 2016, el 37.8 por ciento. En radio, para cada uno de los cuatro primeros años de esta administración se destinó alrededor

del 20 por ciento de la publicidad y los medios impresos alcanzaron el 17 por ciento para cada año.

La preocupación por la concentración de medios figura entre los obstáculos a la libertad de expresión en la Encuesta Nacional. Para el 82 por ciento de los encuestados es la cuarta limitante a la libertad de prensa.

En el marco de la Reforma de telecomunicaciones, las opiniones sobre la pluralidad de los medios para difundir la información periódica está dividida, ya que un 48 por ciento cree que no existe suficiente pluralidad y un 49 por ciento considera que sí la hay, sólo un 3 por ciento decidió no contestar a la pregunta.

Sobre las prácticas monopólicas y anticompetitivas, un 76 por ciento considera que existen en el sector y en la región donde trabajan. Sólo dos de cada 10 personas opinó negativamente y un 4 por ciento prefirió no contestar.

La concentración de medios que vive de la publicidad oficial es un problema para la democracia en el país. De acuerdo con diversos informes de organizaciones civiles, de enero de 2013 a diciembre de 2017, el 55.96 por ciento del gasto en este rubro fue destinado únicamente a 20 medios de comunicación y el 44.04 por ciento restante se repartió entre más de 3 mil empresas.

Más allá de la distribución discrecional, las cifras permiten ver que muchos de los medios, incluso los menos favorecidos, dependen de la publicidad oficial para su subsistencia. Con el enorme peso del dinero público, el gobierno federal y los estados pueden dirigir u orientar la agenda de discusión y el debate público.

“Por supuesto, el uso del dinero público limita la libertad de expresión, pero sin ese dinero público no habría medios en México”,

dijo Marco Levario, director de la revista *Etcétera* al *New York Times*. “Todos somos cómplices en eso”.⁴⁰

Además de las repercusiones del modelo de negocio en el ejercicio de la libertad de prensa, hay otros factores que también despiertan viejas prácticas como la censura y autocensura. De acuerdo con las respuestas de la encuesta, los periodistas revelan que en México es difícil ejercer la libertad de prensa, aunque reconocen avances en el marco jurídico que protege estos derechos. Al respecto, los columnistas entrevistados aseguran que en el país hay libertad de expresión, pero que se deben asumir los riesgos de los temas por cubrir, mientras que los reporteros tienen una postura más crítica porque opinan que existe una maquinaria política y empresarial que condiciona su trabajo. Por su parte, los directivos y dueños de los medios de comunicación saben que los temas y el tipo de empresa informativa influyen en la libertad para publicar o no, porque pueden llegar a involucrar personas o intereses, y por ello aparece la autocensura o la censura, dependiendo de con quién se involucren.

De sus opiniones se entiende que en la mayoría de los casos la interferencia gubernamental directa es innecesaria. Ello porque el temor a sufrir amenazas o las condicionantes del mercado de anunciantes son suficientes disuasivos para tomar previsiones.

En ese sentido, el modelo de comunicación ha traído consigo tres consecuencias adversas para el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa: a) interfiere en la agenda pública con intereses políticos o de otra índole, b) reproduce viejas prácticas corporativas y clientelares, y c) limita el papel de los medios como contrapeso del

⁴⁰<https://www.nytimes.com/es/2017/12/25/con-su-enorme-presupuesto-de-publicidad-el-gobierno-mexicano-controla-los-medios-de-comunicacion-pri-pena-nieto/>

poder y vigilante de los abusos en el manejo de los recursos públicos, la corrupción, el tráfico de influencias o los conflictos de interés.

PENDIENTES DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

El Congreso de la Unión aprobó en la madrugada del 26 de abril de 2018 la primera Ley General de Comunicación Social para regular la publicidad gubernamental, en cumplimiento de la sentencia de la SCJN que ordenaba subsanar la antigua omisión legislativa. Con una mayoría formada por el PRI y sus partidos aliados, el Senado dio finalmente su aval a una minuta de la Cámara de Diputados, cuestionada por organizaciones civiles y las relatorías de libertad de expresión de la ONU y la CIDH, por conservar el esquema de discrecionalidad en la contratación de la propaganda gubernamental. Ambas relatorías expresaron preocupación porque la ley preservaba criterios arbitrarios en la asignación y el uso de la publicidad oficial en todos los órdenes de gobierno.

La ley fue aprobada en votación dividida en la Cámara Alta con 60 votos a favor, 46 en contra y una abstención, aunque su diseño y reglas de operación, en opinión de sus críticos, mantienen elementos del *statu quo* anterior sin resolver.

Si bien el objetivo de la ley es reglamentar el modelo de propaganda gubernamental y garantizar que el gasto destinado a esta materia cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, el problema observado por las críticas es que la ley no cumple con la sentencia de la Corte de eliminar condicionantes o restricciones a la libertad de expresión, ni cuenta con criterios claros para decidir cómo entregar los recursos de comunicación social, para evitar el manejo arbitrario y el gasto excesivo, y tampoco es contundente en prohibir el uso de publicidad oficial para

fines electorales, aunque el artículo 134 constitucional y las leyes en esa materia sancionan el uso de dinero público por parte de funcionarios para la promoción personal con objetivos políticos.

La nueva ley nació cuestionada, precisamente, porque no modifica el proceso de toma de decisiones en manos del Ejecutivo y las reglas de operación para la asignación de publicidad oficial a través de sus dependencias. No logró desmarcarse del proceso político y sacar del control del poder un recurso que ninguna autoridad quisiera ceder sólo por convicción democrática.

Todo indica que el debate continuará, y habrá que diseñar no sólo una buena ley, sino una verdadera política de publicidad oficial y comunicación social, alejada del esquema de repartición de rentas estatales, que garantice los principios y mecanismos para verificar lo anterior.

Mariana Campos, integrante de México Evalúa (una organización civil especializada en el análisis del manejo transparente del presupuesto público), en entrevista para este libro, aseguró que una buena ley de publicidad tendría que comenzar por definir sus reglas de operación y la forma de cómo se administrarían los recursos públicos, en tres ámbitos fundamentales:

1. Definir lo que se considera publicidad gubernamental para diferenciarla del gasto político en comunicación social. Podría tener incluso un listado del tipo de informaciones, según el interés público y la obligación del Estado de pagar algunas informaciones o campañas.

La pregunta con que debería comenzar la definición de la ley es: ¿qué debe pagar el Estado para cumplir con su obligación de informar, en función de mensajes de interés público y qué información de asignación presupuestal estaría excluida por tratarse de gasto político? Precisar los límites entre uno y otro rubro es el primer paso

para regularla e impedir su uso como gasto político. Enseguida sería necesario establecer quién administrará la ley, el órgano o la dependencia que decidirá sobre las asignaciones que la actual norma, aprobada de Comunicación Social, dejó en manos del Ejecutivo vía la Secretaría de Gobernación. Es decir, hay que precisar el alcance de la ley.

Article 19 solicitó marcar la diferencia entre la publicidad oficial y las campañas electorales, pues aun cuando se vinculan directamente con el derecho a la información, no tienen los mismos objetivos. Las campañas electorales deben sujetarse a las reglas previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás normatividad, emitida por las autoridades electorales, en tanto promueven a candidatas y candidatos en los procesos electorales, pero contrario a eso, la publicidad oficial debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social en tanto no se pueda promocionar a las personas servidoras públicas. Esta precisión debe formar parte del alcance de la ley y de su impacto regulatorio en otras leyes.

2. Definir las reglas de operación y la instancia que administrará la ley, su naturaleza y alcances.

Uno de los mayores problemas del actual manejo de la publicidad oficial es el incremento incontrolado de las partidas, muy por encima de los presupuestos aprobados por el Congreso para esa materia. Hasta ahora ha correspondido a la SHCP autorizar los incrementos en el gasto y ampliaciones presupuestarias para comunicación social. La SHCP hace las reglas de aportaciones presupuestarias y al mismo tiempo decide los montos de comunicación social, sin que el Congreso intervenga en ello.

Este crecimiento desordenado confirma las deficiencias del control presupuestal; la regulación de la publicidad oficial no depende

sólo de contar con una ley, sino de la toma de decisión y los contrapesos para evitar el uso político de la comunicación social, donde exista participación de la ciudadanía y medios. Algo que ya figuraba en la promesa de campaña de Peña Nieto, pero que finalmente fue relegado en la ley aprobada por el Congreso.

Si el objetivo es evitar que la publicidad oficial se use para premiar o castigar líneas editoriales, la regulación debe poner el acento en la forma en que se toman las decisiones y en quiénes las toman. De no ser así, se abre la puerta a una ley que no tendrá capacidad para remover este obstáculo a la libertad de expresión, y nuevamente funcionará como simulación institucional y de política pública.

La regulación de este rubro se inscribe en un cambio de mayor calada, que es modificar atribuciones del secretario de Hacienda para cambiar el presupuesto con amplios márgenes de discrecionalidad.

Las instancias para decidir sobre la publicidad oficial tendrían que caracterizarse por la pluralidad de sus integrantes y contrapesos que transparenten y equilibren el reparto y la asignación.

La simulación institucional es, como muestran las respuestas de los periodistas en la Encuesta Nacional, uno de los puntos que explican su desconfianza en las instituciones, incluso de aquellas autónomas que se crearon para revertir ese déficit del Estado mexicano y recuperar su legitimidad. Por ello, el diseño legal e institucional resulta de los aspectos fundamentales en la regulación de la publicidad oficial.

3. El sistema de contratación pública.

El diseño de una ley debe asegurar reglas de operación adecuadas y generar contrapesos reales —vigilancia—, de lo contrario se prestará a la simulación. La clave para desactivar el uso del gasto político para premiar o castigar líneas editoriales es el control real en la toma de decisiones, y la justificación de las contrataciones.

El tercer punto central que debería contener la ley es pues, la definición y operación de la contratación pública. En general, los sistemas de contratación de la administración pública han fracasado, como ha ocurrido en los contratos de obra pública y en garantizar la transparencia en los contratos con los medios.

Los contratos no suelen ser información de carácter pública en el caso de los medios. El régimen legal de transparencia y anticorrupción, como en otras partes del mundo, es poco claro respecto a las obligaciones de los privados, aunque hay disposiciones para investigar las tramas entre las autoridades y las empresas. Pero si se atiende al principio constitucional de máxima publicidad en el origen y destino del dinero público, cualquier particular tendría que estar obligado a transparentar el dinero público que recibe para la difusión de información pública. Es por ello que la regulación de la comunicación social tendría que incluir mecanismos de control sobre los receptores del gasto.

Además de estos puntos, la regulación de la publicidad oficial, según Article 19, debía incluir una “Agenda Mínima en materia de Libertad de Expresión e Información” conforme al informe *Democracia simulada: nada que aplaudir*. Esta agenda contiene objetivos, acciones y responsables de implementarlas, para garantizar los derechos a la libertad de expresión y de prensa, así como de transparencia y acceso a la información pública, articulado en principios que aclaran que la publicidad oficial no debe desaparecer, pero su ejercicio debe regularse en torno a los medios de comunicación, la protección y acceso a la justicia de periodistas, los derechos digitales, la transparencia y la rendición de cuentas y garantizar un espacio cívico para el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa.

En resumen, lo más importante de una buena ley de publicidad oficial depende de que el diseño institucional sea capaz de superar

los problemas heredados y los arreglos políticos que han debilitado el funcionamiento de otras leyes, o de los órganos autónomos responsables de vigilar su cumplimiento.

LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERIODISMO

Es difícil evaluar el funcionamiento de las reglas de la competencia por el poder o las reformas democratizadoras sin conocer la situación de los periodistas y los procesos políticos en que ejercen su trabajo. Establecer la forma de relación entre los medios y el Estado es indispensable para analizar la eficacia de las reformas institucionales, y de las leyes de las últimas dos décadas a favor de la libertad de expresión y de prensa.

En la relación entre la prensa y la democracia de cualquier país del mundo, hay aspectos pendientes para su buen funcionamiento, como la capacidad de los Estados para garantizar y promover las libertades. En México, las maneras como se articula esta relación dependen en buena medida de las características del proceso político, en el que persisten prácticas en la toma de decisiones que limitan su rol como guardián de los actos de los servidores públicos y el contrapeso del poder. A pesar de haber dejado atrás el “modelo de prensa oficialista”, aún existen condicionamientos del viejo autoritarismo que recortan su alcance y afectan el desempeño de las instituciones, como la ineficacia del combate a la corrupción pública, la transparencia y la obligación de las autoridades a rendir cuentas.

Por ello es fundamental tratar de conocer, como propone este libro, junto con las respuestas de las instituciones, las nuevas demandas sociales, las percepciones, los comportamientos y las estrategias de actores centrales de la vida democrática como los medios y los

periodistas, aunque hasta ahora son los que menos han hablado, y sus percepciones directas son poco conocidas en público.

Uno de los principales hallazgos de la Encuesta Nacional de Libertad de Expresión y Ejercicio del Periodismo en México es que, a pesar de las reformas, los periodistas en el país enfrentan condicionantes en el manejo de la información y prevalece la autocensura por diversos factores.

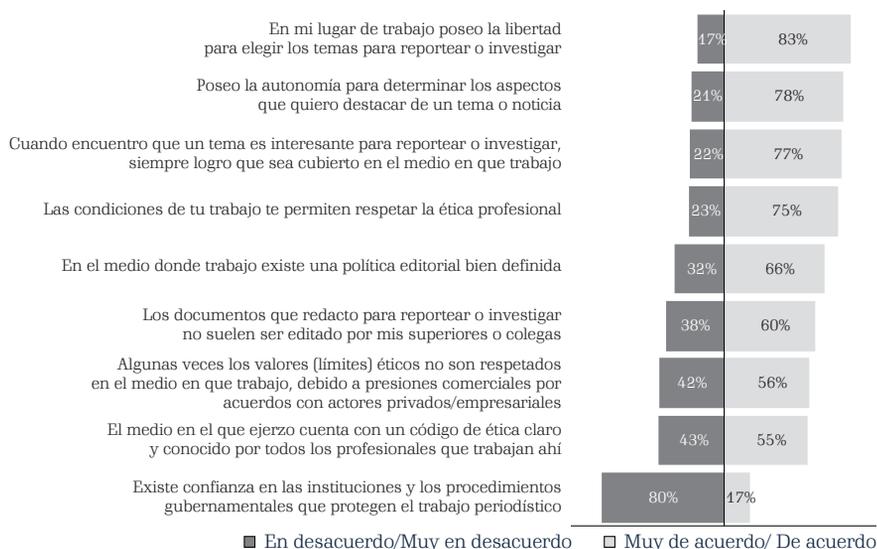
La mayoría de las personas encuestadas opina que la censura es una práctica presente, tanto desde el interior de los medios de comunicación (93 por ciento), como por elementos externos a los mismos (92 por ciento), y sólo un 10 por ciento la considera una práctica individual (autocensura).

De estos datos destaca, por perfil de los encuestados, que los productores son quienes más consideran que la censura proviene de agentes externos al medio de comunicación y desde el interior, mientras que los editores o jefes de sección piensan que la censura es una práctica individual (autocensura).

Las personas de radio aseguran por unanimidad que la censura más frecuente proviene de elementos externos a los medios de comunicación; en cambio, los medios digitales son quienes más la asocian con la práctica interior, y quienes trabajan en televisión opinan que es una práctica individual.

Tal como lo señaló Eduardo Bohorquez (2016) en la presentación de los resultados de la Encuesta, las percepciones de periodistas y comunicadores sobre la censura y la autocensura tienen un efecto de control sobre la prensa, pues en ocasiones son los propios directores editoriales quienes las propician, o los responsables de contenidos que se autocensuran como una medida de protección “para no meterse en mayores complicaciones”.

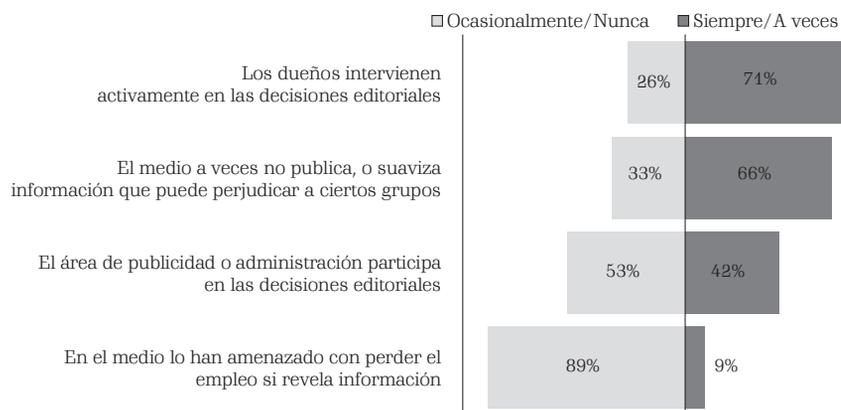
Para identificar el grado de autonomía laboral, se consultó a los participantes de dicha Encuesta sobre qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaban con las siguientes afirmaciones:



Fuente: Parametría *et al.* (2016).

La mayoría de los periodistas encuestados manifestaron que hay libertad de elección de sus temas (83 por ciento), autonomía (78 por ciento) y cobertura de los temas de su interés (77 por ciento), y que cuentan con políticas editoriales y códigos de ética. Sin embargo, más de la mitad señaló que no siempre se tiene conocimiento del código de ética ni del respeto de valores éticos por los propios medios, y que el 80 por ciento desconfía de las instituciones y procedimientos gubernamentales que protegen la labor periodística.

En contraste con lo anterior, en la Encuesta se identificó que en los lugares de trabajo de los periodistas existen, con frecuencia, las siguientes situaciones:



Fuente: Parametría *et al.* (2016).

Un problema de autonomía se refleja en que el 71 por ciento de los entrevistados cree que los propietarios del medio de comunicación intervienen en las decisiones editoriales, esta percepción se fortalece en los productores de radio y televisión.

El 66 por ciento de los redactores y editores percibe que constantemente no se publica o se suaviza la información por miedo a perjudicar a ciertos grupos; la radio es el tipo de medio en donde más ocurren estas situaciones.

Amenazas como perder el empleo si se revela cierta información ocurren con más frecuencia en la prensa escrita. La televisión es el medio que presenta la participación más elevada de las áreas de publicidad o administración en las decisiones editoriales.

En la Encuesta también se consultó a los participantes sobre la ética y la autonomía laboral en su lugar de trabajo. Con respecto a la autonomía, 8 de cada 10 personas aseguró que sí tiene libertad para elegir los temas que va a reportear o investigar (83 por ciento), dice poseer la autonomía para determinar los aspectos por destacar en un tema o noticia (78 por ciento), o considera que siempre logra

cubrir un tema interesante para reportear o investigar (77 por ciento); mientras que 6 de cada 10 personas afirmaron que los documentos que redacta no son editados por sus superiores o colegas.

Los productores de radio y televisión tienen mayor libertad para elegir sus temas, y los documentos que redactan no suelen ser editados por otros colegas, mientras que los directores y subdirectores son el grupo que más logra que un tema interesante sea reportado o investigado en su medio.

En relación con la ética, los porcentajes disminuyen ya que el 75 por ciento de los participantes está de acuerdo con que las condiciones de su trabajo permiten respetar la ética profesional; 66 por ciento afirma que en su medio hay una política editorial bien definida, y más de la mitad (55 por ciento) asegura que el código de ética es claro y conocido por todos. No obstante, un 56 por ciento cree que algunas veces los límites éticos no son respetados debido a presiones comerciales y empresariales.

Los productores de radio y televisión son quienes mayormente consideran que existe un código de ética claro y conocido por todos. Quienes ocupan puestos directivos perciben, en su mayoría, que las condiciones de su trabajo permiten respetar la ética profesional, mientras que las personas pertenecientes a medios digitales o redes sociales son los que menos están de acuerdo.

VIOLENCIA Y CENSURA

El objetivo central de la estrategia contra el narco desde el día 1 y a lo largo de la última década fue debilitar al crimen organizado con el ejército en la calle en tareas de seguridad pública, mientras que la espiral de violencia se asumió como un costo asociado y poco calcu-

lado. Una conjetura que ha representado más de 200 mil muertes en una década. Como escribí en *Excelsior* (Número Cero 17/5/17), una concreción de esta mala cuenta es el asesinato de periodistas, que en la ecuación se salda como daño colateral, aunque no hay democracia que resista que se desprece la libertad de expresión.

Como el fenómeno no cabe en la operación matemática para disminuir el vigor o el poder del crimen, a lo sumo a su fragmentación, entonces la amenaza contra la libertad de expresión se expulsa como un cólico nefrítico o hepático. En el combate contra los cárteles, los crímenes contra los periodistas, como subproducto indeseado del proceso, se convierten en cálculos, pero de otro tipo. De los que se forman en la vejiga de la orina, en los riñones o, para el caso, en las glándulas salivales. El “mal de piedra” se descarga en el señalamiento de enemigos globales e inimputables como la generalización del crimen organizado. ¿Quién es el responsable de la ejecución del periodista sinaloense Javier Valdez y el cierre de su columna “Malayerba”? ¡Funteovejuna! la excusa de la autoridad para lavarse las manos como si el delito fuera sólo una calamidad, una dolencia o una derivada del proceso fuera de control.

El narcotráfico está porque no hay gobierno... el principal problema que tenemos para el ejercicio periodístico es la autoridad, advertía Valdez, que acabó por ser víctima de su “lengua larga” como dijera como epitafio para Miroslava Breach también asesinada días antes en Chihuahua y una larga lista que, nombre tras nombre, sumaban ya en 2017, cuando él fue ejecutado, 30 homicidios de periodistas en el sexenio.

Valdez fue el sexto asesinado en 2017, pero la lista siguió creciendo al año siguiente hasta sumar 44 en julio de 2018 desde que comenzó el sexenio de Peña Nieto. Al igual que con otros, se especula si el móvil fue político o un mensaje del crimen. “Riodoce”,

la publicación que fundó, ha sido muy crítica con los últimos 4 gobernadores del estado de Sinaloa, independientemente del color partidista. Ni que agregar de su trabajo periodístico como uno de los mejores reporteros del narco, cuya información ayudó a explicar y entender. Fue un periodista prudente, que varias veces tuvo que salir de su estado por amenazas, pero acabó engullido por la violencia que, como denunció muchas veces en “Malayerba”, volvió a elevarse en Sinaloa desde la extradición del líder del cártel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera alias el “Chapo”. Su ejecución confirmó que no se puede reducir el delito sin bajar la violencia, ese estado de indefensión que invita a sicarios a matar, tanto como a poderes formales y caciques políticos. Así es como perciben los periodistas la violencia y la amenaza como limitante de la libertad de prensa tanto del crimen (71 por ciento) como de poderes locales (67 por ciento), de acuerdo con la Encuesta Nacional.

Los crímenes de alto impacto como los de los periodistas debían haber contribuido hace mucho a poner en el centro de la estrategia contra el delito una reducción de la violencia como criterio central. Por lo pronto, la suma de atentados contra la libertad de expresión ha acabado por conmover a un gremio dividido, y su ejecución en 2017 cruzó la raya roja de permisividad de un sector desmovilizado. El crimen obliga a revisar el fracaso de mecanismos de protección y fiscalías especiales. La impunidad ha sido devastadora con 2 consignados en 17 años en donde se registra la muerte de más de 105 periodistas, ataques a medios y retenciones como sucedió a 7 periodistas en Guerrero poco antes del asesinato de Valdez en 2017.

Se necesitan tribunales que sirvan, pero no se activarán sin reclamo social y mientras la libertad de expresión sea un daño colateral de la violencia. ¿Qué tanto conmovió a una ciudadanía que desconfía de sus periodistas? La indignación y el reclamo de ella es

imprescindible para superar socialmente esa consideración de los informadores como “mala piedra” de las consecuencias no deseadas del combate al narco.

En efecto, la falta de respaldo de los medios con los periodistas, así como de la solidaridad entre el gremio es otro factor que expone el ejercicio de la prensa a la violencia y autocensura como medida de protección para conservar la vida. No obstante, el asesinato de Javier Valdez logró algo difícil hasta ese momento: convocar a periodistas, representantes de organizaciones nacionales e internacionales, ciudadanos, estudiantes y lectores de todo el mundo. Tras su ejecución, organizaciones de noticias se unieron para denunciar la violencia contra la prensa en México, donde los asesinatos de periodistas alcanzaron un récord este año. Un total de 39 grupos de medios firmaron un comunicado y propusieron una serie de medidas de protección para rescatar a la libertad de expresión de esta amenaza para la democracia.

“Los medios y organizaciones convocantes creemos que el asesinato de Javier Valdez no sólo no puede quedar impune, también debe reforzar la solidaridad del gremio y echar andar nuestra capacidad para trabajar juntos”. La toma de postura reflejó el creciente consenso dentro del medio sobre algunos de los elementos que favorecen el uso de la violencia para imponer el silencio, de acuerdo con su propio diagnóstico:

- Corrupción e ineficiencia de instancias locales de procuración y administración de justicia.
- Inoperancia de mecanismos nacionales de seguridad para periodistas.

- Publicidad oficial excesiva y opaca. En contraste, la falta de recursos económicos, operativos y de seguridad de organizaciones sociales de protección a periodistas.
- Autocensura de medios locales como reacción a la violencia.
- Informalidad y desprotección laboral de periodistas.
- Falta de involucramiento de dueños y cuerpos directivos de medios de comunicación.

Su evaluación de la problemática es consistente con los datos de la Encuesta. En ella se observa que ante situación de peligro, los periodistas obtienen diversas reacciones de sus jefes en los medios de comunicación, que van desde el apoyo hasta la indiferencia.

Ante esta pregunta, el 90 por ciento de los encuestados decidió abstenerse de contestar. Enseguida, la indiferencia de los jefes fue la reacción que tuvo más menciones con un 17 por ciento, después de un ofrecimiento de apoyo legal por parte del medio, con un 13 por ciento, al igual que el de ayuda en protección. El menor porcentaje se registró en formas de apoyo económico y psicológico, con un 3 por ciento cada uno.

Entre las reacciones negativas hacia los periodistas agredidos está el rechazo o escepticismo por parte de los superiores (5 por ciento), el despido del medio en que trabajaba (3 por ciento) y la marginación y desprestigio del periodista agredido (1 por ciento).

Los comentaristas de radio o televisión fue el grupo que recibió más apoyo legal, y mayor ayuda en protección de sus jefes. En contraste, los redactores o editores recibieron una reacción de indiferencia y los productores de radio o televisión tuvieron mayores menciones de rechazo o escepticismo.

Violencia y apoyo de los medios
 “En relación con su trabajo, ¿cuál fue la reacción de su jefe al enterarse del peligro al que usted era sujeto?”



Fuente: Parametría *et al.* (2016).

Por tipo de medio, todas las personas encuestadas que laboran en radio y televisión señalaron que nunca recibieron apoyo económico y quienes laboran en televisión recibieron las mayores reacciones de indiferencia.

Las cifras señaladas describen por sí solas las condiciones laborales poco favorables para ejercer la libertad de expresión y de prensa en México; sin embargo, éstas no son las únicas condiciones que limitan estos derechos humanos, por lo que en el siguiente apartado se presentarán otros factores que también ponen en riesgo el respeto, protección, promoción y garantía de las libertades.

Las agresiones, amenazas y crímenes contra periodistas tienen un mensaje de advertencia de lo que les puede ocurrir a todos los que se involucren en la investigación de hechos de corrupción o crímenes que comprometan a poderes formales e informales. En México y en el mundo, la violencia sirve para silenciar lo que supone uno de los mayores impedimentos a su función de sacar a la luz casos de corrupción que con frecuencia implican autoridades y criminales.

Evidentemente, la violencia contra la prensa no es privativa de México, pero su impacto es mayor cuando casi la totalidad de las investigaciones quedan sin responsables en la impunidad. De acuerdo con estadísticas oficiales y no oficiales, así como con estudios e informes, la violencia social en México ha crecido exponencialmente y se ha diversificado en sus manifestaciones hasta alcanzar una normalización en la vida pública y privada. No obstante, el problema trasciende fronteras y se extiende por países con democracias consolidadas como un verdadero reto para sus instituciones.

A nivel global, el informe de Freedom House, *Freedom of the Press: Harsh Laws and Violence Drive Global Decline*, publicado en 2015,⁴⁴ sostiene que tan sólo en 2014 las condiciones para el trabajo de los medios de comunicación se deterioraron de forma generalizada, debido a que los periodistas de todo el mundo se enfrentaron cada vez a mayores restricciones y presiones por parte de los gobiernos, grupos violentos y criminales, y dueños de medios de comunicación. A ese año, la libertad de prensa a nivel mundial había disminuido en un periodo de 10 años a su punto más bajo: sólo el 32 por ciento de los países estudiados se consideraron como libres,

⁴⁴Disponible en: https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#.VaZxC6R_NHw

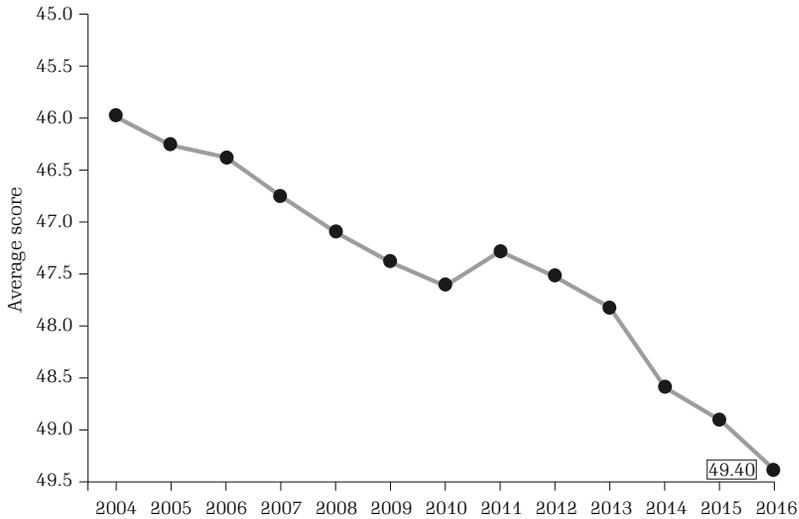
y el 68 por ciento, parcialmente libres o no libres. Sin embargo, dos años después, en su informe *2017 Freedom of the Press 2017: Press Freedom's Dark Horizon*¹² reportaba que en 2016 se había alcanzado un punto aún más bajo, pues los países considerados libres representaban el 31 por ciento, y los parcialmente libres o no libres alcanzaban el 69 por ciento, debido principalmente al incremento de amenazas a periodistas y medios de comunicación en las principales democracias, a mayores represiones contra medios independientes en entornos autoritarios y a movimientos de los regímenes ruso y chino para aumentar su influencia más allá de sus fronteras.

El informe 2015 precisa que la categorización de ese 32 por ciento de países “libres” en 2014 era equivalente solamente a una población del 14 por ciento a nivel global, y que el 56 por ciento restante era la población que habitaba en los países señalados como “parcialmente libres” (42 por ciento) o “no libres” (44 por ciento). Para 2016, el informe respectivo señaló que esa población había disminuido, pues ahora el 13 por ciento de la población global vivía en el 31 por ciento de países “libres”, y el 87 por ciento habitaba en los países “parcialmente libres” (42 por ciento) o “no libres” (45 por ciento).

El panorama global de la libertad de prensa es preocupante, en la medida en que sólo una pequeña proporción de la población mundial cuenta con las mejores condiciones para ejercer ese derecho, a pesar de que su proporción, medida por número de países sea mayor. La medición sobre todo da cuenta de otro fenómeno inquietante como el fortalecimiento de poderes fuertes en los gobiernos que cada vez parecen menos comprometidos con la protección y defensa de esa libertad.

¹²Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28.pdf

Gráfica 1
Disminución del puntaje global promedio



Fuente: Freedom House (2017).

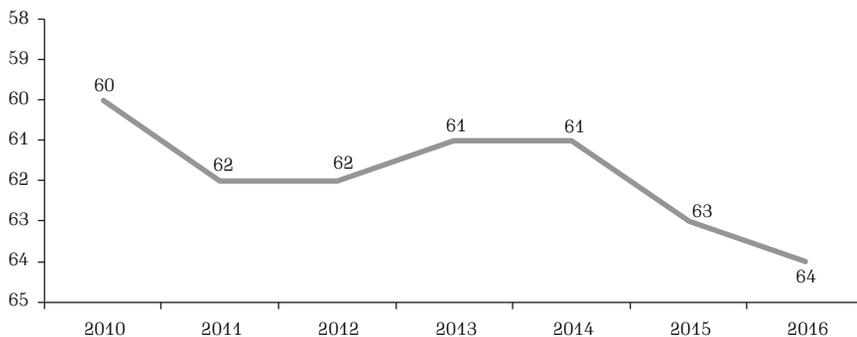
En ésta, México se encuentra en la categoría de “no libre”; desde 2014 ocupa el lugar 139 de 199 países a nivel mundial, y el número 31 de 39 países latinoamericanos, lo que lo convierte en uno de los lugares más peligrosos del mundo para los periodistas y comunicadores. En el contexto latinoamericano, es el país que ha empeorado su calificación en los últimos 13 años, tiempo durante el cual se aprobaron e implementaron las primeras reformas pro-libertad de expresión y se promulgaron nuevas leyes orientadas a proteger este derecho como relata el libro. La gráfica 2 muestra la involución que ha tenido México en los últimos años.

Los avances formales respecto de los derechos de la libertad de expresión y de prensa demuestran que hay una gran brecha en relación con la realidad. Diversas organizaciones han documentado que desde 2000 las amenazas a la libertad de expresión en México

han aumentado contra comunicadores por la violencia criminal. Esta es la peor amenaza contra el periodismo en el país y particularmente en el ámbito local.

Las agresiones a periodistas y medios de comunicación se triplicaron de 2001 a 2013 respecto al periodo 1994-2000, pues en conjunto en esos 13 años se registraron 85 asesinatos de periodistas, 20 desapariciones y 40 atentados a medios de comunicación. Estas situaciones ocurrieron en el contexto de la alternancia política que liberalizaría los controles e institucionalizaría los derechos humanos. Las cifras son contundentes en mostrar que los cambios favorables no fueron suficientes para garantizar la libertad de expresión, de prensa, ni la vida de periodistas.

Gráfica 2
Puntaje total de México en libertad de prensa



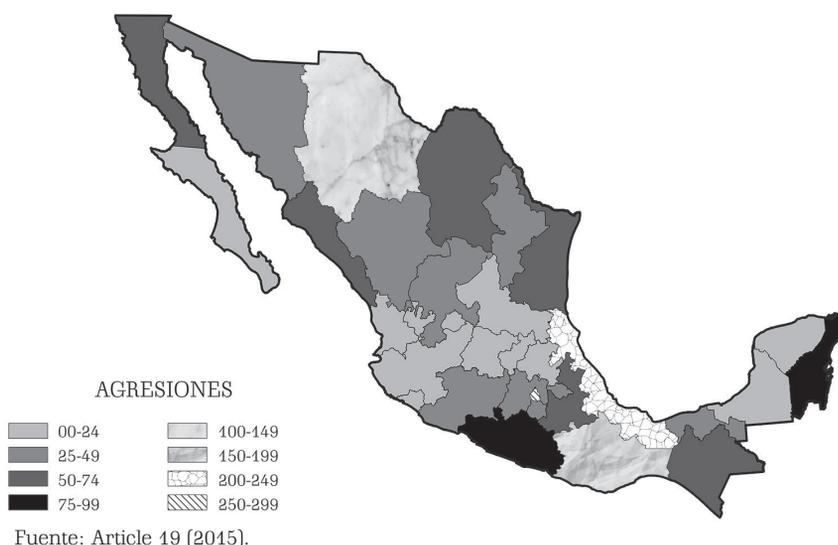
Fuente: Freedom House (2015, 2017). Para el año 2016, se registraron 64 puntos.

Cabe señalar que el incremento de amenazas, desapariciones y asesinatos de periodistas se enmarcan en una espiral de violencia prácticamente generalizada en el país. En la última década los registros oficiales contabilizaron alrededor de 13 mil desapariciones forzadas (más de 34 mil desapariciones hasta 2018, según datos

oficiales) y de 120 mil homicidios violentos durante la presidencia de Felipe Calderón, de los cuales el mayor número fue en 2011. Igual cantidad en la de Peña Nieto.

El panorama de la violencia contra la prensa ha estado presente en el país y traspasa los cambios de partidos en el poder, tanto a nivel nacional como estatal; así lo demuestra el siguiente mapa con registros de los gobiernos de Calderón y Peña Nieto. La violencia se distribuyó por entidad federativa hasta tener mayor presencia en la Ciudad de México, Veracruz, Chihuahua y Oaxaca, aunque con un alcance extendido en más de la mitad del país.

Mapa 1
Violencia contra la prensa en México de 2007 a 2014



Para 2016, las plazas con mayores agresiones contra la prensa por entidad federativa continuaron ubicándose en la Ciudad de México, Oaxaca y Veracruz, pero se sumaron Puebla y Guerrero por

encima de Chihuahua, que figuraba en años anteriores, como se muestra en el mapa 2.

Mapa 2
Violencia contra la prensa en México en 2016



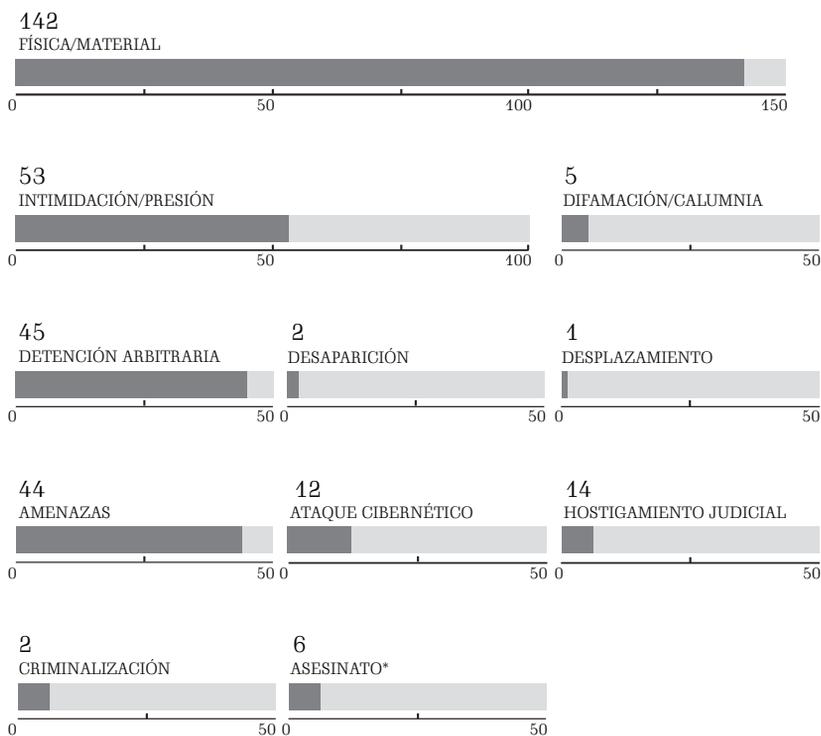
Fuente: Article 19 (2017).

Esta dinámica de agresiones y violencias continuó para la siguiente administración pública. En los primeros dos años del gobierno de Enrique Peña Nieto se registró un aumento de un 80 por ciento en las agresiones a la libertad de expresión.

La gráfica 3 muestra los tipos de agresiones más comunes en 2014.

Las agresiones documentadas de 2006 a 2015 resultaron en 53 ataques a los medios de comunicación con explosivos o armas de fuego. El año de 2010 fue el que registró mayor número de ataques (15) a las instalaciones de medios.

Gráfica 3
Tipos de agresiones contra periodistas en 2014



*La cifra de asesinatos durante 2014, incluye el homicidio de Juan Diego Benítez, hijo del periodista Indalecio Benítez, quien falleció durante el ataque a las instalaciones de Radio Calentana, en el Estado de México, ocurrido el 1 de agosto de 2014.

Fuente: Article 19 (2015).

Para los siguientes años, el panorama de violencia contra periodistas y medios de comunicación continuó en aumento, como lo muestran las siguientes cifras:

- 933 casos de agresiones, con un promedio de 466 ataques al año (426 en 2016 y 507 en 2017), es decir, 1.5 agresiones diarias.
- 23 asesinatos en dos años (11 en 2016 y 12 en 2017).
- 227 mujeres agredidas (97 en 2016 y 130 en 2017).

- 1 periodista desaparecido en 2017.
- 164 periodistas agredidos físicamente.
- 195 periodistas amenazados.
- 221 periodistas intimidados.
- 96 periodistas privados de la libertad.
- Estados con más agresiones: Ciudad de México, Veracruz, Guerrero, Puebla y Oaxaca.

El balance de las agresiones a periodistas y medios de comunicación es el siguiente:

Violencia contra la prensa por sexenio (de 2000 a 2017)

ENRIQUE PEÑA NIETO	FELIPE CALDERÓN HINOJOSA	VICENTE FOX QUESADA
 Asesinatos: 27	 Asesinatos: 48	 Asesinatos: 22
 Desaparecidos: 3	 Desaparecidos: 15	 Desaparecidos: 5
 Número de agresiones: 1,499*	 Número de agresiones: 1,092**	
*Del 1 de diciembre de 2012 al 31 de diciembre de 2016	**Del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012	

Fuente: Article 19 (2016).

Al respecto, la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016) confirma las condiciones de violencia contra periodistas, pues más de la mitad de los entrevistados han sufrido algún tipo de agresión física, psicológica, jurídica, digital o de otro tipo, desde robo o destrucción de equipo, amenazas (verbal, telefónica o escrita), ataques verbales, campañas de desprestigio, cobertura forzada, presiones al medio para su remoción o reemplazo, trabas para hacer su trabajo e intimidación, hasta ataques a medios, golpes, agresión hacia uno o varios miembros de la familia, agresión sexual, detención arbitraria, secuestro y tortura.

Resulta preocupante que la gran mayoría de los encuestados respondió haber sufrido entre uno a cuatro actos violentos; los medios televisivos fueron quienes presentaron más agresiones, como ataques, agresión sexual, agresión a miembros de la familia, ataques verbales, campañas de desprestigio e intimidación. Por su parte, la prensa escrita presenta más agresiones graves como secuestro o tortura. Así lo reconocieron también los periodistas participantes en los grupos de enfoque.

Es importante tener en cuenta que aunque los medios impresos son los mayores receptores de agresiones por el ejercicio de la libertad de prensa en las mediciones, no excluye la violencia que vive el resto. Un ejemplo es el creciente papel que han tenido las redes sociales en los últimos años como espacio fundamental en el flujo de información y contenidos, tanto para la ciudadanía como para periodistas en México.

Las nuevas tecnologías informativas han dado pauta para que las agresiones y censura no sólo se dirijan a periodistas y medios de comunicación tradicionales, sino también a las redes sociales, ya que de igual manera los cibernautas han sufrido ataques por parte de grupos del poder público, privado o criminal, interesados en su silenciamiento.

Entre 2000 y 2012, más de 77 periodistas y blogueros fueron asesinados y 17 desaparecieron, mientras que en 2014 los ataques por internet y redes sociales a comunicadores que laboran en medios digitales, o utilizan plataformas para difundir información, representaron 18 por ciento del total (56 agresiones). Para 2017, los ataques contra la prensa digital sumaban 100, con una abrumadora mayoría en la Ciudad de México con 38 casos, cuando el resto de las entidades federativas presentaron en promedio tres casos. Las agresiones fueron desde formas explícitas de violencia hasta acoso

y hostigamiento, amenazas, ataques a medios de comunicación, intervención de comunicaciones, intimidación, remoción de contenidos y violencia institucional, lo cual es una extensión de las agresiones identificadas en los medios tradicionales.

En la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016) se registró que algunos dueños de medios digitales han sufrido principalmente *hackeos* y alteraciones en sus páginas web.

Los datos anteriores demuestran un aumento de la violencia contra periodistas desde 2000 y la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2006), registró que el 88 por ciento de los participantes considera que la segunda limitante para el ejercicio de la libertad de prensa en México es la violencia y las amenazas desde el crimen organizado.

LAS ALTERNANCIAS Y LA VIOLENCIA

El proceso de la alternancia en todos los niveles de gobierno, por sí sola, no parece haber sido un factor determinante para promover y garantizar la libertad de expresión, aunque algunos de los estados más peligrosos para el trabajo de prensa también son los últimos a los que llegó ese cambio político. La geografía electoral ha dado ya varios giros desde la primera alternancia en la gubernatura de Baja California en 1989 hasta 2017, pero eso no se ha reflejado en mejoras de las condiciones de seguridad para los periodistas. La aceleración de ese proceso político desde el cambio en la presidencia en el 2000, y particularmente en los últimos años, no ha aumentado la percepción de mejoría en las condiciones para el ejercicio de la libertad de prensa. Más aún, la mayor dinámica de cambios de partido en el poder en el país, tras la segunda alternancia en la presidencia con el regreso del PRI de Peña Nieto en 2012, coincidió también con un recrudecimiento de los crímenes contra periodistas.

Los estados más peligrosos para el trabajo de la prensa hasta los registros de 2016 (Veracruz, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Chihuahua), muestran un comportamiento muy diverso respecto a las pautas del cambio político en esas entidades y la protección de comunicadores o las garantías para la prensa. Entre ellos, se cuentan dos estados que se establecen como los últimos en experimentar la alternancia, Quintana Roo y Veracruz; este último destaca además por encabezar la lista de los más peligrosos para la prensa en el mundo. Sin embargo, otros lugares donde más agreden y matan periodistas han experimentado varios cambios de partido en el poder desde hace tiempo, incluso décadas en el caso de Chihuahua. Este estado se ubica entre los primeros lugares del índice de agresiones contra los comunicadores, al tiempo que fue uno de los primeros en que ocurrió la alternancia en 1991, sólo dos años después de que el PRI perdiera por primera vez una gubernatura en Baja California en 1989. Los otros estados que figuran entre los más mortíferos para la prensa son: Guerrero, que cambió por primera vez de partido en el gobierno hace más de una década en 2005 y desde entonces ha vivido tres alternancias políticas. Oaxaca, en el que el PRI perdió la hegemonía desde 2009 y también ha experimentado tres cambios de partido en el gobierno.

Veracruz es un caso emblemático en cuanto a la inseguridad de la prensa. La entidad saltó de consignar cinco asesinatos de periodistas en la primera década del siglo XX hasta convertirse en una de las plazas más peligrosas en el mundo para la libertad de expresión. Durante el último gobierno del PRI en el estado, con Javier Duarte, entre 2011 y 2017, se cometieron 17 ejecuciones de comunicadores, en un sexenio marcado por la corrupción y el abuso de poder de este ex gobernador que acabó su administración en prisión acusado de enriquecimiento inexplicable, lavado de dinero y hasta desaparición.

ción forzada de personas. El ex mandatario se convirtió en símbolo de la corrupción dentro de la zaga de escándalos de más de una decena de gobernadores durante el sexenio de Peña Nieto. Al igual que el ex mandatario de Veracruz, el anterior gobernador de Quintana Roo, Roberto Borge, concluyó su gobierno en la cárcel por el desvío millonario de recursos públicos, mientras que durante su gestión el estado se encumbró en las listas de agresiones a periodistas.

Sin embargo, los crímenes contra periodistas en Veracruz no remitieron considerablemente tras la salida de Duarte y la llegada en 2016 de una coalición de oposición encabezada por Miguel Ángel Yunes. Antes de cumplir dos años la nueva administración ya contaba con más de dos homicidios de periodistas y permanece en los primeros lugares del *rankig*. Por el contrario, en Quintana Roo se produjo un leve descenso de agresiones con la primera alternancia en 2016 tras la salida de Borge.

Al mismo tiempo, los cinco estados que no conocen la alternancia, Campeche, Colima, Hidalgo, Coahuila y Estado de México, son también sitios que tampoco figuran en las listas de los más inseguros para la prensa.

Cabe señalar que otro estado que se sumó en los últimos años a la lista de los más sangrientos contra la prensa es Puebla, entidad que también conoció la alternancia desde 2009, sin que ello se haya reflejado en mejores condiciones para la protección de la libertad de expresión; o Guerrero, uno de los estados más inseguros del país, al que la alternancia llegó en 2005 y ya ha vivido tres cambios en el poder desde esa fecha.

Los datos muestran que es difícil establecer una correlación entre la violencia contra la prensa y la alternancia en el poder local, que es el ámbito en el que es más agudo el problema de la inseguridad en general, y en particular, los atentados contra la libertad de

expresión. Respecto a la Ciudad de México, sede de los poderes federales, las amenazas son de otra índole relacionadas con un elevado número de denuncias por agresiones y obstrucciones en marchas y plantones, por las que figura como un sitio inseguro para la prensa. Ahí la alternancia llegó en 1997 y desde entonces se mantuvo un solo partido en el poder, el PRD, casi dos décadas hasta 2018. En cualquier caso, el grueso de la problemática es de competencia de los estados y sólo de responsabilidad federal cuando los casos son atraídos por la PGR o involucran al crimen organizado.

Del análisis anterior se desprende que otras variables políticas como la concentración de poder en los gobiernos estatales podría tener mayor incidencia en la violencia contra los periodistas incluso que con los cambios de partido. Desde la alternancia en el 2000, los gobiernos de los estados ejercen el poder con pocos contrapesos de los congresos, el aparato judicial o los órganos autónomos locales. Como en el viejo sistema autoritario, las legislaturas y poderes judiciales suelen estar controlados por el Ejecutivo local que opera como el antiguo presidencialismo omnímodo del viejo régimen. En ese contexto, de los estados más golpeados por la violencia criminal contra la prensa en el sexenio de Peña Nieto, al menos tres de ellos también destacan por los mayores escándalos de corrupción y abusos de poder de sus gobernantes. La falta de balances de poder y controles contra la corrupción han sido especialmente evidentes en los casos de Javier Duarte en Veracruz y Roberto Borge en Quintana Roo, tanto como en Chihuahua con el anterior gobierno de César Duarte. Este último también huyó del país al concluir su sexenio acusado de crear una extensa red de corrupción nacional en el PRI, dentro de su gobierno, y con empresarios y negocios fantasmas, para desviar recursos públicos en beneficio personal y financiar campañas electorales de su partido. En este último caso, además,

los escándalos de corrupción de Duarte implican también tramas de corrupción más amplias que las fronteras del estado y que podrían haberse replicado en otras entidades. Por ejemplo, entre los detenidos por esta operación destaca Alejandro Gutiérrez Gutiérrez, ex secretario general adjunto del CEN del PRI, quien podría haber sido responsable de articular el esquema de financiamiento ilegal en Chihuahua y en otras entidades para financiar campañas de su partido con recursos de las arcas estatales, según las acusaciones en su contra de la fiscalía local.

Los paralelismos entre los casos de Veracruz, Quintana Roo y Chihuahua respecto a la relación entre corrupción en sus administraciones y ocupar los primeros lugares en delitos contra la prensa, apuntan en efecto a considerar otras variables como el funcionamiento de las instituciones políticas para explicar las amenazas contra la libertad de expresión.

El problema de la corrupción y su correlato de impunidad son los temas que más preocupan a la ciudadanía y la opinión pública, pero ningún esfuerzo institucional ni de política pública han conseguido revertirlo hasta ahora. En la última década, el enriquecimiento inexplicable de gobernantes y desviación ilegal de recursos públicos a las campañas son dos de los problemas más graves del país de acuerdo con las mediciones de percepción de la ciudadanía. El combate a la corrupción fue una de las grandes promesas de la transición democrática, pero ningún partido ha podido superarla en las tareas de gobierno. La problemática parece más bien que se democratizó entre los tres partidos que se han repartido los cargos de elección popular las últimas dos décadas, ya que ninguno se encuentra a salvo de casos en su haber y en el de sus gobiernos, menos en la utilización ilegal de recursos públicos para sus campañas.

En efecto, el problema se mantiene vigente y es cada vez más extendido. En las 15 elecciones estatales que ocurrieron entre 2016 y 2017 —casi en la mitad de los estados del país—, el combate a la corrupción fue una de las principales ofertas junto con meter a la cárcel a gobernantes corruptos. El resultado se tradujo en el cambio de partido en el poder en nueve de ellas, el mayor vuelco político en un breve periodo de dos años. Pero el cambio de partido en el Ejecutivo local por sí solo ha sido limitado para mejorar el funcionamiento de la prensa en ausencia de transformaciones institucionales más profundas y en la forma de ejercer el poder.

Los escándalos de corrupción que caracterizaron el sexenio de Peña Nieto tienen un correlato en el mayor debilitamiento que ha sufrido el PRI en la geografía electoral del país desde que perdió la presidencia en el 2000. Ni la inseguridad en general ni contra la prensa, o el bajo crecimiento económico o la crisis de 2008-2009, habían tenido tal impacto en las preferencias electorales que el ofrecimiento de atacar la corrupción, entre otras razones, porque todas esas problemáticas e incluso la violencia se perciben ligadas a la forma de ejercer el poder sin controles y contrapesos para acotarlo. Tal problemática institucional es particularmente grave entre los gobiernos estatales, mucho más que a nivel de la federación. Como se ha insistido en capítulos anteriores, el sistema político tuvo un cambio muy importante en el 2000 con el paso de un país centralizado en el siglo XX a otro muy descentralizado en los estados. Los mayores índices de crímenes contra la prensa se registran en los estados, independientemente de la variable de la alternancia.

Pero en cambio es posible observar que en los últimos años las entidades con mayores escándalos de corrupción gubernamental también se corresponden con estar en los primeros sitios de los más mortíferos para el trabajo de los comunicadores.

Otro de los factores que pesan en la violencia contra los medios en los estados es la falta de investigación y sanción de los delitos. La impunidad es un problema estructural que permite quedar sin castigo al 97 por ciento del total de los delitos. La falta de un sistema de justicia imparcial y al que todos puedan acceder con las mismas garantías, en el país, y particularmente en los estados, es una de las mayores causas de violencia y amenaza para la práctica de las libertades. El ejercicio del poder insuficientemente acotado por la justicia influye en las listas de amenazas y lugares violentos para practicar el periodismo independientemente de la alternancia en el poder.

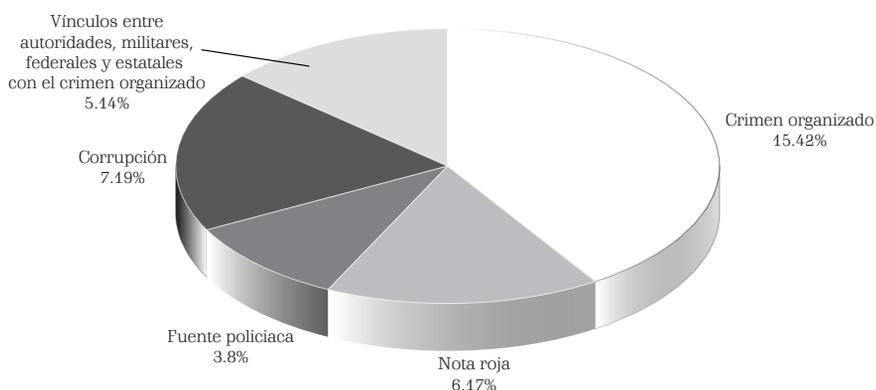
Amenazas por cubrir el tema de la delincuencia organizada

Las entrevistas de la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016) reflejan que para directivos y dueños de medios de comunicación la violencia depende del tipo y agenda de coberturas y del grado de vulnerabilidad financiera de los medios. Esto está directamente relacionado con el nivel de impunidad que se registre en la entidad por la falta de funcionamiento imparcial de la justicia, así como de equilibrios entre los poderes locales y poco peso de los órganos autónomos dedicados a promover y proteger la libertad de expresión.

De 2003 a 2015 desaparecieron, en promedio, dos periodistas por año; mientras que Veracruz, Tamaulipas (un estado que vivió la alternancia por primera vez en 2016) y Michoacán (ahí llegó la alternancia en 2000 y desde entonces ha experimentado cuatro cambios de gobierno) concentraron 15 de las 23 desapariciones registradas; es decir, cerca de 65 por ciento de los casos, mientras que Guerrero, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí, Chihuahua, Sinaloa y Tabasco reportaron entre uno y dos casos por entidad.

Los 23 casos analizados son desapariciones con una antigüedad de uno a 12 años, y las personas desaparecidas realizaban las siguientes coberturas, de acuerdo con la gráfica siguiente.

Gráfica 4
Casos de periodistas desaparecidos por coberturas temáticas



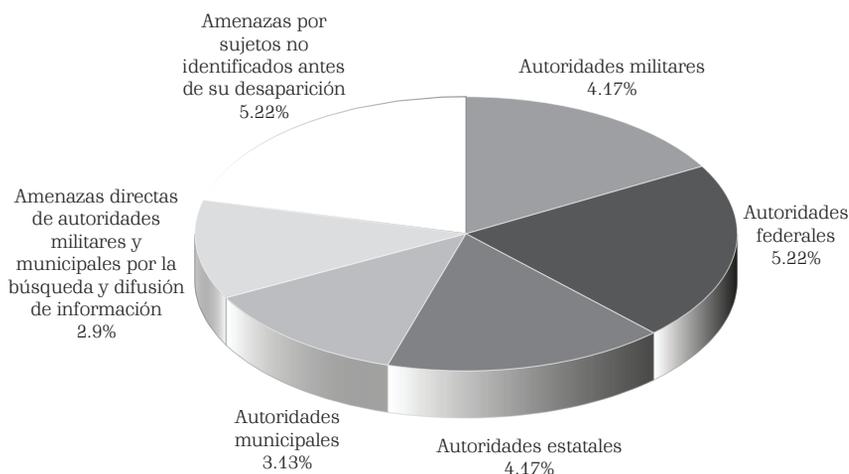
Fuente: Article 19 (2017).

Como se puede ver, la fuente de “corrupción y política” ha estado relacionada con las agresiones a la prensa en el país, y la Ciudad de México es también una entidad de riesgo, en buena parte porque concentra a las instituciones federales y el mayor número de medios de comunicación. Sin embargo, la fuente informativa de “seguridad y justicia”, que suele llamarse “nota roja”, es una cobertura de alto riesgo, principalmente en Veracruz, Puebla, Ciudad de México, Baja California Sur y Guerrero. Las coberturas de riesgo están relacionadas con escándalos de corrupción de gran relevancia para la sociedad y amplio interés público; los titulares de estas fuentes han sido víctimas de distintos tipos de represalias, como el caso de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad que encabezó las cifras de 2017 con 18 agresiones a sus integrantes durante un año.

De igual forma, los temas relacionados con derechos humanos, que son muchas veces cubiertos por los mismos medios que investigan la corrupción, también generan un riesgo importante para los periodistas, pues tan sólo en 2017 se documentaron 44 agresiones contra medios o periodistas que publicaron sobre el tema.

Por otra parte, en la distribución de los casos de periodistas desaparecidos por las autoridades involucradas en la información difundida, se identificó la siguiente distribución:

Gráfica 5
Casos de periodistas desaparecidos por actores involucrados



Fuente: Article 19 (2017).

El informe sostiene que existe un nexo causal con el tipo de cobertura, el contenido de las publicaciones y la búsqueda de información que realizaba la o el periodista, así como con los actores que pudieron ver afectados sus intereses por la difusión de la información, pues el 96 por ciento de los casos de desaparición realizaba una cobertura periodística relacionada con temas de corrupción y problemas de seguridad pública; o bien, uno en el que estaban

involucradas autoridades y delincuencia organizada. El nivel de gravedad de las desapariciones de periodistas en México, de acuerdo con el consenso de organizaciones nacionales e internacionales que investigan el tema, deriva en tres aspectos alarmantes que caracterizan los casos y se relacionan entre sí:

- La impunidad en la totalidad de los casos.
- El pleno desconocimiento de su paradero por deficientes procesos de búsqueda, localización o identificación.
- Los elementos que motivan la desaparición de periodistas que no son agotados como líneas de investigación y potencialmente aportarían indicios para considerarla desaparición forzada.

Es una situación grave que la cobertura periodística represente un factor de peso en las agresiones y desapariciones contra periodistas. Más de la mitad de las situaciones de violencia entre 2001 y 2013 fueron cometidas por funcionarios públicos, y lo mismo para 2014, donde representaron el 56 por ciento y el 48 por ciento provino de policías.

Las organizaciones de la sociedad civil identifican como responsables de desapariciones y asesinatos de periodistas entre 2005 y 2012 al crimen organizado, a funcionarios del Estado que colaboran con los grupos criminales, y a autoridades que protegen a los autores materiales e intelectuales de homicidios y desapariciones. Tan sólo en 2016, los principales agresores en los casos documentados fueron servidores públicos, en 226 de los 426 casos en el año, y principalmente del ámbito estatal (en 91 casos), seguido por el municipal (79) y federal (56).

El resto de los agresores en 2016 corresponden a particulares (69 casos), partidos políticos (31) y grupos del crimen organizado (17),

y todavía en un importante número de casos no se logra identificar a los responsables de las agresiones (83). A estas condiciones se suma la impunidad de las dos últimas administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

Las agresiones a mujeres comunicadoras aumentaron de forma considerable, con un promedio en el sexenio de Peña Nieto de 86.7 agredidas anualmente. El nexo entre las desapariciones de mujeres periodistas y las coberturas o autoridades involucradas es evidente, pues tres de los 23 casos documentados (14 por ciento) involucraban denuncias públicas de corrupción y sobre presuntos vínculos de autoridades con el crimen organizado.

Al 2015 no existían personas sentenciadas penalmente por ninguna de las agresiones graves, ni avances en las investigaciones así como tampoco líneas de seguimiento vinculadas con el ejercicio profesional de las víctimas. Para 2018, con base en fuentes oficiales de la PGR, el 99 por ciento de los delitos contra la prensa permanecen impunes.

Estas circunstancias son reconocidas por los periodistas participantes de la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016), ya que del 61 por ciento que señaló haber sufrido algún tipo de agresión física, psicológica, jurídica, digital o de otro tipo, tiene sospechas de quiénes perpetraron las agresiones.

La Encuesta arroja que los directivos son el grupo mayoritario que sospecha del crimen organizado; los conductores y productores de radio o televisión son quienes más creen que la agresión fue de funcionarios públicos, y ataques de turba y desconocidos.

Por tipo de medio, respecto de las sospechas sobre los responsables de las agresiones a periodistas, quienes trabajan en radio son los que más creen que el ataque proviene del crimen organizado, funcionarios públicos y de colegas de otros medios; la prensa

Gráfica 6
Violencia y tipos de fuentes de agresión



Fuente: Parametría *et al.* (2016).

escrita piensa que fueron agredidos por fuerzas de orden, y quienes trabajan en televisión sospechan mayoritariamente del crimen y autoridades.

En los últimos años, la situación de periodistas y medios de comunicación ha tenido una mayor visibilidad social que ha permeado en la percepción ciudadana. Por ejemplo, una Encuesta telefónica sobre la violencia contra los periodistas, realizada por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados en 2014, muestra que un 62 por ciento de los encuestados piensa que los periodistas no pueden escribir libremente y sin represalias del crimen organizado, en cambio un 32 por ciento cree que sí es posible.

El 58 por ciento piensa que es frecuente la prohibición de críticas al gobierno. El 73 por ciento, que el gobierno hace poco o nada para

proteger a los periodistas. Un 17 por ciento dice que hace mucho o algo. El 61 por ciento ha escuchado sobre ataques o amenazas del crimen organizado a periódicos o periodistas. Un 33 por ciento indica no haber oído sobre el tema.

Igualmente, para el 58 por ciento de los encuestados es muy o algo frecuente que en su localidad se prohíba a los periódicos publicar críticas al gobierno. Mientras que el 29 por ciento piensa que esto pasa poco o nada frecuente.

Un 56 por ciento señala haber escuchado en su estado sobre ciudadanos que se organizan para informar a través de redes sociales sobre balaceras o crímenes. Un 33 por ciento indica no tener noticia sobre esto.

Respecto a la libertad de expresión, Parametría en marzo de 2017 realizó una encuesta cara a cara en viviendas que indica que la mayoría de los mexicanos consideran que está limitada tanto en el país, como en los estados. El 61 por ciento dijo que no había libertad de prensa en México y el 58 por ciento consideró lo mismo de la entidad donde vive. Esta percepción ha aumentado de 2015 a 2017, y por ello las personas consideran cada vez más “importante” o “muy importante” que los periodistas puedan hablar libremente de todos los temas. Así lo mencionó el 85 por ciento de entrevistados en 2017, hace dos años el porcentaje fue de 82 por ciento.

Los diversos informes mencionados presentan casos específicos sobre las desapariciones y asesinatos de periodistas en México, y detallan el vínculo que existe entre los asesinatos y el ejercicio de la labor periodística, y que en la mayoría de los casos sus investigaciones tienen sesgos, lagunas o, peor aún, no inician nunca y quedan impunes.

En la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016) los participantes identifican que la violencia es la principal limitante para el

ejercicio de la libertad de prensa en México. Esto es consistente con las cifras tanto oficiales como las de las organizaciones de la sociedad civil, pero resulta alarmante que los periodistas consideren que la violencia ejercida desde los poderes locales es la limitante mayor, incluso ligeramente por encima de la violencia proveniente del crimen organizado.

Sin embargo, los restrictivos a la libertad de expresión son mayores, y aún quedan por analizar otros más que fueron señalados por los periodistas encuestados.

SIMULACIÓN INSTITUCIONAL E IMPUNIDAD

Casi dos décadas de cambios legales e institucionales contrastan con la opinión de la ciudadanía y, particularmente, con la percepción de los periodistas y la confianza que tienen hacia el legado de los gobiernos de la alternancia de los últimos 18 años. México sufre una crisis de confianza en sus instituciones públicas que ha ido escalando en la última década, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), no obstante el esfuerzo incluso por crear nuevos órganos autónomos para rescatar su legitimidad. La desconfianza ciudadana crece y deriva en una desvinculación entre la sociedad y las instituciones públicas, que ponen en riesgo la cohesión social y el respeto a las libertades. El descrédito en el sistema de justicia y en los tribunales va en aumento año tras año entre la población en general, pero la percepción se acentúa cuando los periodistas valoran la capacidad del Estado para garantizar la libertad de expresión y su propias vidas.

La desconexión entre los objetivos de las reformas y el estado de vulnerabilidad que caracteriza la profesión, deja la impresión de que los cambios institucionales han sido en realidad una aparente

alteración de las causas que ofrecen atender, como atacar la opacidad en acceso a la información o abrir la concentración en el mercado de telecomunicaciones. Pero sin modificar la naturaleza de las instituciones para efectivamente responder a sus propósitos. Si en 2006 la credibilidad del gobierno federal apenas alcanzaba un 43 por ciento, en la última década se desplomó hasta un 28 por ciento, según datos de la CEPAL, el BID y la Unión Europea en su estudio *Perspectivas Económicas 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*.

El deterioro de la imagen de las instituciones públicas ha incidido también en la confianza hacia los órganos autónomos, creados desde los noventa para revertir la ineficacia del Estado en funciones básicas para el desarrollo democrático, como la protección de los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos, fundamentalmente en el combate a la corrupción. El porcentaje de mexicanos que considera que la corrupción está extendida a lo largo y ancho del país se elevó de 75 a 85 por ciento en la década pasada. La crisis de confianza en las instituciones se traduce en el aumento de ciudadanos “antisistema” que ven las reformas estructurales o los cambios institucionales como simulaciones que buscan representar respuestas a los problemas. Esa percepción, en el caso de los medios y periodistas consultados, se nutre de una opinión de desprotección en el ejercicio de su labor, a pesar de fiscalías especiales y mecanismos de protección. ¿Por qué estas instancias judiciales y mecanismos son insuficientes? ¿Cumplen los órganos autónomos su función de contrapeso y control a favor de la ciudadanía, que por definición los haría “incómodos” para los otros poderes?

La gran apuesta de la alternancia política fue crear organismos autónomos, muchos de ellos por mandato constitucional, para

garantizar condiciones mínimas en materia electoral, de telecomunicaciones, de derechos humanos y de transparencia y acceso a la información, entre otros. Sin embargo, esta fórmula ha sufrido también desgaste por la persistencia de problemas que, como la corrupción, se han convertido en un fenómeno generalizado en el sistema político, o la espiral de violencia que apunta a alcanzar la cima de los registros de la revolución del siglo pasado. Todos estos factores confluyen para romper este paradigma, pero la pérdida de legitimidad de los órganos autónomos atiende también a problemas de la concepción del diseño institucional y su sujeción al proceso político.

Los organismos autónomos son resultado del proceso de cambio político. Nacieron para legitimar un sistema estatal desgastado y urgido de credibilidad en la instrumentación de una apertura política y económica. Ante el descrédito de los poderes del Estado, se creó un andamiaje de instituciones para proporcionar confianza a la población en funciones estatales básicas, incluso al costo de mermar atribuciones de otros poderes, de manera particular al Poder Ejecutivo.

Los primeros organismos autónomos datan de los años noventa, como el Banco de México, el IFE y la CNDH, y después de 2000 aparecieron el INEGI, la COFECE, el IFT, el CONEVAL, el IFAI, entre otros. Algunos se fortalecieron y tuvieron un mayor alcance. Sin embargo, se desarrollaron sin criterios claros y suficientes para su marco legal, su diseño institucional, el alcance de sus atribuciones, sus componentes de operación, aspectos financieros y criterios de actuación, entre otros, lo cual se combina con los vacíos que existen en cada materia. A excepción del Banco de México, que ha logrado consolidarse y construir confianza sobre su autonomía en el cumplimiento de sus atribuciones.

La función de estas instituciones autónomas del Estado, como contrapeso de los otros poderes, se ha ido degradando en las de mayor visibilidad pública, por sus funciones políticas en la integración de los poderes o en la vigilancia del gobierno, como el INE o el INAI, que en los últimos años han sufrido un deterioro constante en su credibilidad social, como reflejan las encuestas. La situación se explica por diversas causas, pero en la discusión pública han incidido los problemas sobre requisitos, procedimientos y criterios políticos de elegibilidad de los integrantes de sus máximos órganos de dirección.

El mayor cuestionamiento que enfrentan es precisamente por las designaciones de sus titulares, que dependen de los órganos legislativos en los que confluyen los partidos políticos.

El INAI, máxima autoridad en materia de transparencia y acceso a la información, es el ejemplo más reciente que demuestra la necesidad de tener certeza en la autonomía de los organismos, para no poner en juego el ejercicio de los derechos humanos ni obstaculizar el acceso a la justicia. En este caso ha habido un desencanto social por los escándalos de corrupción de gobernadores y funcionarios, y no ha existido contundencia por parte del INAI para transparentar información gubernamental que contribuya al procesamiento de esos casos. A esto se suma que la ex presidenta del INAI, Ximena Puente, apareció en la lista de candidatas del PRI para el proceso electoral 2018, mientras que el 26 de abril de 2018 el Senado de la República designó a una comisionada (Blanca Lilia Ibarra Cadenay) y un comisionado (Carlos Alberto Bonnín Erales) como nuevos integrantes del Instituto, lo cual ha sido cuestionado por organizaciones del Observatorio de Designaciones Públicas tanto por incumplir los criterios de igualdad de género —sólo serán dos mujeres de los siete comisionados— como por considerar que el comisionado recién

designado incumple los estándares de autonomía e independencia políticas, señalados en los perfiles de puesto y evaluados para el proceso de designación.

En opinión del ex consejero electoral Javier Santiago (Crónica. Política y Organismos Autónomos, del 6 de mayo de 2018):

Lo esencial que se ha perdido de vista es que son altos cargos del Estado, con responsabilidades políticas que requieren conocimiento, experiencia profesional, administrativa y política. Los requisitos para ocupar esas responsabilidades sólo son de carácter formal. Los procedimientos son implementados apresuradamente y con escasa transparencia.

Tal vez lo más delicado sea la de los criterios políticos, en el pasado, la necesidad de la legitimidad obligaba a buscar perfiles de personas que tuvieran un reconocimiento, al menos en los sectores donde se desarrollaban profesionalmente. Hoy los partidos buscan, con mayor énfasis, quien les proporcione seguridades políticas. En consecuencia, los perfiles de quienes ocupan esos cargos son, cada vez más, de técnicos, algunos muy competentes, pero les tiemblan las corvas cuando imaginan, porque ni siquiera lo ven, el petate del muerto.

Los cuestionamientos sobre las designaciones de titulares de organismos autónomos se hacen presentes cada periodo de renovación, en la medida en que tienen la misma suerte de pasar por el Poder Legislativo. Aunque en un principio se pensó que el pluralismo en el Congreso lograría un equilibrio al interior de sus órganos de dirección, la designación de funcionarios sin méritos suficientes y con perfiles subordinados a grupos políticos han contribuido a su deslegitimación.

Además, existen organismos que desde su configuración legal muestran inconsistencias, contradicciones o vacíos que dificultan su operación. Integrantes de organismos autónomos han referido

en la Segunda Reunión de Organismos Autónomos, llevada a cabo en abril de 2018 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que los propios legisladores han llegado a advertir que deben “inventar” instrumentos, esquemas y estrategias de autonomía y operación, pues no existen lineamientos para ser o hacerse autónomos. Estas condiciones representan una preocupante ventana de oportunidad a la discrecionalidad, pues queda en manos de las personas electas garantizar algo que pudo haber jugado como moneda de cambio en las negociaciones políticas de las designaciones.

La falta de regulación adecuada es un problema para la mayoría de los órganos autónomos, tanto como las disposiciones legales que restringen la demanda de sus servicios. Por ejemplo, en materia de transparencia y acceso a la información pública, hay cuestionamientos respecto de los mecanismos para hacer efectivo este derecho. El informe WAN-IFRA de 2014 muestra que entre las amenazas a la libertad de expresión están las restricciones legales y el acceso limitado a la información.

También, y a pesar de que está establecido en la Constitución y de que ha habido un avance en la despenalización de los delitos de prensa a nivel federal, en 2007 y en los estados hasta 2012, todavía existían en 2015 disposiciones contra la difamación en los códigos penales de 12 de los 32 estados del país, mismos que, junto con los códigos civiles, se utilizan para intimidar a los periodistas (Freedom House, 2015).

Otro caso que se observa en la Ley Federal de Telecomunicaciones es que algunas de sus disposiciones amenazan la libertad de expresión, como la suspensión de telecomunicaciones, la prerrogativa del gobierno para prevenir la delincuencia, o la autorización al gobierno de rastrear teléfonos celulares sin ningún tipo de supervisión judicial. Evidentemente, es un riesgo que los registros

de información y los contactos de periodistas e individuos que participen en actos de expresión política se utilicen ilegalmente y con otros fines, incluyendo la censura.

En relación con los mecanismos de transparencia y acceso a la información, se prevé que desde el marco legal es posible que las instituciones públicas retengan temporalmente la información por así convenir al interés público, lo cual puede ser impugnado a través de un proceso burocrático que en la práctica resulta difícil y prolongado. En este supuesto se encuentra buena parte de la información sobre los gastos de publicidad oficial, la cual, a pesar de que la Ley General establece que los tres poderes y todos los niveles de gobierno tienen la obligación de transparentar los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial, desglosados por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña vía sus páginas internet de transparencia, los estados están todavía reacios en transparentarlos.

Con este contexto legal y sus restricciones, la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016) consultó a los participantes respecto del efecto del acceso a la información pública en su trabajo. Los resultados muestran que siete de cada 10 periodistas (69 por ciento) considera que el acceso a la información ha tenido un efecto positivo en la forma en que realizan su trabajo, mientras que casi un tercio de los participantes (29 por ciento) cree que tuvo poco o ningún beneficio.

Sin embargo, hay un contraste entre esa opinión y su concreción, ya que al consultar a los mismos participantes sobre cuáles fuentes de información pública son más utilizadas por ellos, las respuestas mostraron lo siguiente:

- 63 por ciento contacto directo con un funcionario público.
- 58 por ciento consultas en páginas web gubernamentales.

- 50 por ciento consultas a través de Google o un buscador web.
- 44 por ciento solicitud formal a las áreas de comunicación social de las dependencias.
- 28 por ciento solicitud de acceso a la información vía Infomex.
- 22 por ciento solicitud de acceso a la información a las unidades de enlace.

Las herramientas y sistemas de información pública que se han establecido desde las reformas y los cambios institucionales en materia de acceso a la información, son las últimas opciones a las que recurren los periodistas para su labor, lo cual refleja que no representan todavía el medio principal para acceder a ciertos datos.

De acuerdo con el puesto que ocupan las personas encuestadas, los redactores y editores son quienes más utilizan mecanismos de solicitud formal para obtener información pública en las áreas de comunicación social de las dependencias, en las unidades de enlace y en las páginas web gubernamentales; mientras que la televisión es el medio que más recurre a las mismas instancias formales.

De acuerdo con quienes utilizaron las solicitudes de información en el último año, previo a la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* en 2016, sólo un 36 por ciento afirmó que se respetaron los plazos de respuesta que marca la ley, pero poco más de la mitad consideró que el trámite no les resultó sencillo (51 por ciento). La misma proporción de encuestados confía en que la información entregada sea verdadera, pero al 64 por ciento no le entregaron completa la información solicitada. El 24 por ciento tuvo que gastar para obtener información pública, y el 63 por ciento no percibió una mayor disposición de los servidores públicos para entregar la información.

El principal obstáculo que se detectó en la encuesta para acceder a la información pública es el tiempo necesario para obtenerla

(39 por ciento). Un 16 por ciento considera que las dificultades para identificar a la dependencia que posee la información necesaria es limitante en este ejercicio, y una de cada 10 personas percibe como traba el desconocimiento del procedimiento.

Otras limitantes menores son el formato para solicitar la información pública en línea (8 por ciento), el desinterés del medio (6 por ciento), la desconfianza o el temor (5 por ciento) y el costo económico (3 por ciento), sólo un 4 por ciento de los participantes que han solicitado información pública no encontró ningún tipo de obstáculo.

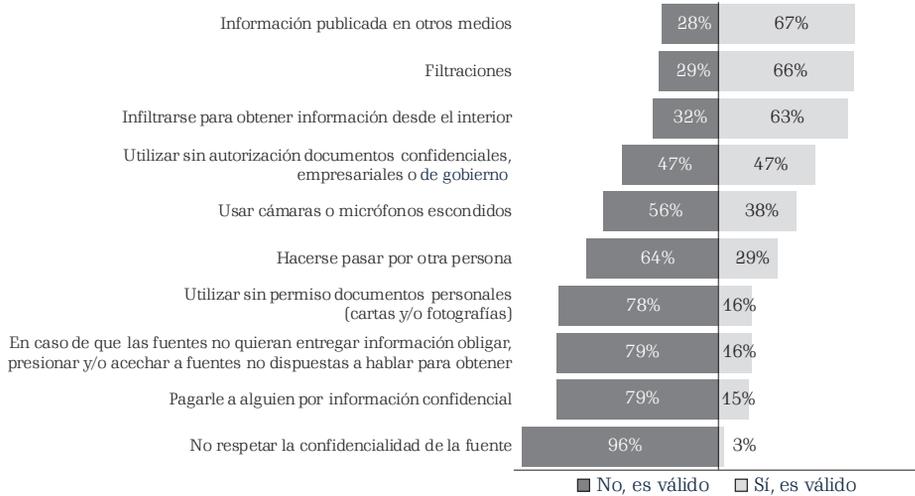
De las preguntas abiertas realizadas a los encuestados, se identificaron aspectos que también obstaculizan el acceso a la información, como los problemas en el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, o que existe discrecionalidad en la clasificación de la información como reservada por parte de las autoridades. Estas respuestas contribuyen a conocer mejor los mecanismos de transparencia y de acceso a la información y las limitantes que enfrentan los periodistas en la investigación de un tema.

Ante la falta de posicionamiento de los mecanismos institucionales de transparencia y acceso a la información, destaca que persisten prácticas periodísticas que restan veracidad a la información que manejan, o bien, que ponen en juego la ética y autonomía de los medios y periodistas.

Por un lado, los conductores o comentaristas de radio y televisión participantes de la Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016) son quienes más recurren a espacios informales para obtener información pública, como Google o buscadores web y consultas con funcionarios públicos, y la radio es el medio que más considera válido utilizar información publicada en otros medios e infiltrarse para obtener información. Por otro lado, los periodistas expresaron

en su mayoría que ciertos mecanismos pueden ser válidos para obtener información al momento de realizar una investigación relevante, como se observa en la gráfica 7:

Gráfica 7
Periodistas y ética



Fuente: Parametría *et al.* (2016).

Algunos supuestos planteados a los participantes son transgresores e incluso ilegales, pero los redactores o editores son quienes más validan prácticas como infiltrarse para obtener información desde el interior, y los editores o jefes de sección son quienes más utilizan la información publicada en otros medios.

Los mecanismos institucionales de acceso a la información pública no se encuentran suficientemente desarrollados, posicionados y reconocidos en la labor periodística, tampoco para la rendición de cuentas, pues autoridades de distintos niveles continúan negando información o dando información imprecisa.

Organizaciones de la sociedad civil e internacionales han coincidido en sus informes que una ley de carácter federal es insuficiente para la dimensión de las agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas que viven en el país, y las disposiciones legales vigentes en esta materia son ineficientes desde el planteamiento funcional y burocrático de las instancias encargadas.

Si los organismos autónomos enfrentan diversas dificultades legales, presupuestales, de diseño institucional, administrativas, de planeación y, en consecuencia, operativas; las instancias que dependen del Poder Ejecutivo no son la excepción, en tanto sea una instancia dentro del gobierno que tiene la influencia de la figura presidencial como el caso del Mecanismo de Protección y la FEADLE.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas se creó en 2006 como una instancia adscrita a la PGR, y seis años después se consolidó el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que depende de la Secretaría de Gobernación. La primera está encargada de investigar las agresiones a comunicadores y sancionar a los responsables, mientras que el segundo fue creado para ayudar a los periodistas en riesgo mediante acciones urgentes de protección.

Esta concepción institucional es una limitante, de origen, para la capacidad de actuación de ambas instancias. Por un lado, son instancias reactivas a la violencia que viven periodistas y personas defensoras de derechos humanos, a pesar de que el Mecanismo también tenga atribuciones para monitorear y prevenir situaciones de agresión.

El informe 2017 de Espacio OSC —espacio del Mecanismo de Protección para la participación de la sociedad civil— señala que las

acciones desde el Mecanismo parten de una lógica policial de intervención reactiva, casuística y puntual, lo que hace que las medidas que el Estado ha tomado para la protección de las personas defensoras y periodistas tenga importantes lagunas, pues su actuación se da sobre las agresiones ya consumadas. Por ello, las medidas disponibles son de disuasión, y no eliminan el riesgo y el delito o la violación de los derechos humanos.

La necesidad de un enfoque preventivo ha sido observado por las organizaciones de la sociedad civil, pues afirman que hay una importante ausencia de medidas que permitan atacar las fuentes y causas de la violencia y la creación de un ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión. La prevención es un aspecto que comenzó a atenderse recientemente en el Mecanismo y actualmente se cuenta con una Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, pero a 2017 no se habían logrado documentar resultados concretos, ni fortalecer el reconocimiento y legitimación de las personas defensoras y periodistas y de su labor, como los lineamientos existentes.

Por otra parte, tanto el Mecanismo como la FEADLE se ven inmersas en esquemas burocráticos relacionados tanto con la materia de protección de los derechos como de la administración pública, que los limitan presupuestalmente, en su personal (incluido el especializado), en instrumentos adecuados (como protocolos) y en su coordinación con las entidades federativas.

El Mecanismo cuenta para su funcionamiento a nivel federal con una Coordinación Ejecutiva Nacional —supervisada por la Unidad de la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación—, una Junta de Gobierno encargada de supervisar su operación, y un Consejo Consultivo integrado por representantes de la sociedad civil. Para el caso de las entidades federativas, las disposiciones

legales prevén que cada estado establezca su propio Mecanismo de Protección, y el esquema de la federación permite que cada una lo diseñe con sus propias características. Este es el caso de la Ciudad de México, cuyo Mecanismo tiene una variación que de origen establece mayores dificultades de gestión.

La Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la capital del país, promulgada el 10 de agosto de 2015, dispone que el Mecanismo de la entidad se integra por cinco órganos: la Junta de Gobierno, una Dirección, un Consejo de Evaluación de Medidas, un Consejo Consultivo y una Mesa de Trabajo Multisectorial. Esta integración es distinta a la del ámbito federal, que demanda un mayor trabajo para garantizar una efectiva coordinación. Sin embargo, el aspecto más preocupante de este Mecanismo de la Ciudad de México es que los ámbitos de competencia y las líneas de mando entre los mismos órganos pueden retardar las medidas ordinarias de protección, o bien las medidas urgentes de protección pueden ser revocadas antes de tiempo.

Estos esquemas legales, además, están sujetos a las voluntades políticas entre entidades federativas y municipios para hacer efectivas las medidas de protección y ofrecer respaldo político del más alto nivel al Mecanismo de Protección, a las personas defensoras y periodistas, y a la labor que desarrollan. Así como para que la FEADLE intervenga en estas situaciones, pues se ha mostrado renuente para investigar los casos de violencia de las entidades.

Otros obstáculos que tienen que ver con el diseño legal e institucional del Mecanismo, es que hay un componente revictimizante para los periodistas, relacionado con la coordinación interinstitucional. A pesar de que entre las agresiones y amenazas a periodistas se han identificado a las propias autoridades y servidores públicos,

ellos mismos forman parte del máximo órgano de decisión del Mecanismo, que es su Junta de Gobierno, con facultades para determinar, decretar, evaluar, suspender y, en su caso, modificar las Medidas Preventivas y las Medidas de Protección, entre otras.

La Junta de Gobierno está integrada por representantes de la Secretaría de Gobernación, la PGR, la Policía Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros; las primeras tres, y sus homólogas en otros niveles de gobierno, junto con la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina encabezan la lista de autoridades señaladas como responsables de las violaciones de derechos humanos contra periodistas, al tiempo que han estado involucradas en investigaciones por espionaje a este sector, como lo muestra un reportaje de *The New York Times* de 2017 que reveló que distintas dependencias gubernamentales y gobiernos estatales destinaron en el sexenio 2012-2016 cuantiosos recursos para adquirir sofisticados equipos a fin de espiar abogados, defensores de derechos humanos y periodistas, lo que agrava la desconfianza hacia las instituciones. Estas instancias, por tanto, resultan ser juez y parte en un Mecanismo que se propone proteger a periodistas y defensores de derechos humanos de las violencias ejercidas por las mismas instancias, lo que explica en buen parte la desconfianza hacia ellas.

Lo mismo sucede con la FEADLE, adscrita a la PGR, que no sólo está identificada como fuente de agresiones a periodistas, sino que ha sido señalada como la principal autoridad que adquirió los equipos de espionaje. Además, tanto las autoridades estatales como federales en materia de procuración y administración de justicia desestiman sin justificación suficiente los nexos con la actividad periodística de las víctimas, y por ello son ignorados.

La CNDH es otro integrante de la Junta de Gobierno que también ha sido cuestionada por las recomendaciones individuales y generales emitidas sobre la violación a la libertad de expresión y su seguimiento para supervisar que sí se cumplan; lo mismo ocurre con las comisiones homólogas de derechos humanos en el ámbito estatal.

La intervención de la CNDH ha sido hasta ahora insuficiente, a juzgar por la limitada cantidad de recomendaciones que ha emitido respecto de las violaciones a la libertad de expresión en los últimos sexenios, a pesar de que cerca de un centenar de periodistas ha sido asesinado en los últimos 12 años. Entre 2012 y 2017, el organismo emitió dos recomendaciones generales sobre la libertad de expresión, de prensa y violencia contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos y 20 medidas cautelares por año, frente a los 283 expedientes de quejas de periodistas que recibió en el mismo periodo.

En relación con la operación del Mecanismo y de la FEADLE, de los 1,986 casos de agresiones a periodistas que van en el sexenio de Enrique Peña Nieto, el primero ha incorporado aproximadamente a 370 periodistas en su esquema de protección, desde su creación en octubre de 2012 a 2017. Pero lo más preocupante es que han sido asesinados periodistas que ya estaban incorporados, y peor aún, que en casos como el de Cecilio Pineda, asesinado el 2 de marzo de 2017, Gobernación señaló que éste se había negado a trasladarse a un refugio ofrecido por el Mecanismo.

Respecto de la FEADLE, de julio de 2010 y hasta febrero de 2016, la fiscalía inició 906 investigaciones, de las cuales 800 son averiguaciones previas como parte del Sistema Penal Mixto o Tradicional, y de éstas se ha declarado incompetente en 55.5 por ciento de los casos. A su vez, sólo un 15.25 por ciento del total las consignó a una autoridad judicial, y a la fecha, se han dictado únicamente tres sen-

tencias condenatorias. El resultado de estas estadísticas es que el 99.75 por ciento de los casos continúa impune (Article 19, 2018).

Estas cifras, en contraste con las de las agresiones y muertes registradas, reflejan un déficit en la impartición de justicia para personas defensoras de derechos humanos y periodistas y muestran que aún el enfoque reactivo resulta ineficiente, que falla en sancionar a los responsables, en hacer justicia y reparar los daños, y pone en situación de vulnerabilidad al resto de periodistas y defensores que se encuentran en circunstancias similares.

Los actores que menos habían podido aportar su visión de primera mano fueron precisamente los periodistas y medios, especialmente respecto de su percepción sobre el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa y los obstáculos que les afectan en lo individual como los institucionales que resultan en una ineficiencia y falta de garantía de los derechos humanos de periodistas o, en peores casos, en una revictimización.

La Encuesta Nacional de Parametría *et al.* (2016) muestra que un 75 por ciento de los participantes expresaron que el desempeño de instituciones y leyes creadas para la protección de periodistas y libertad de expresión, como la FEADLE o el Mecanismo de Protección, ocasionalmente (42 por ciento) o nunca (33 por ciento), garantizan la libertad de prensa y el ejercicio de la libre profesión, mientras que sólo el 23 por ciento considera lo contrario.

Los directivos que participaron en las entrevistas de la Encuesta afirmaron que faltan garantías de protección y, por lo tanto, la debilidad institucional es factor clave ante los niveles de violencia.

Una de las partes más preocupantes recabada por la Encuesta Nacional es que se preguntó a los encuestados que alguna vez fueron agredidos sobre las instancias que buscaron para recibir ayuda y sus respuestas arrojaron que el ámbito personal del periodista fue

el más recurrido para solicitar apoyo, pues la mayoría de los periodistas en riesgo recurre a la ayuda de familiares, amigos o colegas o toma medidas de seguridad personales y una menor proporción solicitó el apoyo de las autoridades locales (28 por ciento), la CNDH o comisiones locales (23 por ciento) y la autoridad federal (19 por ciento). Sólo el 15 por ciento recurrió a las instituciones creadas para la protección del periodista, como la FEADLE y el Mecanismo de Protección.

Los conductores, comentaristas y productores de radio o televisión recurren mayoritariamente a familiares y amigos, y la prensa escrita solicitó más ayuda de carácter informal, como redes de apoyo u ONG, y sus lugares de trabajo.

Por institución, los comentaristas o articulistas fueron quienes más buscaron ayuda ante la CNDH, y los editores o jefes de sección solicitaron apoyo de la FEADLE y del Mecanismo de Protección a periodistas; las mujeres son quienes menos recurren al apoyo y protección institucional, local, federal y de cualquier tipo (judicial, ejecutivo o autónomo).

Estos datos muestran que los desarrollos institucionales que incluyen medios y espacios para la protección a la libertad de expresión y para el acceso a la justicia no están consolidados, y que contrario a lo que se esperaría, no cuentan con la confianza que sí muestran alternativas como el apoyo familiar y personas cercanas.

Los informes de la Oficina en Washington para los Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), Espacio OSC y la información recabada por la Encuesta Nacional permiten ver que las medidas de protección no garantizan resultados para quienes los solicitan, pues en esta instancia se ha establecido como práctica no formal el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil o de organizaciones internacionales a defensores y periodistas que

presentan sus casos, pues reciben un trato más serio de aquellas personas que lo hacen sin este apoyo.

La sociedad civil ha expresado continuamente su inquietud de que las medidas no son implementadas de forma idónea o hay dudas sobre la fiabilidad de las herramientas presentadas con la tecnología (como el botón de pánico, cámaras y teléfonos satelitales), lo cual deja a defensores y periodistas en una situación de vulnerabilidad.

Al respecto, Espacio OSC y WOLA han emitido observaciones y recomendaciones que tienen que ver con las capacidades institucionales, principalmente del Mecanismo, por su carácter de reacción emergente que puede hacer una diferencia importante en salvaguardar la vida de las personas. Un problema persistente es que el Mecanismo sigue sin contar con suficiente personal, pues sólo unos 37 funcionarios laboraban en el año 2016, y estaban a cargo de un aproximado de 316 casos, incluyendo la recepción y análisis de nuevas situaciones, el monitoreo de la implementación de medidas de protección, la reevaluación de casos y la propuesta de medidas preventivas; lo cual refleja una sobrecarga de trabajo y se relaciona a su vez con una alta rotación del personal.

Sin embargo, el tema del personal no se limita a un asunto cuantitativo, sino que se trata sobre todo de su idoneidad para atender las situaciones que se presentan. Por ejemplo, el Mecanismo tiene la posibilidad de emitir medidas de carácter urgente para situaciones en las que está en riesgo la vida de las personas, como la asignación de escoltas o la disposición de refugios, pero su capacidad institucional y de su personal impiden que reaccionen oportuna y eficazmente.

Esta información es representativa e indicadora de un panorama institucional complejo en México que no ha logrado consolidarse todavía y, por ello, no es de sorprender que el 74 por ciento de las

personas participantes de la Encuesta Nacional *et al.* (2016) considere que la violencia y amenazas desde los poderes federales se encuentre en quinto lugar de importancia y que la misma proporción considere la existencia de instituciones débiles como el sistema judicial o la FEADLE, y que éstos sean también considerados como limitantes del ejercicio de la libertad de expresión y de prensa.

El aumento sostenido de la violencia contra la prensa en México, fomentado por la impunidad prevaleciente y la falta de una política nacional en materia de prevención, ha generado que las recomendaciones de los diversos organismos internacionales se extiendan para los mecanismos de protección federales, los estatales, la CNDH y el Poder Legislativo en los estados.

La misma afirmación hace el informe 2014 de CJDH y Freedom House que señala que la FEADLE, al carecer de independencia y estructura interna sólida, provoca un estado de indefensión en los periodistas y personas defensoras de los derechos humanos. Conjuntamente, la vulnerabilidad vivida por periodistas es acentuada por condiciones laborales precarias y falta de apoyo del propio gremio; asimismo, los medios de comunicación, en donde colaboran los periodistas, también contribuyen a esa vulnerabilidad, ya que las empresas periodísticas de igual manera están expuestas a las agresiones de grupos delictivos y las autoridades.

Por ello, el incremento de la violencia está asociado con un sistema de procuración de justicia ineficaz y anacrónico, que da como resultado mayor impunidad. Hay deficiencias en las investigaciones e integración de las averiguaciones, particularmente en el ámbito estatal y municipal. Ante esto, resulta necesario fortalecer la actuación de los mecanismos de protección a nivel local, que es donde se registra el mayor número de casos de abusos y crímenes contra periodistas, como demuestra la estadística en Veracruz o Chihua-

hua, donde la cifra negra por falta de denuncia es mayor, junto con la impunidad, pues como reconoce la propia Jefa de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Patricia Colchero, “la situación del país no ayuda, y la violencia se recrudece en procesos electorales” (BBC, 2015).

Los primeros años de la puesta en marcha de los cambios institucionales representaron una dinámica de “prueba y error” en su construcción institucional, que contrasta con experiencias similares en otros países que tomaron varios años de esfuerzo, aplicación de recursos y permanente revisión para su construcción. Las deficiencias, retrasos y disfuncionalidades respecto a la implementación efectiva y eficaz de medidas de protección, combinados con las expectativas y demandas de resultados, han generado un acelerado desgaste en su interior que atrajo fuertes críticas entre sus solicitantes.

Las expectativas que generó chocan con sus debilidades institucionales y la presión por dar resultados desde el primer día, debido a que el cuidado de la vida de un periodista no admite justificaciones institucionales, además de que el Mecanismo tiene una dimensión política, en tanto busca proteger derechos fundamentales también pretende incidir en problemas de seguridad, justicia y corrupción que superan ampliamente su margen de actuación.

Entre las expectativas está también la exigencia de que el Mecanismo fuera una herramienta de combate a la impunidad, sin contar con competencias, ni con las dificultades en la coordinación interinstitucional, por ejemplo con la PGR, los cuerpos de policía y otras instancias involucradas en los casos, así como la persistencia de obstáculos de colaboración entre los estados y las autoridades federales. Por ello, sus retos son de amplio rango y alcance político, por tratarse de delitos de alto impacto y que afectan directamente los derechos humanos.

Sin embargo, su dimensión política radica sobre todo en la voluntad de la autoridad para lograr su funcionamiento. La operación exige una ruta de incidencia con otras instituciones y poderes que tienen responsabilidad directa en la prevención, protección, persecución y sanción de los abusos y crímenes contra periodistas y defensores. Ello pasa por fortalecer su capacidad institucional con otras instancias del Estado y completar su construcción con convenios de colaboración con los gobiernos estatales, que es donde se produce el mayor número de casos y donde el ejercicio de la libertad de expresión es más vulnerable.

La experiencia recabada a la fecha hace evidente la necesidad de contar con otros instrumentos que complementen la labor de protección y de acceso a la justicia, pero sobre todo, de construir una política pública integral en materia de protección que propicie una participación proactiva, corresponsable y coordinada de distintas instituciones de todos los órdenes de gobierno y de la sociedad civil, y así trascender las acciones aisladas de protección que caracterizan actualmente un esquema de simulación e impunidad.

Glosario de siglas

AMEDI	Asociación Mexicana por el Derecho a la Información
CDHNU	Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
Cencos	Centro Nacional de Comunicación Social
CESOP	Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJDH	Centro Jurídico para los Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CTM	Confederación de Trabajadores de México
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FEADLE	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión
FEADP	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones

INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LFRYT	Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión
LFT	Ley Federal de Telecomunicaciones
MLN	Movimiento de Liberación Nacional
MOM	<i>Media Ownership Monitor</i>
MPDDHP	Mecanismos de Protección para Defensores de Derechos Humanos y Periodistas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PPF	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PIPSA	Productora e Importadora de Papel, S.A.
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RSF	Reporteros Sin Fronteras
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
TLC	Tratado de Libre Comercio
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
MDP	Millones de pesos

Fuentes consultadas

- ACEVES, Francisco de Jesús (2009). "Elecciones, medios y publicidad política en América Latina: Los claroscuros de su regulación", en *Comunicación y Sociedad*, Revista del Departamento de Estudios de Comunicación Social de la Universidad de Guadalajara, julio-diciembre.
- ACOSTA VALVERDE, Miguel (coord.) (2009). *Lodo y elecciones: Monitoreo de la calidad de las campañas en México 2009*. México, Propuesta Cívica, A.C.
- ACOSTA, Mariclaire (2015). "Prólogo", en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Freedom House (2015). *El estado actual de la protección a la libertad de expresión en México. Antología de textos jurídicos*. Tomo I, México, CNDH-Freedom House.
- AGUILAR, Andro (2015). "Publicidad oficial: los excesos". *Reforma*, 12 de julio.
- AGUILAR VALENZUELA, Rubén (2015). "La comunicación presidencial en México", en Philip, George y Meyenberg, Yolanda, *Let's Talk about Politics and Policies in México*, México, UNAM-IIS-ITAM-LSE, pp. 127-142.
- AGUILAR, Rubén (2015). Entrevista con José Buendía Hegewisch, Ciudad de México, septiembre.
- AGUILAR, Rubén y Castañeda, Jorge G. (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México, Grijalbo.
- AHMED, Azam y Perlroth, Nicole (2017). "Somos los nuevos enemigos del Estado': el espionaje a activistas y periodistas en México", *The New York Times*, 19 de junio, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/06/19/mexico-pegasus-nso-group-espionaje/>, consultado el 10 de diciembre de 2017.

- AMEDI (2008). Carta enviada a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 11 de julio de 2008. En: www.javiercorral.org (Consultado el 20 de febrero de 2011).
- ANDUIZA PEREA, Eva, Crespo Martínez, Ismael y Méndez Lago, Mónica (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Cuadernos Metodológicos No. 28, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ANSUÁTEGUI ROIG, F. J. (1991). *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*. Madrid: Tesis de doctorado en Filosofía del Derecho, Moral y Política, Universidad Carlos III de Madrid.
- ARREDONDO, Pablo, Trejo Delarbre, Raúl y Fragoso, Raúl (1990). *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*. México, Universidad de Guadalajara.
- Article 19 y Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) (2010). *Agresiones contra la libertad de expresión en México*, disponible en: <http://www.ifex.org/mexico/2010/03/25/informecidh.pdf>, 15 de mayo de 2016.
- Article 19 (2015). *Estado de Censura*, disponible en: <https://www.article19.org/resources.php/resource/37906/es/m%EF%BF%BD%EF%BF%BDxico:-article-19-lanza-informe-anual-%E2%80%9Cestado-de-censura%E2%80%9D>, consultado el 10 de marzo de 2016.
- (2017). *Libertades en resistencia. Informe de 2016*.
- , México, disponible en: <https://articulo19.org/informe-2016/>, consultado el 30 de noviembre de 2017.
- (2018). *Democracia Simulada: Nada que aplaudir*, Article 19 México, disponible en https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-A19-2017_v04.pdf, consultado el 24 de abril de 2018.
- Artículo 19 (2016). “Libertad de expresión”, disponible en: <https://www.article19.org/pages/es/freedom-of-expression.html>, consultado el 12 de marzo de 2016.
- AVENDAÑO, Adrián (2014). *Violencia contra periodistas y libertad de expresión en el Estado de Veracruz*. Tesis, Maestría en Derechos Humanos y Democracia, México, Flacso México.
- Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias (WAN-IFRA *et al.*, 2014). “Comprando complacencia: Publicidad oficial y censura indirecta en México”.

- BAÑOS, Marco Antonio y Luis Miguel Carriedo (2010). "Distorsiones de la propaganda política", en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuarta época, vol. 1, núm. 5. México.
- Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/estandares_publicidad_oficial, consultado el 2 de marzo de 2018.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México, Ediciones Cal y Arena.
- BOBBIO, N. (1999). *Teoría generale della politica*. Turín, Einaudi.
- BOHÓRQUEZ, Eduardo (2016). "Ni gobierno, ni Estado. Los periodistas en México sólo cuentan con sus amigos y su familia", Revista *Este País*, 01 de agosto de 2017, México. Disponible en: <http://www.estepais.com/articulo.php?id=1127&t=ni-gobierno-ni-estado-los-periodistas-en-mexico-solo-cuentan-con-sus-amigos-y-su-familia>, consultado el 25 de agosto de 2017.
- BUENDÍA, Jorge (2014). "Los fundamentos de la opinión pública", en Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme (coords.). *Instituciones y procesos políticos*, vol. XIV, serie Los grandes problemas de México. México, El Colegio de México.
- BUENDÍA HEGEWISCH, José y Azpiroz Bravo, José Manuel (2011). *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008: un balance preliminar*. Temas Selectos de Derecho Electoral No. 26, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CARBONELL, Miguel (2004). "La libertad de expresión en la Constitución mexicana". *Derecho Comparado de la Información* (3), 3-59.
- CAMPOS, Mariana (2018). Entrevista con José Buendía, Ciudad de México, marzo.
- CARBONELL, Miguel (2006). "El derecho de acceso a la información como derecho fundamental", en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México, UNAM-IFAI, pp. 3-18.
- (2006). "¿Qué es el garantismo? Una nota muy breve", 12 de septiembre, disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/>

docencia/Qu_es_el_garantismo_Una_nota_muy_breve_printer.shtml, consultado el 4 de abril de 2017.

- CARPIZO, Jorge (2002). El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI.
- CARPIZO, Jorge, Gómez Gallardo, Perla y Villanueva, Ernesto (2009). *Moral pública y libertad de expresión*. Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Carta abierta a Enrique Peña Nieto, 3 de mayo de 2018. Disponible en <http://publicidadoficial.com.mx/carta-abierta-a-enrique-pena-nieto/>, consultado el 5 de mayo de 2018.
- CENDEJAS JÁUREGUI, M. (2007). Evolución histórica del derecho a la información. (I. d. UNAM, Ed.) *Derecho Comparado de la Información* (10).
- Centro Jurídico por los Derechos Humanos (CJDH) y Freedom House México (coords.) (2013). Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México. Estado de las recomendaciones emitidas a México en camino a la sesión 17 del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas, 28 de agosto, disponible en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Informe%20sobre%20la%20libertad%20de%20expresion%20y%20prensa%20en%20Mexico.pdf>, consultado el 14 de noviembre de 2016.
- CEPAL, OCDE, CAF (2018). Perspectivas económicas 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo, CEPAL, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/41362/43513/4/LEO2018_es.pdf, consultado el 2 de mayo de 2018.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). "Derechos de los periodistas y deberes estatales de protección de la integridad e independencia de los periodistas y medios de comunicación" Relatoría especial para la libertad de expresión-Antología de textos jurídicos tomo I, pp. 49, 50 y 51].
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2016). Recomendación general número 24 "Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México", México, 8 de febrero.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Freedom House (2015). *El estado actual de la protección a la libertad de expresión en México. Antología de textos jurídicos*. Tomos I y II, México, CNDH-Freedom House.

- Consejo de Derechos Humanos (HRC) y La Rue, Frank (2012). Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, A/HRC/20/17, 20º periodo de sesiones.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: <http://info4.juridicas.unam.mx>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) (1985). "La colegiación obligatoria de periodistas (artículo 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)". Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre, Serie A, Número 5.
- DARBISHIRE, H. (1994). Libertad de expresión, libertad primordial. *El Correo de la Unesco*, año XLVII, 18-22.
- Declaraciones Conjuntas de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Organización de los Estados Americanos, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp
- DELABRE, Raúl (2004). *Mediacracia sin mediaciones*. México, Cal y Arena.
- El Sur de Guerrero (2015). "El PRI y del PAN castigaron al Proceso de Scherer no dándole publicidad oficial, recuerda Fátima Fernández Christlieb", *El Sol de Guerrero*, 16 de enero.
- Espacio OSC (2017). Protección Integral para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas: la deuda del Estado mexicano. México, abril.
- FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, F. (1986). *Los medios de difusión masiva en México* (5a ed.). México, Juan Pablos Editor.
- FERRAJOLI, Luigi (2006), *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, cit., p. 29, traducción de Miguel Carbonell, Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, CNDH, México.
- Freedom House (2015). Freedom of the Press 2015: Harsh Laws and Violence Drive Global Decline, disponible en https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomofthePress_2015_FINAL.pdf, consultado el 10 de marzo de 2017
- _____ (2017). Freedom of the Press 2017: Press Freedom's Dark Horizon, disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28.pdf, consultado el 25 de abril de 2018.

- Fox Populi con Vicente Fox, 4 de octubre de 2016, disponible en: http://tv.milenio.com/fox_populi/Fox_Populi_con_Vicente_Fox_3_823747630.html, consultado el 20 de marzo de 2018.
- GASCÓN, Marina (2005). "La teoría general del garantismo. Rasgos principales", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl (2016). *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo* México, Tirant lo Blanch-CNDH.
- GUERRERO, Manuel Alejandro (2015). *Medios de comunicación y la función de la transparencia*. Cuadernos de Transparencia No. 11, México, INAI.
- _____ (2016). *Democracia y medios en México: el papel del periodismo*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 34, Instituto Nacional Electoral.
- HUGHES, Sallie (2009). *Redacciones en conflicto. El periodismo y la democratización en México*. México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Guadalajara.
- HUME, David (1963 [1741]). *Essays Moral, Political and Literary*. Londres, Oxford University Press.
- La Jornada* (2002). "Fátima Fernández Christlieb explora la corresponsabilidad entre medios y sociedad", *La Jornada*, 16 marzo.
- LATAPI, Alejandra en López Pintor, Rafael (comp) (2009). "Aplicación de la Reforma Electoral 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada" Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- Latino barómetro (2016). *Informe 2016*. Buenos Aires, Corporación Latino barómetro.
- LAZARSELD, Paul y Boudon, Raymond (1973). "De los conceptos a los índices", en *Metodología de las Ciencias Sociales*. Barcelona, Editorial Laia.
- LEÑERO, Vicente (2012). *Los Periodistas*, México, Ed. Seix Barral, s/edición.
- LEVARIO TURCOTT, Marco (2002). *Primera Plana. La borrachera democrática de los diarios*. México, Cal y Arena.
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
- Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.

- LJPHART, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
- LIPPMANN, Walter (2003 [1922]). *La opinión pública*. Madrid, Langre.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coord.) (2006). *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México, UNAM-IFAI.
- (2015). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana*. Cuadernos de Transparencia No. 17, México, INAI.
- LUHMANN, Niklas (1980). "Stato di Distretto e Sistema Sociale", citado en Nora Rabotnikof, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, Colección Temas de la Democracia, 1997.
- LUJAMBIO, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano.
- MADISON JAMES, Alexander Hamilton y Jay, John, *The Federalist Papers*, Trad. Gustavo Velasco 1943 [1788] México, Fondo de Cultura Económica.
- Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2016). Informe Anual 2016. México, Secretaría de Gobernación.
- MURAYAMA, Ciro (2006). "Las condiciones de la competencia, dinero, medios y elecciones" en Islas, C. y Cantú (coord.). *Elecciones inéditas 2006: La democracia a prueba*. México, Norma.
- (2007). "Dinero y política en la reforma constitucional de 2007. La equidad en el centro", en *Reforma Constitucional en materia electoral 2007*. México, Nueva Alianza.
- NAJAR, Alberto (2017). "Si en México existe un Mecanismo de Protección a los Periodistas, ¿por qué no logra frenar los ataques y asesinatos?", BBC Mundo, Ciudad de México, 20 abril, disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39650650>, consultado el 4 de marzo de 2018.
- NOELLE-NEUMAN, Elisabeth (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona, Paidós Comunicación.
- OEA (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Organización de los Estados Americanos.

- _____ (1969). *Declaración Americana sobre Derechos Humanos*. Organización de los Estados Americanos.
- _____ (2000). *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Organización de los Estados Americanos.
- _____ (2001). *Carta Democrática Interamericana*.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2016). *El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México. Los avances y continuos desafíos*. México, mayo.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas.
- _____ (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Organización de las Naciones Unidas.
- Open Society (2006). *Encuesta sobre leyes prácticas del acceso a la información en catorce países*. Nueva York, Open Society Justice Initiative.
- _____ (2008). *El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*. Nueva York, Open Society Justice Initiative.
- Parametría, Freedom House, Universidad Panamericana, Transparencia Internacional (2016). *Encuesta Nacional sobre Libertad de Prensa y Expresión en México*. Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Parametría, Freedom House, Universidad Panamericana, Transparencia Internacional.
- Parametría (2017). "No hay libertad de prensa en el país: opiniones y datos", encuesta en vivienda, marzo, disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4965, consultado el 30 de mayo de 2017.
- PARDO, María del Carmen (2010). "El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, Colección Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México.
- PEÑA NIETO, Enrique (2012a). "Manifiesto por una Presidencia Democrática", discurso, Partido Revolucionario Institucional, 12 de mayo.
- _____ (2012b). "El comienzo del cambio", en *Reforma*, 16 de julio.

- _____ (2012c). Manifiesto por una Presidencia Democrática, disponible en: https://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/manifiesto_epn, consultado el 3 de agosto de 2017.
- PESCHARD MARISCAL, Jacqueline (2015). *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. México, INAI.
- POPKIN (1994). *The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns*, 2a. ed. Chicago, University of Chicago Press.
- RAMÍREZ, Darío (2008). "La libertad de expresión en México amenazada por las agresiones a periodistas y la concentración de medios". *El Cotidiano*, vol. 23, núm. 150, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, julio-agosto, pp. 47-52.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2013). Informe Anual 2003, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/informe%20anual%202003.pdf>, consultado el 16 de agosto de 2017.
- ROCHÍN DEL RINCÓN, Jaime y Sepúlveda, Ricardo (2012). "Una propuesta para la protección legal de los periodistas en México", en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Freedom House (2015). *El estado actual de la protección a la libertad de expresión en México. Antología de textos jurídicos*. Tomo II, México, CNDH-Freedom House.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1953 [1792]). "The Social Contract", en *Political Writings*, trad. y edición Frederick Watkins, Londres.
- SANTIAGO, Javier (2018). "Política y Organismos Autónomos, en Crónica del 6 de mayo, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1077109.html>, consultado el 6 de mayo de 2018.
- SANTIAGO JUÁREZ, Rodrigo (2016). "Defensores de derechos humanos y periodistas. Un acercamiento conceptual", en González Pérez, Luis Raúl, *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*, México, Tirant lo blanch-CNDH, pp. 35-47.
- Secretaría de la Función Pública (2016). Gastos en comunicación social. Transparencia focalizada. Recuperado el 30 de marzo en: <http://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>
- Secretaría de la Función Pública (2016). Gastos en comunicación social. Suma de montos 2013 a enero-octubre 2016 en términos reales (pesos

- 2017). Recuperado el 30 de marzo en: <http://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>
- Segunda Reunión de Organismos Autónomos (2018), versión estenográfica, llevada a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 19 de abril.
- VILLAMIL, Jenaro (2015). *La caída del telepresidente. De la imposición de las reformas a la indignación social*. México, Grijalbo.
- VILLANUEVA, Ernesto (2006). "Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública", en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, IFAI, pp. 19-43.
- WINOCUR, Rosalía (2002). *Ciudadanos mediáticos. La construcción de lo público en la radio*. Barcelona, Gedisa.
- ZOVATTO, D. (2007). "América Latina después del "rally" electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes". *Nueva Sociedad*, núm. 207, enero-febrero.

Índice

PRÓLOGO	
<i>Mariclaire Acosta</i>	5
MUESTREO DE “BOLA DE NIEVE” COMO ÚLTIMO RECURSO	
<i>Francisco Abundis</i>	13
EL PROYECTO	19
INTRODUCCIÓN	25
Capítulo 1	
EL DERECHO A EXPRESARSE LIBREMENTE	41
El derecho humano a la libertad de expresión	52
Libertad de expresión y medios de comunicación	62
El “modelo oficialista” de la prensa en México	66
Capítulo 2	
EL PROCESO POLÍTICO Y LA PRENSA	81
El modelo de “responsabilidad compartida”	95
El modelo de comunicación político-electoral	106
El nuevo contexto de violencia	121
Las reformas institucionales en pro de la libertad de expresión	129

Capítulo 3

LOS PROBLEMAS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO	145
La publicidad oficial y el modelo de negocio de los medios.....	147
Acceso a la información de publicidad oficial	169
Pendientes de la publicidad oficial.....	177
Las condiciones laborales del periodismo	182
Las alternancias y la violencia.....	201
Simulación institucional e impunidad.....	214
 GLOSARIO DE SIGLAS	 235
 FUENTES CONSULTADAS	 239

De la obra

*Libertad de expresión y periodismo en México:
situación del ejercicio y percepción de la libertad de prensa
en el contexto de las alternancias políticas de 2000 a 2015,*
el proceso editorial se terminó en la Ciudad de México
durante el año 2018. La edición impresa sobre papel
de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos,
estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la
casa editora.



La salud de una democracia necesita de una buena prensa. Es un contrapeso social imprescindible a los abusos de poder y condición indispensable para atacar la corrupción a través del trabajo diario de informar e investigar. Sin embargo, este bien público está comúnmente expuesto a limitaciones de poderes formales e informales que prosperan en el silencio, la opacidad, la falta de rendición de cuentas y la simulación de los gobiernos.

La promesa de la libertad de expresión fue central para la democratización mexicana y el país emprendió desde hace dos décadas reformas institucionales y legales para hacerla realidad. No obstante, en ese lapso la percepción sobre los cambios y la imagen del país en los indicadores internacionales se ha deteriorado y seguido una trayectoria opuesta al sentido de la transformación institucional. A pesar del avance del pluralismo político, del derecho a saber y del mayor conocimiento de la información pública, la libertad de prensa es uno de los mayores déficits de la democracia.

Su trabajo se inscribe en el marco legal de un estado débil para garantizarlo y dentro del proceso político en que persisten viejas prácticas como el reparto de rentas a través de mecanismos como la publicidad oficial, que limitan su autonomía y distorsionan la agenda del debate público. En estos dilemas, los últimos en hablar han sido los periodistas y comunicadores para conocer de primera mano el estado orgánico en que ejercen normalmente su labor cotidiana en el terreno de juego del país y de los estados: ¿Cuál es la agenda pendiente de los medios en su relación con el Estado?

